# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 27 de enero de 2000 *

1. Mediante resolución de 17 de julio de 1998, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Países Bajos) planteó a este Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales relativas a las Directivas del Consejo 88/407/CEE, 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,[1] y 93/60/CEE, de 30 de junio de 1993, por la que se modifica la Directiva 88/407 y se amplía al esperma fresco de dichos animales.[2] Estas cuestiones fueron planteadas por un órgano jurisdiccional neerlandés, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven, en el marco de un recurso interpuesto por la sociedad KVS International BV (en lo sucesivo, «KVS») contra la negativa del Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro de Agricultura, Gestión de los Recursos Naturales y Pesca neerlandés; en lo sucesivo, «Ministerio de Agricultura neerlandés») a conceder un certificado de exportación a otros Estados miembros para el esperma congelado procedente del toro «If de Focant».

## Disposiciones comunitarias pertinentes

2. La Directiva 88/407 establece las exigencias de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de esperma congelado de animales de la especie bovina.

3. En su cuarto considerando, se afirma que «[...] para los intercambios intracomunitarios de esperma, el Estado miembro en el que el esperma sea obtenido deberá garantizar que el esperma sea obtenido y tratado en centros de recogida autorizados y controlados, tanto si proviniere de animales cuyo estado sanitario permita evitar los riesgos de propagación de las enfermedades de los animales, como si ha sido obtenido, tratado, almacenado y transportado con arreglo a normas que permitan preservar su estado sanitario y que sea acompañado de un certificado sanitario durante su conducción hacia el país destinatario a fin de garantizar la observancia de dichas garantías».

4. En el artículo 3 se establece lo siguiente: «Cada Estado miembro velará para que desde su territorio y con destino a otros Estados miembros sólo se expida esperma que reúna los requisitos generales que figuran a continuación:

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 194, p. 10.

2 — DO L 186, p. 28.

[...]

b) que haya sido obtenido de animales de la especie bovina cuya situación sanitaria se ajuste a lo dispuesto en el Anexo B;

[...]».

5. El Anexo B de la Directiva de que se trata establece los requisitos que los bovinos deben cumplir para ser admitidos en los centros reconocidos de recogida de esperma, así como los exámenes y tratamientos de rutina que deben aplicarse a los bovinos durante su estancia en dichos centros. Según el capítulo I, apartado 1, letra b), «todos los bovinos que se admitan en un centro de recogida de esperma deberán:

[...]

b) haber sido escogidos, antes de entrar en las instalaciones de aislamiento descritas en a), entre rebaños:

i) oficialmente indemnes de tuberculosis,

ii) oficialmente indemnes de brucelosis o indemnes de brucelosis.

Los animales no podrán haber permanecido con anterioridad en otros rebaños de estatuto inferior».

6. Por último, en el artículo 6, apartado 1, se establece que «los Estados miembros supeditarán la admisión de esperma a la presentación de un certificado sanitario establecido con arreglo al Anexo D por un veterinario oficial del Estado miembro de recogida».

7. Para la entrada en vigor de las citadas disposiciones se estableció un período transitorio. Según el decimotercer considerando, «la [...] Directiva no afecta a los intercambios de esperma producido antes de la fecha en que los Estados miembros deben dar cumplimiento a la misma». A tal fin, en el artículo 20 se establece que «la [...] Directiva no será aplicable al esperma recogido y tratado en los Estados miembros con anterioridad al 1 de enero de 1990».

8. En 1993, la Directiva 88/407 fue modificada por la Directiva 93/60. [3] En el cuarto considerando de esta última se subraya que «[...] parece oportuno aportar otras modificaciones a la Directiva [88/407] para aclarar determinados puntos y hacerse eco de los cambios de los avances técnicos, especialmente con respecto al tratamiento de los toros contra la leptospirosis, y para alinear las normas relativas a la brucelosis, tuberculosis y leucosis con las de la Directiva 64/432/CEE». [4]

3 — Antes citada.

4 — Directiva 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), modificada por última vez por la Directiva 92/102/CEE, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32).

9. Los cambios que la Directiva 93/60 introdujo en las disposiciones relativas a los requisitos para la admisión de los animales en los centros reconocidos de recogida de esperma están contenidos en el artículo 1, número 8, según el cual: «la letra b) del apartado 1 del capítulo I del Anexo B se sustituirá por el texto siguiente: b) haber pertenecido, antes de entrar en las instalaciones de aislamiento descritas en la letra a), a ganados oficialmente indemnes de tuberculosis y oficialmente indemnes de brucelosis, con arreglo a la Directiva 64/432/CEE». [5]

Particularmente pertinente para el caso que aquí nos ocupa es el cambio introducido en la última frase de la letra b), que, en el nuevo texto, tiene el siguiente tenor: «Los animales no podrán haber permanecido previamente en uno o varios ganados de estatuto inferior.»

10. La Directiva 93/60 no estableció ningún período transitorio. Simplemente, dispuso en su artículo 3 que los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva antes del 1 de julio de 1994.

## Disposiciones nacionales pertinentes

11. La normativa nacional pertinente para el presente caso está contenida, fundamentalmente, en tres fuentes: la Ley neerlandesa sobre la salud y el bienestar de los animales (Gezondheids-en welzijnswet voor dieren); el Decreto relativo a la exportación de animales y productos de origen animal (Besluit uitvoer dieren en producten van dierlijke oorsprong), y, por último, el Reglamento relativo a los animales vivos y los productos vivos (Regeling handel levende dieren en levende producten). De estas fuentes se desprende que el esperma de bovinos únicamente puede ser exportado a otro Estado miembro de la Comunidad si va acompañado de un certificado, que se expide tras un examen efectuado a iniciativa de las autoridades nacionales, del que se desprende que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 3, letras b) y c), de la Directiva 88/407.

5 — Me parece oportuno precisar que la Directiva 64/432, antes citada, procede a definir en su Anexo A, entre otras cosas, qué debe entenderse por explotaciones «oficialmente indemnes de brucelosis» e «indemnes de brucelosis». Según el número 2 de la letra A de la parte II de dicho Anexo, debe considerarse «oficialmente indemne de brucelosis» una explotación bovina en la que: «a) No se encontraren animales de la especie bovina que hayan sido vacunados contra la brucelosis con una vacuna viva; b) Todos los bovinos estuvieren exentos de signos clínicos de brucelosis al menos desde seis meses antes; c) Todos los bovinos de más de 12 meses aa) hubieren presentado, con ocasión de dos seroaglutinaciones, practicadas oficialmente con un intervalo de 6 meses y siguiendo las disposiciones del Anexo C, un título brucelar inferior a 30 UI aglutinantes por mililitro; la primera seroaglutinación podrá sustituirse por tres pruebas del anillo (ring-test) efectuadas con un intervalo de 3 meses, pero con la condición de que la segunda seroaglutinación se efectúe al menos 6 semanas después de la tercera prueba del anillo; bb) estuvieren controlados anualmente para determinar la ausencia de brucelosis mediante tres pruebas del anillo efectuadas con un intervalo de al menos 3 meses o dos pruebas del anillo y una seroaglutinación efectuadas con un intervalo de al menos 3 meses; cuando no sea posible la aplicación de la prueba del anillo, se procederá anualmente a dos seroaglutinaciones con un intervalo de 6 meses; en los Estados miembros en que el conjunto del censo bovino esté bajo control veterinario oficial y no presente una tasa de infección brucelar superior al 1 %, bastara con realizar anualmente dos pruebas del anillo, que deberán sustituirse (si no se pueden realizar) por una seroaglutinación; d) No se hubiere introducido ningún bovino sin que un certificado de un veterinario oficial certifique que ha presentado en una seroaglutinación practicada, como máximo, 30 días antes de la introducción en la explotación, un título brucelar inferior a 30 UI aglutinantes por mililitro y, además, que procede de una explotación bovina oficialmente indemne de brucelosis.» Con arreglo al número 3 de ese mismo Anexo, debe considerarse, en cambio, «indemne de brucelosis», una explotación bovina en la que: «a) No obstante lo dispuesto en el párrafo a) del número 2, los bovinos de 5 a 8 meses fueren vacunados únicamente mediante una vacuna viva Buck 19; b) Todos los bovinos reunieren las condiciones previstas en los párrafos b), c) y d) del número 2, aunque los bovinos de menos de 30 meses podrán presentar un título brucelar igual o superior a 30 UI aglutinantes por mililitro, pero inferior a 80 UI aglutinantes por mililitro, siendo negativa la desviación del complemento.»

## Hechos y cuestiones prejudiciales

12. KVS, demandante en el procedimiento principal, explota en los Países Bajos un centro de inseminación artificial que, desde el 16 de mayo de 1992, está oficialmente reconocido por la Unión Europea como centro de recogida de esperma. Anteriormente, dicho centro tan sólo gozaba de reconocimiento a nivel nacional.

13. En 1991, KVS importó de Bélgica el toro semental If de Focant con el fin de instalarlo en su centro. Este toro procedía de la explotación ganadera del Sr. Eugène Detal. Había nacido en dicha explotación en 1988 y siempre había permanecido en ella hasta el momento de su transmisión al centro de recogida de esperma.

En el momento de nacer If de Focant, la explotación ganadera del Sr. Detal estaba considerada por las autoridades belgas como un «foco de brucelosis», por encontrarse situada en una zona en la que se había declarado la brucelosis. No obstante, el 1 de enero de 1990 dicha explotación obtuvo el estatuto sanitario de explotación «oficialmente indemne de brucelosis». Ese era el estatuto de la explotación también cuando se importó a If de Focant en los Países Bajos.

14. La admisión del toro belga en el centro neerlandés de recogida de esperma fue objeto de controversia entre las autoridades competentes de ambos países. El 16 de diciembre de 1991, la Inspección Veterinaria belga envió un escrito al Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (RVV; Servicio Nacional de Inspección del Ganado y de la Carne) en el que se oponía a dicha admisión aduciendo que la explotación en la que había nacido y había permanecido el toro de que se trataba había sido, durante algún tiempo, un foco de brucelosis. Según la Inspección belga, debido a esta circunstancia If de Focant no cumplía los requisitos establecidos en la Directiva 88/407 para la admisión en un centro de recogida de esperma oficialmente reconocido por la Unión Europea; siempre según dicha Inspección, ello se debía a que las disposiciones del Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de dicha Directiva debían interpretarse de tal modo que se excluyera cualquier riesgo sanitario, especialmente el potencial riesgo derivado de un toro semental que, durante un período de su vida, había formado parte de un «rebaño no cualificado», es decir, que no cumple los requisitos exigidos por la normativa comunitaria.

15. Esta interpretación no era compartida por la Directie Juridische-en Bedrijfs organisatorische Zaken (Dirección de Asuntos Jurídicos y Organizaciones Profesionales) del Ministerio de Agricultura neerlandés. En marzo de 1992, ésta reconoció la legalidad de la admisión de If de Focant en el centro de recogida, en la medida en que, a su entender, se habían respetado plenamente los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, en particular, en el Anexo B de la Directiva 88/407. En efecto, según la citada Dirección neerlandesa, era suficiente el hecho de que, en el momento en que el toro ingresó en el centro de recogida de esperma, procediera de una explotación a la que se había reconocido el estatuto de explotación «oficialmente indemne de brucelosis». A su juicio, cualquier otro estatuto que hubiera podido tener esa misma explotación en el pasado no tenía, en la práctica, ninguna importancia.

16. Ante esta definición de postura, las autoridades veterinarias belgas se dirigieron a la Comisión Europea. No obstante, esta última, en un escrito de 23 de noviembre de 1992, manifestó que en realidad compartía la interpretación de la normativa comunitaria propuesta por la Administración neerlandesa, sosteniendo que, también en su opinión, se habían respetado los requisitos establecidos en el Anexo B de la Directiva 88/407. Por otro lado, la Comisión añadía que, en 1992, en el marco del procedimiento para el reconocimiento oficial del centro de recogida de esperma, If de Focant había sido sometido a diversas pruebas para detectar la brucelosis, todas ellas con resultados negativos. En consecuencia, debía concluirse que el toro de que se trataba no presentaba ningún riesgo de transmisión de esta enfermedad y que, por tanto, su admisión en el centro era perfectamente legal.

El 28 de junio de 1993, dos días antes de la adopción de la Directiva 93/60, la Comisión cambió de opinión. En un escrito dirigido a la Representación Permanente belga en Bruselas, la Comisión afirmaba que el semen de un toro nacido en un foco de brucelosis no podía ser objeto de intercambios intracomunitarios.

17. Basándose en este escrito, el 2 de agosto de 1993 la Inspección Veterinaria del Ministerio de Agricultura belga se dirigió nuevamente a su homólogo neerlandés solicitando que el toro en cuestión abandonara el centro de recogida de esperma y que se adoptaran las medidas necesarias para que su esperma ya no pudiera ser objeto de intercambios intracomunitarios.

18. If de Focant fue sacrificado en noviembre de 1993 como consecuencia de una luxación de cadera. El 7 de junio de 1996, KVS solicitó al Servicio Nacional neerlandés de Inspección del Ganado un certificado de exportación a Bélgica y a Francia del esperma congelado de dicho toro obtenido con anterioridad al 1 de julio de 1994, fecha de entrada en vigor de la Directiva 93/60.

19. Mediante decisión de 10 de junio de 1996, el citado Servicio Nacional denegó a KVS el certificado solicitado. Según la motivación expuesta, If de Focant no cumplía los requisitos exigidos en la versión entonces vigente del Anexo B de la Directiva 88/407, ya que había nacido y había estado presente en una explotación que tenía un estatuto inferior al de «oficialmente indemne de brucelosis».

20. KVS presentó ante el Ministerio de Agricultura neerlandés una reclamación contra dicha decisión, que, sin embargo, fue desestimada. KVS interpuso un recurso contra esta resolución desestimatoria ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

En el procedimiento, KVS sostuvo, entre otras cosas, que la negativa del Ministerio de Agricultura neerlandés a expedir el certificado de exportación del esperma se debía únicamente al hecho de que, por error, dicho Ministerio aplicaba la normativa en aquel momento vigente, y más concretamente lo dispuesto en el Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407, en su versión modificada por la Directiva 93/60. En cambio, según la

demandante en el procedimiento principal, el esperma de If de Focant debía regirse exclusivamente por la normativa vigente en el momento de obtenerse y, por consiguiente, por los requisitos establecidos en la citada disposición de la Directiva 88/407 en su versión original, ya que las modificaciones introducidas en 1993, que establecieron requisitos más estrictos para la admisión de toros en los centros de recogida de esperma, no podían aplicarse al esperma obtenido con anterioridad a su entrada en vigor.

21. Por estimar que la resolución del litigio dependía de la interpretación y de la validez de las Directivas varias veces citadas, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 3, inicio y letra b), de la Directiva 88/407/CEE en el sentido de que el esperma de un toro que ya había sido admitido en un centro reconocido de recogida de esperma antes de que se adoptara la Directiva modificativa 93/60/CEE porque reunía los requisitos de admisión entonces vigentes, (ya) no cumple el requisito mencionado en el artículo 3, letra b), de la Directiva, si en la fecha de solicitarse la certificación del esperma el referido animal no cumple el requisito, modificado, de admisión en un centro de recogida de esperma, establecido en el Anexo B, capítulo I, apartado 1, letra b), de la Directiva 88/407/CEE?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2) ¿Debe interpretarse el régimen transitorio, contenido en el artículo 20 de la Directiva 88/407/CEE, en el sentido de que es aplicable por analogía al esperma recogido y tratado con anterioridad al 1 de julio de 1994?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de respuesta negativa a la segunda:

3) ¿Es inválida la Directiva 93/60/CEE por violación de principios generales del Derecho, en particular, el principio de confianza legítima y el principio de proporcionalidad, en la medida en que esta Directiva no prevé medidas transitorias para compensar los obstáculos a los intercambios intracomunitarios de esperma de toros que, de conformidad con las disposiciones vigentes, ya hubieran sido admitidos en un centro reconocido de recogida de esperma con anterioridad a la adopción de la mencionada Directiva?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

4) El artículo 1, número 8, de la Directiva 93/60/CEE sustituyó el texto de la segunda frase del capítulo I, apartado 1, letra b), de la Directiva 88/407/CEE, que decía: "Los animales no podrán haber permanecido con anterioridad en otros rebaños de estatuto inferior", por el siguiente texto: "Los animales no podrán haber permanecido previamente en uno o varios ganados de estatuto inferior". ¿Debe interpretarse esta modificación como exclusivamente una aclaración o como una modificación material de los requisitos que regulan la admisión de bovinos en un centro reconocido de recogida de esperma?»

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

22. Para empezar, diré que, en la respuesta a las cuestiones planteadas por el Juez nacional, seguiré un orden que difiere parcialmente del propuesto en la resolución de remisión.

23. En efecto, mediante la primera cuestión el Juez pregunta a este Tribunal de Justicia si la normativa que debe aplicarse para determinar si el esperma de If de Focant puede ser objeto de intercambios intracomunitarios o no es la vigente en el momento de obtenerse el propio esperma, es decir, el Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407 en su versión original, o bien la vigente en el momento de la comercialización de dicho producto, es decir, la misma disposición, pero en su versión modificada por la Directiva 93/60. No obstante, por el modo en el que está formulada la cuestión se deduce fácilmente que ésta parte del supuesto de que la Directiva citada en último lugar modificó sustancialmente la normativa precedente.

En cambio, el carácter sustancial o formal de dicha modificación es en sí mismo objeto de la cuarta cuestión prejudicial planteada por el Juez nacional. Por tanto, considero necesario responder en primer lugar a esta última. Quisiera añadir, por otro lado, que la respuesta a dicha cuestión podría además resultar determinante en relación con el asunto objeto de examen. En efecto, si se llegara a la conclusión de que la Directiva 93/60 no modificó de manera sustancial el texto anteriormente vigente, sino que se limitó simplemente a aclarar su significado, las otras cuestiones quedarían privadas de pertinencia. Así pues, por todas estas razones analizaré en primer lugar la cuarta cuestión.

24. Mediante ella, el Juez *a quo* pregunta a este Tribunal si la Directiva 93/60, al sustituir la frase «los animales no podrán haber permanecido con anterioridad en otros rebaños de estatuto inferior» contenida en el Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407 por la frase «los animales no podrán haber permanecido previamente en uno o varios ganados de estatuto inferior», introdujo una modificación sustancial en los criterios establecidos para la admisión de un toro en un

centro de recogida de esperma, o si simplemente se limitó a aclarar y precisar el contenido de la disposición anteriormente vigente.

25. En primer lugar, quisiera señalar, con carácter preliminar, que no se discute que la Directiva 93/60, cuando se refiere a «uno o varios ganados» debe interpretarse en el sentido de que un toro, para poder ser admitido en un centro de recogida de esperma, no debe haber estado nunca en ningún ganado que tuviera un estatuto sanitario inferior al de «oficialmente indemne de brucelosis». Por tanto, dicha prohibición se refiere tanto a la explotación de la que procede directamente el toro en el momento de ser admitido en el centro de recogida como a otras explotaciones en las que dicho toro haya podido estar presente. Por lo que respecta al primer supuesto, la prohibición implica no sólo que dicha explotación debe tener el estatuto sanitario de «oficialmente indemne de brucelosis» en el momento de trasladarse el toro al centro de recogida, sino también que no debe haber tenido anteriormente ningún estatuto inferior. Y ello durante todo el período durante el cual el toro permaneció en ella.

26. Dicho esto, la respuesta a la cuestión planteada por el Juez nacional depende de la interpretación que se haga de la frase contenida en la versión original del Anexo B de la Directiva 88/407. En particular, procede determinar qué debe entenderse por la expresión «otros rebaños», y si dicha expresión tiene el mismo alcance que la de «uno o varios ganados» que figura en la versión modificada.

27. KVS y el Gobierno neerlandés sostienen que no existe dicha equivalencia. Más concretamente, según el Gobierno neerlandés la expresión «otros rebaños» debe entenderse en el sentido de que establece una distinción entre la explotación de la que procede el toro con anterioridad a su admisión en el centro de recogida y las demás explotaciones en las que el animal haya podido estar anteriormente. Según ese mismo Gobierno, esto implica que la prohibición de admitir en los centros de recogida de esperma a los toros que hayan estado en explotaciones con un estatuto inferior tan sólo se refiere a las segundas, y no a la primera. Por tanto, la última explotación de la que proceda el toro debe respetar exclusivamente los requisitos establecidos en la letra b), incisos i) y ii), del Anexo B. En otros términos, dicha explotación tan sólo debe cumplir el requisito de tener el estatuto de «oficialmente indemne de brucelosis» en el momento en que el toro es admitido en el centro de recogida, siendo irrelevantes los estatutos sanitarios que pueda haber tenido anteriormente.

28. Por el contrario, la Comisión, el Consejo y el Gobierno francés consideran que debe darse a la expresión «otros rebaños» un significado más amplio, que coincida precisamente con el de la expresión «uno o varios ganados». En efecto, en su opinión para poder alcanzar el objetivo de protección de la salud de las personas es necesario que la prohibición contenida en la última frase de la disposición de que se trata se extienda indistintamente a todas las explotaciones en las que el toro haya permanecido.

29. Considero que esta última es la postura que debe acogerse. Es sabido que, cuando

la formulación literal de una disposición se presta a diversas interpretaciones, la elección entre ellas debe efectuarse teniendo en cuenta el contexto en el que se inscribe la disposición y «los objetivos perseguidos por la normativa de que forma parte». [6] En efecto, la jurisprudencia se inclina en favor de la interpretación más coherente con la finalidad perseguida por la disposición de que se trate. [7]

30. Estos son los criterios que deben aplicarse en el presente caso para interpretar la disposición contenida en el Anexo B, Capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407. Teniendo en cuenta dichos criterios, la interpretación que debe acogerse es la más amplia sugerida por la Comisión y el Gobierno francés.

31. A este respecto, procede considerar que, tal como se desprende de su cuarto considerando, la Directiva 88/407 tiene entre sus finalidades la de evitar que la obtención, el tratamiento y el intercambio intracomunitario de esperma de bovinos puedan implicar riesgos de propagación de las enfermedades de los animales. [8]

32. En relación, especialmente, con la brucelosis, este objetivo reviste una especial importancia. Tal como señalan la Comisión y el Consejo en sus observaciones, esta enfermedad es particularmente grave y contagiosa. Por otro lado, puede entrañar graves riesgos para la salud de las personas, en la medida en que es transmisible a los humanos, ya sea mediante contacto directo, ya a través del consumo de leche o productos derivados.

33. A esto debe añadirse que, en este ámbito, la protección de la salud pública resulta especialmente complicada. Del testimonio de un perito médico en la materia, al que se hace referencia en la resolución de remisión, se desprende que no existen métodos seguros para erradicar de manera definitiva una infección de brucelosis que afecte a un rebaño. En Alemania, ha habido casos en los cuales, a pesar de la adopción de todas las medidas posibles, como la evacuación del establo, la desinfección y la reintroducción de ganado sano, la enfermedad ha vuelto a aparecer al cabo de dieciséis meses. Por otro lado, tal como subraya el Consejo en sus observaciones, en el estado actual de los conocimientos científicos ningún examen bacteriológico permite excluir con certeza la eventual presencia de bacterias de brucelosis en el esperma de los toros.

34. Habida cuenta de los objetivos que persigue la Directiva, es manifiesto que la interpretación de la expresión «otros rebaños» no puede referirse únicamente a otros rebaños distintos del rebaño de procedencia, ya que el riesgo de propagación de la enfermedad que tiene en cuenta la Directiva es el que se deriva del hecho de que un toro haya estado en un momento dado en un

6 — Sentencia de 17 de noviembre de 1983, Merck (292/82, Rec. p. 3781), apartado 12. Véanse, asimismo, las sentencias de 22 de septiembre de 1988, Land de Sarre y otros (187/87, Rec. p. 5013), apartado 19, y de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión (C-355/95 P, Rec. p. I-2549), apartado 21.

7 — En particular, véase una vez más la sentencia Merck, citada en la nota 6 *supra*, apartado 12. Por otro lado, véanse también las sentencias de 6 de octubre de 1970, Grad (9/70, Rec. p. 825), apartados 12 y 13; de 21 de octubre de 1970, Haselhorst (23/70, Rec. p. 881), apartados 13 y 14, y Transports Lesage (20/70, Rec. p. 861), apartados 13 y 14, y de 28 de febrero de 1980, Fellinger (67/79, Rec. p. 535), apartados 6 y 7.

8 — A este respecto, véase el punto 4 *supra*.

rebaño de estatuto inferior al de «oficialmente indemne de brucelosis», y que este riesgo es el mismo independientemente de que se haga referencia a la presencia del toro en un rebaño distinto del de procedencia o a la presencia del toro en su rebaño de origen, pero durante un período anterior. Así pues, en definitiva, una interpretación que tuviera en cuenta el primer tipo de riesgo de contagio y no el segundo limitaría los efectos de la Directiva, impidiendo, o al menos dificultando, la realización de su objetivo.

35. En consecuencia, considero que la expresión «otros rebaños» contenida en el Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407 debe interpretarse en el sentido de que se refiere a todos los rebaños en los que haya estado el toro con anterioridad a su admisión en el centro de recogida de esperma. Por consiguiente, al reafirmar un concepto ya presente en la disposición anterior, el artículo 1, número 8, de la Directiva 93/60 no introdujo en realidad ningún cambio sustancial en la normativa relativa a los criterios de admisión de bovinos en los centros de recogida de esperma.

36. Merece la pena añadir que el cuarto considerando de la Directiva 93/60 proporciona una confirmación adicional de la conclusión a la que acabo de llegar. En él se lee que entre los motivos que hicieron necesario modificar el texto original de la Directiva estaba también el de aclarar determinados puntos de la normativa. Que dichas aclaraciones se refieren, en particular, a las disposiciones en materia de brucelosis es algo que resulta evidente de los trabajos preparatorios de la Directiva. En efecto, de estos últimos se desprende que uno de los motivos principales por los cuales la Comisión consideraba oportuno modificar la Directiva 88/407 era justamente el de precisar la situación por lo que se refería al estatuto del toro en relación con la brucelosis en el momento de ingresar en un centro de recogida de esperma. [9]

37. Así pues, en definitiva considero que procede responder a la cuarta cuestión planteada por el Juez nacional que la modificación introducida en 1993 en el texto del Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407 constituye una mera precisión del texto original de la Directiva.

38. En el caso de que el Tribunal de Justicia comparta la solución que propongo, sería ocioso que se pronunciara sobre las demás cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, si se considera que también la versión original de la Directiva 88/407 establecía que, para ser admitido en un centro de recogida de esperma, un bovino no debía haber estado nunca en ninguna explotación que tuviera un estatuto sanitario inferior al de «oficialmente indemne de brucelosis», debería concluirse que If de Focant no fue legalmente admitido en el centro de recogida neerlandés y que, por lo tanto, su esperma

9 — Véase el documento de la Comisión COM(92) 462 final, de 12 de noviembre de 1992.

no puede ser objeto de intercambios intracomunitarios.

Sobre la primera cuestión prejudicial

39. En cambio, si el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que la Directiva 93/60 modificó la normativa anteriormente vigente, introduciendo requisitos de admisión más restrictivos, el resto de las cuestiones prejudiciales adquirirían pertinencia para la resolución del litigio principal. Por ello, considero oportuno responder también a las otras tres cuestiones planteadas por el Juez remitente.

40. Como ya he tenido ocasión de anticipar,[10] mediante la primera cuestión se pregunta si el esperma perteneciente a un toro legalmente admitido en un centro de recogida —por cumplir los requisitos exigidos por la normativa comunitaria vigente en el momento de la admisión— puede considerarse no comercializable en el territorio de la Comunidad por el hecho de que, en el momento de solicitarse el certificado de exportación, dicho toro ya no cumple los mencionados requisitos, ya que, entre tanto, estos han cambiado. En otros términos, se pregunta a este Tribunal si, en el caso de que en el período transcurrido entre la fase de producción del esperma y la de comercialización del mismo se haya producido una modificación sustancial de la normativa relativa a la admisión de toros en los centros de recogida de esperma, la expedición de los certificados de exportación debe considerarse sujeta a los requisitos establecidos en la normativa vigente en el momento de la admisión o a la vigente en el momento de solicitarse el certificado.

41. Según el Consejo y la Comisión, la cuestión examinada debe resolverse a la luz del principio de irretroactividad de los actos comunitarios. A este respecto, las dos Instituciones se remiten a la sentencia Salumi y otros,[11] según la cual «si por regla general se considera que las normas de procedimiento se aplican a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor, no sucede lo mismo con las normas materiales». La razón es que «[...] estas últimas se interpretan normalmente en el sentido de que tan sólo afectan a situaciones adquiridas con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de su tenor, de su finalidad o de su sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicha eficacia» y que «el principio de seguridad jurídica se opone a que los efectos en el tiempo de un acto comunitario empiecen a producirse en una fecha anterior a su publicación». Según el Tribunal de Justicia, «[...] sólo excepcionalmente puede ser de otro modo, cuando lo exija el objetivo que pretende alcanzarse y siempre que se respete debidamente la confianza legítima de los interesados».[12] Remitiéndose a esta jurisprudencia, ambas Instituciones sostienen que ni del texto ni de los objetivos de la Directiva 93/60 cabe deducir la intención del legislador de atribuir eficacia retroactiva a las modificaciones introducidas en las disposiciones relativas a los requisitos de admisión de toros en los centros de recogida de esperma. Por consi-

10 — En el punto 23 *supra*.

11 — Sentencia de 12 de noviembre de 1981 (asuntos acumulados 212/80 a 217/80, Rec. p. 2735).

12 — Sentencia Salumi y otros, citada en la nota 11 *supra*, apartados 9 y 10.

guiente, dicha Directiva no puede aplicarse al esperma recogido con anterioridad a su entrada en vigor. En consecuencia, dichas Instituciones concluyen que, en el presente caso, la normativa que debe aplicarse a efectos de la expedición del certificado de exportación es la vigente en el momento en que If de Focant ingresó en el centro de recogida de esperma, es decir, la Directiva 88/407 en su versión original.

42. No puede acogerse esta tesis. En efecto, la cuestión planteada por el Juez nacional, pese a referirse al problema de la determinación del ámbito de aplicación de la normativa controvertida, no debe resolverse en función de la posibilidad de atribuir o no efectos retroactivos a la nueva normativa, sino con arreglo al principio, establecido por este Tribunal, según el cual «[...] las leyes modificativas de una disposición legislativa se aplican, salvo excepción, a los efectos futuros de las situaciones originadas bajo la ley anterior». [13]

43. Este principio debe interpretarse teniendo en cuenta la especificidad del presente caso, que se refiere a la aplicación de una norma a una situación en curso de gestación. [14] En este tipo de casos se trata de determinar si debe aplicarse la norma sobrevenida y en qué medida. Según la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal situación debe distinguirse de la verdadera retroactividad. En efecto, mientras que ésta implica que una norma pueda afectar a situaciones ya existentes con anterioridad a su entrada en vigor, la aplicación de una norma a situaciones en curso constituye un supuesto diferente, a saber, el de una situación que, si bien ya estaba gestándose en el momento de la entrada en vigor de la nueva disposición, aún no ha producido, sin embargo, los efectos que la propia norma está llamada a regular, de modo que la aplicación de esta última resulta necesaria y útil.

44. A estas conclusiones llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia Butterfly Music. [15] En aquel asunto, el objeto de litigio era la interpretación de la Directiva 93/98/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines. [16] En Italia, la adaptación del Derecho interno a la citada Directiva había tenido por efecto aumentar el plazo de protección de los derechos de los artistas y de los intérpretes de treinta a cincuenta años, creando, en algunos casos, situaciones en las cuales grabaciones que habían pasado al dominio público con arreglo a la normativa anteriormente vigente volvieron a estar protegidas con posterioridad como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva normativa. Al interpretar la mencionada Directiva, el Tribunal de Justicia estableció que: «[...] puesto que el restablecimiento de los derechos de autor y de los derechos afines no incide en los actos de explotación definitivamente realizados por un tercero antes de la fecha en la que dicho restable-

13 — Sentencia de 14 de abril de 1970, Brock (68/69, Rec. p. 171), apartado 7. Véanse, por otro lado, las sentencias de 5 de diciembre de 1973, SOPAD (143/73, Rec. p. 1433), apartado 8; de 15 de febrero de 1978, Bauche y Delquignies (96/77, Rec. p. 383), apartado 48; de 25 de octubre de 1978, Koninklijke Scholten-Honig y de Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf» (125/77, Rec. p. 1991), apartado 37; de 5 de febrero de 1981, P./Comisión (40/79, Rec. p. 361), apartado 12, y de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 19.

14 — A este respecto, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Cosmas presentadas el 19 de enero de 1999 en el asunto Andersson (sentencia de 15 de junio de 1999, C-321/97, Rec. p. I-3551), así como las conclusiones del Abogado General Sr. Roemer presentadas el 6 de junio de 1973 en el asunto Westzucker (sentencia de 4 de julio de 1973, 1/73, Rec. p. 723).

15 — Sentencia de 29 de junio de 1999 (C-60/98, Rec. p. I-3939).

16 — DO L 290, p. 9.

cimiento se produjo, no puede considerarse que tenga efectos retroactivos. Su aplicación a los efectos futuros de situaciones no configuradas definitivamente significa, sin embargo, que incide en los derechos de un tercero a proseguir la explotación de un soporte de sonido cuyos ejemplares ya fabricados aún no han sido comercializados y puestos en el mercado en dicha fecha». [17]

45. De todas las consideraciones efectuadas hasta ahora se desprende, por tanto, que, cuando existe una separación temporal entre el momento en que una situación jurídicamente pertinente empieza a existir y el momento en que se tienen en cuenta sus efectos, también deben aplicarse inmediatamente las modificaciones de la normativa pertinente que se hayan producido con posterioridad al nacimiento de la situación de que se trate, pero con anterioridad a su definitiva configuración.

46. El presente caso puede equipararse al supuesto que acabo de describir. En efecto, debe recordarse que la Directiva 88/407 tenía específicamente por objeto regular los intercambios intracomunitarios de esperma congelado de bovinos, y pretendía evitar que dichos intercambios pusieran en peligro la salud de las personas favoreciendo la propagación de las enfermedades de los animales. [18] Con este fin, el artículo 3 establece que la expedición de esperma desde un Estado a otro de la Comunidad tan sólo puede producirse si los bovinos donantes presentan un estado sanitario conforme a las disposiciones contenidas en el Anexo B.

17 — Sentencia Butterfly Music, citada en la nota 15 *supra*, apartado 24.

18 — Véase el cuarto considerando.

47. Así las cosas, no me parece que pueda dudarse del hecho de que la admisión de los animales en los centros de recogida y la comercialización del esperma constituyen dos momentos distintos de una misma situación, separados por un período de tiempo correspondiente al período durante el cual el esperma producido permanece almacenado en el centro. En efecto, de estos dos momentos el primero tan sólo constituye un presupuesto para que pueda producirse el segundo, que es el que perfecciona el supuesto de hecho al que se aplica la Directiva.

48. En consecuencia, entiendo, por las consideraciones expuestas, que debe responderse a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que la normativa pertinente para determinar si puede expedirse la certificación necesaria para la admisión de los intercambios intracomunitarios del esperma de If de Focant es la Directiva 88/407, en su versión modificada por la Directiva 93/60.

## Sobre la segunda cuestión prejudicial

49. Mediante la segunda cuestión prejudicial, el Juez nacional pregunta a este Tribunal de Justicia si la normativa transitoria contenida en la Directiva 88/407, que excluye de su ámbito de aplicación el esperma producido con anterioridad al 1 de enero de 1990, puede extenderse, por analogía, a la Directiva 93/60, excluyendo de la aplicación de las modificaciones introducidas por la misma el esperma recogido con anterioridad al 1 de julio de 1994. Recuerdo que esta última es la fecha límite para que los Estados miembros dieran cumplimiento a la mencionada Directiva.

50. Procede responder de manera negativa a dicha cuestión. En efecto, no concurren ninguno de los presupuestos para una aplicación por analogía como la que sugiere el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, procede considerar que el recurso a la analogía presupone la existencia de una laguna en las disposiciones legislativas de que se trate, y tiene por objeto subsanarla mediante la aplicación de disposiciones relativas a casos similares. En consecuencia, el requisito para recurrir a la aplicación por analogía de una disposición es la existencia de una laguna en el sistema.

Ahora bien, en el presente caso no se aprecia ninguna laguna. En efecto, la inexistencia en la Directiva 93/60 de disposiciones transitorias equivalentes a las contenidas en la Directiva 88/407 constituye una opción del legislador destinada a que la normativa más reciente surtiera efecto de inmediato y garantizara así una protección más eficaz de la salud de las personas.

## Sobre la tercera cuestión prejudicial

51. Por último, mediante la tercera cuestión el Juez *a quo* pregunta, fundamentalmente, si la inexistencia de disposiciones transitorias invalida la Directiva 93/60 por violar los principios de confianza legítima y de proporcionalidad.

52. Por lo que respecta a la supuesta violación del principio de confianza legítima, habida cuenta de las observaciones efectuadas anteriormente sobre la primera cuestión, basta recordar que el Tribunal de Justicia ha afirmado en varias ocasiones que, «si bien el principio de respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, según reiterada jurisprudencia este principio no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior [...]». [19]

53. Esto debe entenderse en el sentido de que, en tales circunstancias, no existe ninguna confianza legítima que proteger, ya que la situación objeto de la normativa aún se encuentra en gestación y, por ende, todavía no ha producido situaciones subjetivas dignas de protección. [20]

54. Quisiera añadir, por otro lado, que, en todo caso, KVS no podría invocar la existencia de expectativas legítimas por lo que respecta a la comercialización del esperma de If de Focant. En efecto, como se ha señalado, [21] ya en la época en que el toro fue admitido en el centro de recogida de esperma se planteó la cuestión de si cumplía o no todos los requisitos exigidos por la normativa vigente. Por tanto, al importar el toro KVS habría debido ser cuando menos consciente de que el animal había nacido en una explotación que, desde el punto de vista del estatuto sanitario,

19 — Sentencia Butterfly Music, citada en la nota 15 *supra*, apartado 25. Véanse, además, las sentencias de 14 de enero de 1987, Alemania/Comisión (278/84, Rec. p. 1), apartado 36; de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 19, y de 22 de febrero de 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495), apartado 35.

20 — En este sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti presentadas el 24 de enero de 1978 en el asunto Bauche y Delquignies, citado en la nota 13 *supra*, punto 8.

21 — Véanse los puntos 14 a 17 *supra*.

estaba al límite de la legalidad y que, por tanto, una modificación de la normativa en sentido restrictivo, por mínima que fuera, seguramente haría que su esperma dejara de ser comercializable.

55. Por otro lado, en lo que se refiere a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, considero que, en el caso que nos ocupa, reviste una particular importancia la sentencia Reino Unido/Comisión. [22] En este asunto, el Reino Unido se dirigió al Tribunal de Justicia para solicitar la anulación de la Decisión de la Comisión mediante la cual esta última prohibía, con carácter transitorio, la exportación de carne de bovino y sus derivados procedentes del territorio del Reino Unido. Con ello, pretendía hacer frente a la epidemia de la encefalopatía espongiforme bovina (la denominada enfermedad de las «vacas locas») detectada en Gran Bretaña en 1996. En dicha sentencia, el Tribunal afirmó que «[...] el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos [...]». Asimismo, afirmó que «por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados, el legislador comunitario dispone en materia de política agraria común de una potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado» y que «por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la Institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida [...]». También añadió que «en el momento en el que se adoptó la Decisión impugnada, existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados» y que «[...] ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos». [23]

56. A mi entender, la sentencia que acabo de citar proporciona una respuesta inequívoca a la cuestión de que se trata. El dato más interesante que se desprende de dicha sentencia consiste en que se reconoce a la incertidumbre científica, unida a la existencia de un riesgo grave para la salud de las personas, una importancia determinante como justificación de intervenciones normativas particularmente restrictivas. [24]

57. Semejante justificación puede invocarse también en el caso que estamos analizando. En efecto, ya he recordado [25] que existe una

22 — Sentencia de 5 de mayo de 1998 (C-180/96, Rec. p. I-2265). Véase también la sentencia del mismo día National Farmers' Union y otros (C-157/96, Rec. p. I-2211).

23 — Sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 22 *supra*, apartados 96 a 99.

24 — En este sentido, véase también el auto del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 1996, National Farmer's Union y otros (T-76/96 R, Rec. p. II-815), apartado 88, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de julio de 1998, Bergaderm y Goupil/Comisión (T-199/96, Rec. p. II-2805), apartados 64 a 67.

25 — Véase el punto 33 *supra*.

gran incertidumbre respecto a la lucha contra la brucelosis, en particular, por lo que respecta a los medios de identificación de los animales contagiados. En consecuencia, teniendo en cuenta los riesgos de la posible transmisión de la enfermedad a la especie humana, la opción del legislador de no establecer un régimen transitorio en la Directiva 93/60, de modo que los nuevos requisitos más restrictivos para la admisión de toros en los centros de recogida de esperma pasaran a ser operativos de manera inmediata y general, no puede considerarse desproporcionada con respecto al objetivo de protección de la salud de las personas que perseguían dichas modificaciones.

58. En consecuencia, por lo que respecta a la tercera cuestión prejudicial considero que la inexistencia en la Directiva 93/60 de medidas transitorias no invalida dicha Directiva por violar los principios de confianza legítima y de proporcionalidad.

## Conclusión

59. A la luz de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuarta cuestión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

«1) El artículo 1, número 8, de la Directiva 93/60/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1993, que modifica la Directiva 88/407/CEE 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, y se amplía al esperma fresco de dichos animales, que sustituye el texto de la segunda frase del capítulo I, número 1, letra b), del Anexo B de la Directiva 88/407/CEE, de 14 de junio de 1988, cuyo tenor era "Los animales no podrán haber permanecido con anterioridad en otros rebaños de estatuto inferior", por el siguiente texto: "Los animales no podrán haber permanecido

previamente en uno o varios ganados de estatuto inferior", debe interpretarse en el sentido de que se refiere a la permanencia anterior en cualquier explotación, incluida la última explotación de procedencia.»

En caso de que el Tribunal de Justicia opte por una solución opuesta a la que se sugiere, propongo que responda del siguiente modo a las cuestiones primera, segunda y tercera:

«2) El artículo 3, primera frase, letra b), de la Directiva 88/407 debe interpretarse en el sentido de que el esperma de un toro —admitido en un centro reconocido de recogida de esperma con anterioridad a la adopción de la Directiva de modificación 93/60 porque reunía los requisitos de admisión vigentes en su momento— deja de cumplir el requisito mencionado en el artículo 3, letra b), de la Directiva si, en el momento de solicitarse la certificación del esperma, el referido animal no satisface el nuevo requisito modificado de admisión en un centro de recogida de esperma establecido en el Anexo B, capítulo I, número 1, letra b), de la Directiva 88/407.

3) El régimen transitorio contenido en el artículo 20 de la Directiva 88/407 no puede interpretarse en el sentido de que se aplica por analogía al esperma recogido y tratado con anterioridad al 1 de julio de 1994.

4) La Directiva 93/60 es válida, en la medida en que no es incompatible con los principios generales del Derecho y, en particular, con los principios de confianza legítima y de proporcionalidad.»