Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 11 de febrero de 2021 [1]

**Asunto C-579/19**

**R (a instancias de la Association of Independent Meat Suppliers y otro)**
**contra**
**Food Standards Agency**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido)]

«Petición de decisión prejudicial — Reglamento (CE) n.º 854/2004 — Reglamento (CE) n.º 882/2004 — Controles oficiales de alimentos de origen animal — Derecho al control jurisdiccional de la decisión de un veterinario oficial — Principios de equivalencia y de efectividad — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

## I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial remitida por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Reino Unido) trata, en esencia, de la interpretación del artículo 5, punto 2, del Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, [2] y del artículo 54, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. [3] El artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 versa sobre la colocación de un marcado sanitario por los veterinarios oficiales cuando estimen que la carne es apta para el consumo humano, mientras que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 trata de la información sobre el derecho a recurrir las decisiones adoptadas por las autoridades competentes de los Estados miembros a raíz de dichos controles oficiales.

[1] Lengua original: inglés.
[2] DO 2004, L 139, p. 206.
[3] DO 2004, L 165, p. 1.

2. Los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 forman parte del marco jurídico que rige la seguridad alimentaria en la Unión Europea.[4] En términos generales, estos Reglamentos establecen normas armonizadas sobre los controles oficiales efectuados por las autoridades competentes de los Estados miembros para garantizar que los operadores de empresas alimentarias cumplen con las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión. A este respecto, los veterinarios oficiales son personas especialmente cualificadas que, con la ayuda de los auxiliares oficiales, desempeñan funciones en nombre de dichas autoridades en el sistema de controles oficiales sobre la carne.

3. En el presente asunto se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las consecuencias del «derecho a recurrir las decisiones adoptadas por la autoridad competente a raíz de los controles oficiales» que menciona el considerando 43 del Reglamento n.º 882/2004 y que se detalla en el artículo 54, apartado 3, del mismo Reglamento.

4. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar la conformidad con los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 de un régimen jurídico que existía en el ordenamiento del Reino Unido antes de la entrada en vigor de dichos Reglamentos: el artículo 9 de la Food Safety Act 1990 (Ley sobre Seguridad Alimentaria de 1990; en lo sucesivo, «Ley de 1990»).[5] Esta cuestión se plantea en el marco de un litigio entre las partes recurrentes en el procedimiento principal, Cleveland Meat Company (en lo sucesivo, «CMC») y la Association of Independent Meat Suppliers, y la autoridad recurrida, la Food Standards Agency (Agencia sobre Normas de Seguridad Alimentaria; en lo sucesivo, «FSA»), sobre cuál de las vías de recurso disponibles en el Derecho nacional para el control jurisdiccional de las decisiones de un veterinario oficial de no colocar un marcado sanitario a una carne que se considera no apta para el consumo humano es compatible con el Derecho de la Unión. ¿Es el artículo 9 de la Ley de 1990, que establece un procedimiento ante un Justice of the Peace (Juez de Paz) donde se decide sobre el fondo del asunto, la única vía de recurso que satisface el mencionado derecho de recurso reconocido por el Derecho de la Unión, como sostienen los recurrentes, o la revisión judicial con arreglo al Derecho del Reino Unido (en lo sucesivo, «revisión judicial»), un procedimiento en el que no se decide sobre el fondo del asunto, constituye un medio efectivo y adecuado para cumplir con las exigencias en materia de seguridad alimentaria que imponen los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 y, en concreto, la negativa a colocar un marcado sanitario por un veterinario oficial, como sostiene la FSA? Esta cuestión implica necesariamente un estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la autonomía procesal de los Estados miembros para configurar la regulación de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que confiere el Derecho de la Unión, autonomía que está sujeta a los principios de equivalencia y efectividad y al derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

[4] Dicho marco jurídico también incluye: el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 31, p. 1); el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO 2004, L 139, p. 1); el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO 2004, L 139, p. 55), y el Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales) (DO 2009, L 300, p. 1). Véanse también los puntos 39 a 43 de las presentes conclusiones.

[5] *UK Public General Acts* 1990 c. 16.

5. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, para cumplir con dichos Reglamentos y con el Derecho de la Unión en general, el Reglamento n.º 882/2004 establece un recurso contra la decisión del veterinario oficial de no colocar un marcado sanitario en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, que incluya un examen del fondo de la decisión. A esta cuestión también procede responder a la luz de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia sobre el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, ya que guarda relación con el alcance del control jurisdiccional.

6. En consecuencia, el presente asunto plantea problemas novedosos en cuanto a la tutela judicial efectiva de los particulares en el Derecho de la Unión en materia alimentaria y en cuanto a la relación entre los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 a este respecto. Asimismo, puede tener una trascendencia aún mayor para el desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al control jurisdiccional de las decisiones administrativas por los órganos jurisdiccionales nacionales en virtud del artículo 47 de la Carta.

## II. Marco jurídico

7. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 854/2004 establece lo siguiente:

«El marcado sanitario de canales de ungulados domésticos, mamíferos de caza de cría distintos de los lagomorfos, y caza mayor silvestre, así como medias canales, cuartos y piezas procedentes del despiece de medias canales en tres piezas al por mayor, se efectuarán en los mataderos y establecimientos de manipulación de caza de conformidad con lo establecido en el capítulo III de la sección I del anexo I. Los marcados sanitarios serán colocados por el veterinario oficial o bajo su responsabilidad, cuando los controles oficiales no hayan observado deficiencias que impliquen que la carne sea no apta para el consumo humano.»

8. A tenor del considerando 43 del Reglamento n.º 882/2004:

«Los explotadores deben tener derecho a recurrir las decisiones adoptadas por la autoridad competente a raíz de los controles oficiales, y ser informados de ese derecho.»

9. El artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 establece:

«La autoridad competente facilitará al explotador de que se trate o a su representante:

a) una notificación por escrito de su decisión relativa a la acción que deba emprenderse con arreglo al apartado 1, junto con las razones en las que se basa dicha decisión; y

b) información sobre su derecho a recurrir dichas decisiones y sobre el procedimiento y los plazos aplicables.»

## III. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

10. El 11 de septiembre de 2014, CMC compró un toro vivo por un precio aproximado de 1 400 libras esterlinas (GBP) (aproximadamente, 1 700 euros). El toro fue considerado apto para su sacrificio por el veterinario oficial residente del matadero de CMC. Realizó el examen *post mortem* de la canal y de los despojos un auxiliar oficial, denominado inspector de higiene de la carne, quien

detectó tres abscesos en los despojos.[6] Más tarde, ese mismo día, el veterinario oficial inspeccionó la canal y, tras debatir el asunto con el inspector, declaró que la carne no era apta para el consumo humano, pues se sospechaba que el toro había padecido piemia, una forma de infección de la sangre.[7] Por consiguiente, el veterinario oficial no colocó en la canal el marcado sanitario que certificase que era apta para el consumo humano. Como consecuencia de ello, CMC no pudo vender la canal, pues lo prohibía el artículo 19 del Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [Reglamento de 2013 sobre Seguridad e Higiene Alimentarias (Inglaterra)].[8]

11. CMC recabó la opinión de otro veterinario cirujano e impugnó el dictamen del veterinario oficial. Alegó que, en el caso de que se negase a entregar voluntariamente la canal, el veterinario oficial se vería obligado a incautar la canal de conformidad con el artículo 9 de la Ley de 1990 y someterla ante un Juez de Paz para que este determinase si procedía o no su condena. La FSA, autoridad competente en materia de legislación de la Unión y nacional sobre seguridad alimentaria y responsable de los controles oficiales en los mataderos, contestó que no era necesario recurrir a tal procedimiento y que, una vez declarada no apta para el consumo humano por el veterinario oficial, la canal debía ser eliminada como subproducto animal.

12. El 23 de septiembre de 2014, el veterinario oficial, actuando en nombre de la FSA, entregó a CMC una notificación en la que se le instaba a eliminar la canal como subproducto animal de conformidad con el artículo 25, apartado 2, letra a), del Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 [Reglamento sobre Subproductos Animales (Aplicación) (Inglaterra) de 2013][9] y con el Reglamento (CE) n.º 1069/2009. En dicha notificación se declaraba lo siguiente: «Le asiste el derecho a interponer recurso contra esta decisión ante los tribunales. El escrito de recurso deberá presentarse sin demora y, en cualquier caso, por regla general, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se hayan dado por vez primera los motivos para la interposición del mismo.»

13. CMC y la Association of Independent Meat Suppliers (en lo sucesivo, colectivamente, «recurrentes») incoaron en efecto un procedimiento de revisión judicial ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (United Kingdom) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido] mediante el que se impugnaba la afirmación de la FSA de que no era necesario aplicar el procedimiento previsto en el artículo 9 de la Ley de 1990 y, con carácter subsidiario, se alegaba que incumbe al Reino Unido ofrecer vías de impugnación de las decisiones de los veterinarios oficiales acerca de la aptitud de la carne para el consumo humano. Este procedimiento no prosperó ante dicho tribunal[10] ni ante la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil)],[11] de modo que los recurrentes recurrieron ante la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido).

6 Según se desprende de la resolución de remisión, el término «canal» se utiliza en el sentido definido por el punto 1.9 del anexo I al Reglamento n.º 853/2004 como «el cuerpo de un animal una vez sacrificado y faenado», mientras que «despojos» significa, a tenor del punto 1.11 del mismo anexo, «la carne fresca que no sea la de la canal, incluidas las vísceras y la sangre».

7 La piemia es una infección de la sangre (septicemia) causada por la proliferación en el flujo sanguíneo de una bacteria piogénica liberada por un absceso.

8 *UK Statutory Instruments* 2013/2996. Según se trasluce de la información proporcionada al Tribunal de Justicia, este Reglamento es el instrumento por el que se aplican en Inglaterra los Reglamentos n.º 178/2002, n.º 852/2004, n.º 853/2004 y n.º 854/2004.

9 *UK Statutory Instruments* 2013/2952.

10 R (a instancias de la Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) (recurrentes) contra Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

11 R (a instancias de la Association of Independent Meat Suppliers y otro) contra Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

14. El órgano jurisdiccional remitente ha indicado, en particular, que el procedimiento establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990 no está concebido como un recurso contra la decisión del veterinario oficial acerca de la aptitud de la carne para el consumo humano. De conformidad con dicho procedimiento, si en opinión de un agente autorizado de una autoridad alimentaria o una autoridad de ejecución como la FSA, un alimento destinado al consumo humano no cumple los requisitos de seguridad alimentaria, el referido agente podrá incautar el alimento y retirarlo para que el asunto sea examinado por un Juez de Paz local, el cual podrá ser bien un juez lego o bien un juez de distrito legalmente cualificado como tal que deberá estar accesible a todas horas. Si, a juicio del Juez de Paz, sobre la base de las pruebas que considere adecuadas, el producto alimenticio no cumple los requisitos de seguridad alimentaria, lo declarará no apto y ordenará su destrucción a expensas del propietario; en cambio, si rechaza declararlo no apto, la autoridad pertinente deberá compensar al propietario por toda pérdida de valor derivada de la actuación del agente.

15. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que, según los recurrentes, el procedimiento establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990, que ha formado parte del Derecho del Reino Unido desde el siglo XIX y sigue aplicándose de conformidad con el régimen de seguridad alimentaria de la Unión Europea, no solo establece un medio para dar cumplimiento a la decisión del veterinario oficial respecto a la aptitud de la carne para el consumo humano, sino que también proporciona al explotador una vía para someter al control jurisdiccional dicha decisión y que el Juez de Paz resuelva si la canal efectivamente cumple los requisitos de seguridad alimentaria. Los recurrentes admiten que el Juez de Paz no puede ordenar a un veterinario oficial que coloque un marcado sanitario, pero alegan que cabe esperar que el veterinario oficial respete la decisión y en consecuencia coloque tal marcado, y que se conceda una indemnización. En cambio, la FSA no admite que este procedimiento resulte adecuado, y aún menos obligatorio, para resolver un litigio acerca de si la canal resulta o no apta para el consumo humano, pues el Juez de Paz carece de competencia para ordenar a un veterinario oficial que coloque un marcado sanitario ni para hacer otra cosa que no sea retirar para su eliminación la canal que no lleve tal marcado. El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado al Tribunal de Justicia que dé por buena la interpretación realizada por los recurrentes, de modo que un Juez de Paz esté facultado para dictar una resolución que pueda dar lugar a la concesión de una indemnización si considera que debió haberse colocado un marcado sanitario en una canal.

16. El órgano jurisdiccional remitente ha añadido que el explotador de un matadero como CMC dispone de la posibilidad de incoar un procedimiento para impugnar la decisión de un veterinario oficial de declarar no apta para el consumo humano la carne de una canal y, por tanto, de denegar el marcado sanitario, o bien para revocar una notificación de eliminación como la que se remitió a CMC el 23 de septiembre de 2014, mencionada en el punto 12 de las presentes conclusiones. En dicho procedimiento, el tribunal puede revocar la referida decisión por cualquier motivo que la convierta en ilegal, incluidos los supuestos en que el veterinario oficial actúe con fines ilegítimos, no aplique el examen jurídico correcto o adopte una decisión poco racional o que carezca de una base probatoria suficiente. Asimismo, en ocasiones, el tribunal escucha declaraciones orales y dicta mandamientos y está facultado para conceder una indemnización por vulneración de los derechos consagrados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»). Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que la revisión judicial no es un recurso en virtud del cual se conozca del fondo de la decisión.

17. En estas circunstancias, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo, Reino Unido) ha acordado suspender el procedimiento principal y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Excluyen los [Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004] un procedimiento con arreglo al cual, en virtud del artículo 9 de la [Ley de 1990], un Juez de Paz decida sobre el fondo del asunto, y a la vista de las pruebas aportadas por los peritos designados por cada una de las partes, si una canal no cumple los requisitos de seguridad alimentaria?

2) ¿Exige el [Reglamento n.º 882/2004] la existencia de un derecho de recurso en relación con una decisión de un veterinario oficial de conformidad con el artículo 5, punto 2, del [Reglamento n.º 854/2004], según la cual la carne de una canal no era apta para el consumo humano y, de ser así, qué planteamiento debe aplicarse en el examen del fondo de la decisión adoptada por el veterinario oficial en un recurso en tal caso?»

## IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. Han presentado observaciones escritas al Tribunal de Justicia los recurrentes, el Reino Unido y la Comisión Europea. Estas mismas partes han respondido también a las preguntas por escrito del Tribunal de Justicia.

19. Estando aún pendiente este asunto ante el Tribunal de Justicia, el Reino Unido abandonó la Unión Europea el 31 de enero de 2020. Con arreglo al artículo 86, apartado 2, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,[12] el Tribunal de Justicia continua siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio, fecha que, con arreglo al artículo 126 del mismo Acuerdo, en principio es el 31 de diciembre de 2020. Asimismo, en virtud del artículo 89, apartado 1, de dicho Acuerdo, la sentencia del Tribunal de Justicia, ya sea dictada antes del final del período transitorio o en una fecha posterior, será vinculante en su totalidad para y en el Reino Unido.

20. En consecuencia, dado que la presente petición de decisión prejudicial se formuló el 31 de julio de 2019, el Tribunal de Justicia continúa siendo competente para pronunciarse sobre ella, y la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo, Reino Unido) queda vinculada por la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento.

## V. Resumen de las observaciones de las partes

21. Los recurrentes consideran que procede responder negativamente a la primera cuestión prejudicial, pues los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 no se oponen a un procedimiento como el establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990. Alegan que el hecho de que, con arreglo al artículo 5 del Reglamento n.º 854/2004, junto con su anexo I, el veterinario oficial tome sus

[12] DO 2020, L 29, p. 7. De conformidad con el artículo 86, apartado 3, del Acuerdo, se considerará que las peticiones de decisión prejudicial han sido presentadas en el momento en que el escrito que inicia el proceso ha sido inscrito en el Registro por la Secretaría del Tribunal de Justicia. En este caso, la petición se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de julio de 2019.

decisiones relativas al marcado sanitario de la carne basándose en su formación y cualificación no excluye el control jurisdiccional efectivo del fondo de dichas decisiones. En efecto, en ninguna parte de la disposición se niega el derecho a impugnarlas.

22. Los recurrentes aducen que procede responder a la segunda cuestión que el Reglamento n.º 882/2004 consagra el derecho a recurrir las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 en que declaren que la carne de una canal no es apta para el consumo humano, y afirman que, al examinar el fondo de tales decisiones, los tribunales de apelación deben llevar a cabo un control exhaustivo de todas las cuestiones de hecho y de Derecho correspondientes a la decisión de que se trate y deben decidir sobre el fondo del asunto y, a la vista de las pruebas aportadas por los peritos designados por cada una de las partes, si una canal no cumple los requisitos de seguridad alimentaria. En su opinión, el Reglamento n.º 854/2004 se aplica en el ámbito del Reglamento n.º 882/2004 y el artículo 54, apartado 3, de este último, en relación con su considerando 43, instituye un derecho general a recurrir que es aplicable a tales decisiones. Niegan que el artículo 54 del Reglamento n.º 882/2004 solo se aplique a las funciones del veterinario oficial enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 854/2004 y no a su artículo 5, ante todo, porque esto sería incoherente con la definición de «incumplimiento» que contiene el artículo 2 del Reglamento n.º 882/2004 y con las medidas de subsanación contempladas por el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 882/2004.

23. Los recurrentes aducen que la revisión judicial no implica el necesario control del fondo de la decisión e invocan el artículo 47 de la Carta y la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.[13] En su opinión, el derecho de los explotadores de mataderos a impugnar el contenido sustancial de las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 se deriva del artículo 17 en relación con el artículo 47 de la Carta. Consideran que la eliminación de la canal como subproducto animal constituye una injerencia ilegítima en el derecho a la propiedad del empresario, reconocido por el artículo 17 de la Carta, el cual, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») sobre el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH,[14] impone a los Estados miembros obligaciones procesales para garantizar que el empresario pueda impugnar efectivamente la medida de que se trate. Recalcan que, puesto que el litigio versa sobre si una carne es apta para el consumo humano, el procedimiento ha de ser rápido y accesible, como sucede con el artículo 9 de la Ley de 1990, y que la revisión judicial es prohibitivamente costosa. Añaden que es irrelevante la posible solución administrativa mencionada en las observaciones del Reino Unido, pues posterga la sustanciación del procedimiento principal y, en cualquier caso, no constituye un recurso efectivo, principalmente por carecer de fuerza vinculante y por no implicar un procedimiento contradictorio.

24. El Reino Unido alega que procede responder afirmativamente a la primera cuestión prejudicial, pues el Reglamento n.º 854/2004 se opone a que un procedimiento como el del artículo 9 de la Ley de 1990 se utilice para impugnar el fondo de la decisión de un veterinario oficial adoptada en virtud del artículo 5, punto 2, de dicho Reglamento. En su opinión, el régimen establecido por el artículo 5 del Reglamento n.º 854/2004, que, al contrario que el artículo 4 del mismo Reglamento, no trata de la subsanación de incumplimientos, junto con su anexo I, encomienda al veterinario oficial la decisión de si una carne es apta para consumo humano,

[13] Los recurrentes se remiten, entre otras, a las sentencias de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), y de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Los recurrentes se remiten a las sentencias de 1 de abril de 2010, Denisova y Moiseyeva/Rusia (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), y de 28 de junio de 2018, G.I.E.M. y otros/Italia (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

basándose en su experiencia profesional y en su juicio cualificado, y exige que tal decisión sea definitiva. Es contrario al citado Reglamento recurrir al artículo 9 de la Ley de 1990, pues con ello se privaría del carácter definitivo a la decisión y la capacidad decisoria atribuida al veterinario oficial se trasladaría al Juez de Paz, que carece de la cualificación especializada y que dependería de dictámenes periciales. El Reino Unido alega que el Reglamento n.º 882/2004 no puede establecer un procedimiento de recurso que sea incompatible con el Reglamento n.º 854/2004, ya que este es *lex specialis* y aquel no puede contradecirlo.

25. El Reino Unido considera que procede responder negativamente a la segunda cuestión prejudicial, pues el Reglamento n.º 882/2004 no reconoce el derecho a recurrir las decisiones de los veterinarios oficiales adoptadas en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y este Reglamento no admite la posibilidad de ningún recurso contra el fondo de tales decisiones. Aduce que el artículo 54 del Reglamento n.º 882/2004 no es aplicable a las decisiones de los veterinarios oficiales sobre la colocación del marcado sanitario, pues no implica ninguna medida de ejecución contra los explotadores que incumplan la legislación alimentaria y su apartado 3 se limita a exigir que se facilite al explotador de que se trate información sobre su derecho a recurrir. Alega que la revisión judicial constituye un recurso adecuado para los explotadores de mataderos, compatible con el Reglamento n.º 854/2004 y con los derechos fundamentales. Explica que con ella se posibilita que determinados órganos jurisdiccionales nacionales declaren ilegal cualquier decisión de un organismo público, la anulen y decidan qué decisión se ha de adoptar en su lugar y, si el veterinario oficial incurrió en error de Derecho, adoptó una decisión ilógica o pasó por alto pruebas decisivas, el órgano jurisdiccional puede anular la decisión y ordenar la adopción de una nueva.

26. El Reino Unido alega que es coherente con el derecho a la propiedad de los explotadores de mataderos, reconocido por el artículo 17 de la Carta y su correlato en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, interpretar los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 en el sentido de que la decisión de un veterinario oficial de no colocar un marcado sanitario no es susceptible de recurso en virtud del cual se conozca sobre el fondo de la decisión. En su opinión, tal injerencia en el derecho de propiedad es proporcionada y está justificada por el interés general de proteger la salud pública y, a la luz de la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, [15] no exige un derecho de recurso más allá de una revisión judicial.

27. El Reino Unido añade que, desde enero de 2018, la FSA ha adoptado una posible solución administrativa [16] merced a la cual, cuando un empresario no esté de acuerdo con la apreciación inicial del veterinario oficial de que la carne no es apta para el consumo humano, puede recabar el dictamen de otro veterinario competente y el veterinario oficial también puede consultar a colegas de mayor experiencia. El veterinario oficial puede tener en cuenta las opiniones así recibidas antes de adoptar la decisión sobre el marcado sanitario. A juicio del Reino Unido, este procedimiento refuerza la revisión judicial, pues permite al empresario solicitar al veterinario oficial que tenga en cuenta las objeciones a su apreciación inicial, con lo que se pueden añadir fundamentos a la revisión judicial de una posible decisión denegatoria del marcado sanitario.

[15] El Reino Unido se remite, en particular, a las sentencias de 24 de octubre de 1986, AGOSI/Reino Unido (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), y de 4 de marzo de 2014, Microintelect *OOD*/Bulgaria (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, «Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection — Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection» (Procedimiento para canales de carne roja rechazados tras inspección *post mortem*. Método para reconsiderar el rechazo»), disponible en su sitio web https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

28. La Comisión, que aborda las cuestiones prejudiciales en orden inverso, alega que procede responder a la segunda de ellas en el sentido de que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y a la luz del artículo 47 de la Carta, exige a los Estados miembros disponer un procedimiento de recurso contra las decisiones de los veterinarios de no colocar el marcado sanitario, quedando al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro la elección de las normas de procedimiento y el alcance de dicho recurso, conforme a los principios de equivalencia y de efectividad. A juicio de la Comisión, en defecto de disposiciones específicas en el Reglamento n.º 854/2004, son de aplicación las disposiciones generales del Reglamento n.º 882/2004 y la decisión de un veterinario oficial en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, pues trata de una situación de incumplimiento y el veterinario oficial actúa en nombre de la autoridad competente. Considera la Comisión que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con su considerando 43, exige a los Estados miembros disponer un derecho de recurso contra tales decisiones.

29. La Comisión alega que, en el presente asunto, los Estados miembros no están obligados a disponer un recurso que implique un control exhaustivo del fondo del asunto, habida cuenta del tenor literal del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 y del objetivo de protección de la salud pública perseguido por los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004. También es fundamental, en su opinión, tener en cuenta el cometido del veterinario oficial de conseguir dicho objetivo en el ejercicio de las funciones que le atribuye el Reglamento n.º 854/2004, entre las cuales figuran algunas apreciaciones de hecho muy específicas respecto a las inspecciones y el marcado sanitario.

30. La Comisión considera que procede responder a la primera cuestión prejudicial que los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 no se oponen a un procedimiento como el del artículo 9 de la Ley de 1990, que comprende una resolución sobre el fondo de la cuestión de si una canal cumple o no los requisitos de seguridad alimentaria. Le corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar su Derecho nacional, determinar en qué medida, en su caso, dicho procedimiento satisface las exigencias expuestas en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, en particular los principios de equivalencia y efectividad.

## VI. Análisis

31. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia, en esencia, orientación acerca de si los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 se oponen a un procedimiento nacional como el del artículo 9 de la Ley de 1990, por el que se impugna la decisión de un veterinario oficial de negarse a colocar un marcado sanitario en una carne que no se considera apta para el consumo humano. Esta cuestión guarda relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la autonomía procesal de los Estados miembros para designar a los órganos jurisdiccionales competentes a fin de conocer de las demandas basadas en el Derecho de la Unión, dentro del respeto de los principios de equivalencia y efectividad. También afecta al derecho de acceso a un juez, uno de los elementos de los que consta el derecho a la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

32. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, obliga a los Estados miembros a reconocer el derecho a recurrir el fondo de las decisiones de los veterinarios oficiales de denegar el marcado oficial a una carne que no consideran apta para el consumo humano o si, para cumplir con dichos Reglamentos, basta un recurso de alcance más limitado en forma de revisión judicial contra tales decisiones. Esta cuestión versa sobre el alcance del control jurisdiccional que exige el artículo 47, párrafo primero, de la Carta y también se relaciona con el derecho de acceso a un juez. Asimismo, es preciso tomar en consideración la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia sobre los principios de equivalencia y efectividad.

33. Cabe observar que las cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto todavía no han sido tratadas por el Tribunal de Justicia. Para responder a estas cuestiones, en primer lugar, es necesario hacer algunas observaciones preliminares sobre la relación entre el artículo 47 de la Carta y el procedimiento principal, así como sobre el régimen de seguridad alimentaria de la Unión y el papel que le corresponde a este respecto al veterinario oficial (sección A). Por razones lógicas y jurídicas, acto seguido examinaré, en orden inverso, las cuestiones prejudiciales segunda (sección B) y primera (sección C), pues la interpretación del marco jurídico establecido por los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 a efectos de la segunda cuestión es relevante para la primera.

34. Partiendo de este análisis, respecto a la primera cuestión prejudicial llego a la conclusión de que, sin perjuicio de la comprobación que realice el órgano jurisdiccional remitente, los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004, en relación con el principio de efectividad y con el artículo 47 de la Carta, se oponen a un procedimiento nacional como el del artículo 9 de la Ley de 1990. En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, considero que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 obliga a los Estados miembros a reconocer un derecho a recurrir las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, y que dichas disposiciones, a la luz del artículo 47 de la Carta, no se oponen a un procedimiento establecido en el Derecho nacional como la revisión judicial, con arreglo al cual el órgano jurisdiccional nacional que lleva a cabo el control jurisdiccional de tales decisiones no está facultado para examinar el fondo de esta.

## *A. Observaciones preliminares*

### *1. El artículo 47 de la Carta y el procedimiento principal*

35. Procede señalar que, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada, la Unión Europea es una Unión de Derecho en la que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la propia Unión. [17] De acuerdo con el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, les corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables y el artículo 19 TUE, apartado 1, exige además a los Estados miembros que establezcan las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Esta obligación que incumbe a los Estados miembros tiene su correlato en el derecho a un recurso efectivo, consagrado en el artículo 47 de la Carta, que es expresión del

[17] Véase la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 31.

principio de tutela judicial efectiva.[18] Con arreglo al artículo 47, párrafo primero, de la Carta toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en dicho artículo.[19]

36. Como resulta del artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de esta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.[20] Los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y, por tanto, deben ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho.[21]

37. Por otro lado, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia,[22] el artículo 47 de la Carta constituye base suficiente para invocar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que su contenido deba ser desarrollado por otras disposiciones del Derecho de la Unión o por disposiciones del Derecho interno de los Estados miembros. El reconocimiento del mencionado derecho en un caso concreto supone que la persona que lo invoque se ampare en derechos o libertades garantizados por el Derecho de la Unión. A este respecto, la protección de las personas, tanto físicas como jurídicas, contra las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de su actividad privada que sean arbitrarias o desproporcionadas constituye un principio general del Derecho de la Unión que dichas personas pueden invocar como derecho garantizado por el Derecho de la Unión, a efectos del artículo 47 de la Carta, para impugnar judicialmente un acto que las afecte negativamente.

38. En el procedimiento principal, un explotador de mataderos pretende impugnar la decisión de un veterinario oficial de no colocar el marcado sanitario en una carne que no considera apta para el consumo humano en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. Es pacífico que el veterinario oficial tomó esta decisión en nombre de la autoridad competente, en este caso la FSA, basándose en las disposiciones del Derecho de la Unión. A mi parecer, es evidente que en tales circunstancias es aplicable la Carta. Además, una persona que se vea negativamente afectada por tal decisión, como el explotador de mataderos cuya carne no ha recibido el marcado sanitario por no haber sido considerada apta para el consumo humano, puede invocar el artículo 47 de la Carta ante un tribunal en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 854/2004.

### *2. El régimen de seguridad alimentaria de la Unión*

39. Tal como he señalado en mis observaciones preliminares, los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 son instrumentos jurídicos clave sobre los controles oficiales en el régimen de seguridad alimentaria de la Unión, el cual comprende ciertas reglas generales aplicables a todos los alimentos, así como normas específicas sobre higiene alimentaria.[23]

[18] Véase la sentencia de 29 de enero de 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46), apartados 32 y 33.

[19] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 36.

[20] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 212.

[21] Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2020, YS (Pensiones de empleo del personal directivo) (C-223/19, EU:C:2020:753), apartado 78.

[22] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Tutela judicial frente a las solicitudes de información en materia fiscal) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartados 54 a 59.

[23] Véase un análisis general en van der Meulen, B. M., «The Structure of European Food Law», *Laws*, vol. 2, 2013, pp. 69 a 98.

40. El Reglamento n.º 178/2002 establece los principios básicos de la legislación sobre alimentos y piensos y, en particular, sobre seguridad alimentaria, tanto en el ámbito de los Estados miembros como de la Unión,[24] y asegura un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos.[25] Los requisitos de seguridad alimentaria se establecen en el artículo 14 del Reglamento n.º 178/2002, que, entre otras cosas, prohíbe comercializar alimentos que no sean seguros, incluidos los que no sean aptos para el consumo humano.[26] Asimismo, de conformidad con el artículo 17 de dicho Reglamento, recae sobre los explotadores de empresas alimentarias la responsabilidad primordial de garantizar que los alimentos sean seguros.[27] Los Estados miembros están obligados a controlar y verificar que dichos empresarios cumplen los requisitos de la legislación de la Unión sobre alimentos y piensos y a mantener un sistema de controles oficiales a tal fin.[28]

41. El Reglamento n.º 882/2004 establece las normas generales de los controles oficiales sobre todo tipo de alimentos y piensos.[29] El objetivo de dicho Reglamento, tal como indica su artículo 1 estriba, entre otros, en prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables, mediante la realización de controles oficiales, los riesgos que amenazan a las personas y los animales.[30] A tal fin, de conformidad con los artículos 2, punto 1, y 3 del Reglamento n.º 882/2004, en relación con sus considerandos 4 y 6, incumbe a los Estados miembros efectuar los controles oficiales para verificar que los empresarios cumplen la legislación sobre piensos y alimentos en todas las fases de la producción, la transformación y la distribución.[31] Tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia, la exigencia de eficacia de los controles oficiales, que se menciona reiteradamente en el Reglamento n.º 882/2004, constituye una preocupación central del legislador de la Unión, que depende principalmente de la calidad de las actividades de inspección efectuadas por los veterinarios oficiales y los auxiliares oficiales.[32]

42. Aparte del Reglamento n.º 882/2004, las normas sobre los controles oficiales se recogen en el Reglamento n.º 854/2004, que forma parte del «paquete de higiene alimentaria de la Unión» (donde se incluyen también los Reglamentos n.º 852/2004 y n.º 853/2004), al objeto de consolidar, simplificar y actualizar la legislación de la Unión sobre requisitos de higiene alimentaria.[33] El Reglamento n.º 852/2004 contiene normas generales sobre la higiene de los productos alimenticios,[34] mientras que el Reglamento n.º 853/2004 establece normas específicas en materia de higiene de los alimentos de origen animal,[35] cuya principal finalidad consiste en garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, asegurando la inocuidad

[24] Véase el Reglamento n.º 178/2002, artículo 1, apartado 2, y considerandos 3 a 5 y 10 a 12. Véase también el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «La evaluación REFIT de la legislación alimentaria general [Reglamento (CE) n.º 178/2002]», SWD(2018)38 final, parte 1, de 15 de enero de 2018; en particular, los puntos 1.2 y 2.

[25] Véase el Reglamento n.º 178/2002, artículos 1, apartado 1; 5, apartado 1; 6, apartado 1; 7, apartado 1, y 8, y considerandos 2 y 8.

[26] Véase el Reglamento n.º 178/2002, artículo 14, apartados 1 y 2. Véase también la sentencia de 11 de abril de 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227), apartado 34.

[27] Véase el Reglamento n.º 178/2002, artículo 17, apartado 1, y considerando 30.

[28] Véase el Reglamento n.º 178/2002, artículo 17, apartado 2.

[29] Véase el Reglamento n.º 882/2004, artículo 1, apartado 1, y considerandos 6, 7 y 45. Sobre la definición de «control oficial», véase su artículo 2, punto 1. Véase también el Informe de la Comisión sobre el funcionamiento global de los controles oficiales en los Estados miembros relativos a la seguridad de los alimentos, la sanidad y el bienestar de los animales y la fitosanidad [COM(2012) 122 final], de 23 de marzo de 2012.

[30] Véase la sentencia de 17 de marzo de 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), apartado 37.

[31] Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2019, Pollo del Campo y otros (C-199/18, C-200/18 y C-343/18, EU:C:2019:718), apartado 33.

[32] Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Exportslachterij J. Gosschalk y otros (C-477/18 y C-478/18, EU:C:2019:1126), apartados 57 y 60.

[33] Véase el Informe de la Comisión sobre la experiencia adquirida con la aplicación de los Reglamentos (CE) n.ºs 852/2004, 853/2004 y 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativos a la higiene [COM(2009) 403 final], de 28 de julio de 2009; en particular, el punto 2.

[34] Véase el Reglamento n.º 852/2004, artículo 1, apartado 1, y considerando 8.

[35] Véase el Reglamento n.º 853/2004, artículo 1, apartado 1, y considerando 2.

alimentaria.[36] El artículo 5 del Reglamento n.º 853/2004 adquiere especial importancia a este respecto, pues prohíbe con carácter general a los empresarios poner en el mercado productos de origen animal, como la carne, que no lleven una marca sanitaria fijada de conformidad con el Reglamento n.º 854/2004.[37] Este último establece normas específicas sobre los controles oficiales de la carne y otros productos de origen animal.[38] Según se indica en el considerando 4 del Reglamento n.º 854/2004, uno de sus principales objetivos consiste en proteger la salud pública y, de conformidad con sus considerandos 8 y 9, los controles oficiales sobre la producción cárnica son necesarios para comprobar que los empresarios observan las normas de higiene y, teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos especializados, se encomienda a los veterinarios oficiales efectuar auditorías y otras tareas en los mataderos.[39]

43. En cuanto a las modificaciones del Derecho de la Unión producidas después de los hechos del procedimiento principal pero que son relevantes para el presente asunto, cabe destacar que el Reglamento (UE) 2017/625[40] integra las normas sobre los controles oficiales en un marco legislativo único,[41] sustituyendo, en particular, los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004. Asimismo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/627 de la Comisión[42] contiene disposiciones similares a las del Reglamento n.º 854/2004 de las que aquí se trata.

### *3. Las funciones del veterinario oficial*

44. También procede señalar que, como ya he aludido, el veterinario oficial desempeña un papel esencial en el sistema controles oficiales sobre la carne,[43] según se establece en el Reglamento n.º 854/2004 y sus anexos. El veterinario oficial se define en el Reglamento n.º 854/2004 como un veterinario cualificado, conforme a dicho Reglamento, para actuar como tal y nombrado por la autoridad competente.[44] El anexo I, sección III, capítulo IV del Reglamento n.º 854/2004 concreta las cualificaciones profesionales que, en cuanto a conocimientos especializados y formación, debe

[36] Véanse el Reglamento n.º 852/2004, considerando 7, y el Reglamento n.º 853/2004, considerandos 9 y 10. Véanse también las sentencias de 2 de mayo de 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355), apartado 44, y de 12 de septiembre de 2019, A y otros (C-347/17, EU:C:2019:720), apartado 43.

[37] O, cuando proceda, una marca de identificación. Véase el Reglamento n.º 853/2004, artículo 5, apartado 1, y considerando 15. La definición de «productos de origen animal» y las disposiciones relativas a la carne se recogen en el anexo I de dicho Reglamento, puntos 1 y 8.

[38] Véase el Reglamento n.º 854/2004, artículo 1, apartado 1, y considerando 2.

[39] Véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333), apartado 17.

[40] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales) (DO 2017, L 95, p. 1).

[41] Véase el Reglamento 2017/625, artículo 1 y considerandos 19, 20, 43 y 92. Con arreglo a su artículo 167, este Reglamento entró en vigor el 14 de diciembre de 2019, salvo ciertas excepciones.

[42] Reglamento de Ejecución de la Comisión, de 15 de marzo de 2019, por el que se establecen disposiciones prácticas uniformes para la realización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2074/2005 de la Comisión en lo que respecta a los controles oficiales (DO 2019, L 131, p. 51). Con arreglo a su artículo 75, este Reglamento entró en vigor el 14 de diciembre de 2019.

[43] Véase la Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano [COM(2002) 377 final], de 11 de julio de 2002 (en lo sucesivo, «Propuesta»), Exposición de motivos, puntos 5 y 8. Véanse también los puntos 41 y 42 de las presentes conclusiones.

[44] Véase el Reglamento n.º 854/2004, artículo 2, apartado 1, letra f). Respecto al concepto de «autoridad competente», véase el artículo 2, punto 1, letra c), del mismo Reglamento, así como el Reglamento n.º 882/2004, artículo 2, punto 4.

poseer el veterinario oficial. Habida cuenta de su condición y de su experiencia profesional, el veterinario oficial puede considerarse como la persona más cualificada para efectuar las inspecciones en los Estados miembros y ofrece unas garantías adecuadas de competencia y de uniformidad de las condiciones sanitarias de la carne. [45]

45. A este respecto, los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 854/2004, junto con su anexo I, sección I, definen las funciones del veterinario oficial, en general relativas a la auditoría, la inspección *ante mortem* y *post mortem* y el marcado sanitario, con la posible ayuda de otras personas, como los auxiliares oficiales, que también disponen de formación especializada. [46] El artículo 5, punto 2, de dicho Reglamento establece que el veterinario oficial debe velar por que el marcado sanitario sea colocado en la carne «cuando los controles oficiales no hayan observado deficiencias que impliquen que la carne sea no apta para el consumo humano». [47] Además, el anexo I, sección II, capítulo V, del Reglamento n.º 854/2004 establece las decisiones sobre la carne que debe adoptar el veterinario oficial tras realizar los controles oficiales, con una lista de 21 motivos en virtud de los cuales se ha de declarar que la carne no es apta para el consumo humano, incluidos los casos en los que, como aquí sucede, la carne procede de animales afectados por una enfermedad generalizada, como la piemia, o cuando, tras examinar toda la información pertinente, el oficial veterinario considera que la carne puede constituir un riesgo para la salud de las personas o de los animales o no es apta por otros motivos para el consumo humano. [48]

46. En consecuencia, de las disposiciones del Reglamento n.º 854/2004 se desprende que el legislador de la Unión ha confiado al veterinario oficial la responsabilidad de garantizar que la carne que se comercialice es apta para el consumo humano, cumpliendo así el objetivo de protección de la salud pública perseguido tanto por dicho Reglamento [49] como por el régimen de seguridad alimentaria de la Unión en general. [50] Por otro lado, habida cuenta de su experiencia profesional, el veterinario oficial goza de margen de maniobra, en virtud del Reglamento n.º 854/2004, [51] para tomar decisiones en cuanto a la aptitud de la carne para el consumo humano. Desde esta perspectiva es como procede examinar las cuestiones prejudiciales aquí planteadas.

### *B. Segunda cuestión prejudicial*

47. Tal como he señalado en el punto 32 de las presentes conclusiones, en la segunda cuestión prejudicial se trata de aclarar si el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, obliga a los Estados miembros a reconocer un derecho de recurso contra el fondo de las decisiones de los veterinarios oficiales en las que estos se niegan a colocar el marcado oficial a una carne que consideran no apta para el consumo humano. En consecuencia, en primer lugar, voy a examinar si el artículo 54, apartado 3,

45 Véase, por analogía, la sentencia de 15 de abril de 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188), apartados 35 y 36.

46 Véase el Reglamento n.º 854/2004, artículo 5, apartados 4 y 7, y anexo I, sección III. Véanse también las sentencias de 5 de noviembre de 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333), apartado 19, y de 17 de marzo de 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), apartado 29.

47 Véase también el Reglamento n.º 854/2004, anexo I, sección I, capítulo III, punto 2, letra a).

48 Véase el Reglamento n.º 854/2004, anexo I, sección II, capítulo V, punto 1, letras f) y u).

49 Véase, por analogía, la sentencia de 15 de abril de 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189), apartado 20.

50 Véase la nota 25 de las presentes conclusiones; véase también, por ejemplo, el Reglamento n.º 852/2004, considerando 1, así como la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370), apartado 28.

51 Véase, por analogía, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, A y otros (C-347/17, EU:C:2019:720), apartados 65 a 69, así como las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en ese mismo asunto (EU:C:2018:974), puntos 82 y 83 y nota 25.

del Reglamento n.º 882/2004 es aplicable a las decisiones de los veterinarios oficiales adoptadas en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 (sección 1). Posteriormente, analizaré el alcance del control jurisdiccional de tales decisiones (sección 2).

### *1. Aplicabilidad del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004*

48. Conforme a la argumentación del Reino Unido, el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 no es aplicable a las decisiones de los veterinarios oficiales adoptadas en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y dicha disposición tampoco obliga a los Estados miembros a reconocer un derecho de recurso contra las decisiones de las autoridades competentes adoptadas en virtud del artículo 54 del Reglamento n.º 882/2004, sino que se limita a obligar a estas autoridades a facilitar información sobre tal derecho, en caso de que exista. Los recurrentes y la Comisión son de una opinión diferente.

49. Quisiera señalar, antes que nada, que estoy de acuerdo con los recurrentes y la Comisión en que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 establece el derecho a recurrir las decisiones adoptadas por el veterinario oficial en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. Para llegar a esta conclusión me baso en las siguientes consideraciones.

50. Se ha de tener en cuenta que el Reglamento n.º 854/2004 no contiene ninguna norma relativa a los derechos de recurso contra las decisiones de los veterinarios oficiales. Del artículo 1, apartado 1 *bis*, se deduce que el Reglamento se aplica de forma adicional al Reglamento n.º 882/2004 y, con arreglo al artículo 1, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, este se entiende sin perjuicio de las disposiciones de la Unión específicas relativas a los controles oficiales. En consecuencia, en defecto de disposiciones específicas en el Reglamento n.º 854/2004 respecto al derecho de recurso contra las decisiones de los veterinarios oficiales, se ha de atender a las disposiciones generales del Reglamento n.º 882/2004.

51. El artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 se refiere a las medidas que ha de adoptar la autoridad competente, con arreglo al apartado 1 del mismo artículo, para subsanar una situación de incumplimiento. A tenor de la citada disposición, la autoridad competente debe facilitar al explotador de que se trate una notificación por escrito de su decisión relativa a la acción que deba emprenderse, junto con las razones en las que se base la referida decisión, así como «información sobre su derecho a recurrir dichas decisiones y sobre el procedimiento y los plazos aplicables».

52. En mi opinión, la decisión de un veterinario oficial por la que este se niega a colocar el marcado sanitario a una carne que considera no apta para el consumo humano en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 puede considerarse que supone un caso de incumplimiento a efectos del artículo 54 del Reglamento n.º 882/2004.

53. A este respecto, procede señalar que el término «incumplimiento» es objeto de una definición amplia en el artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 882/2004, al describirse como «el hecho de no cumplir la legislación en materia de piensos y alimentos y las normas para la protección de la salud animal y el bienestar de los animales». Asimismo, el artículo 54, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento menciona, en particular, las medidas dirigidas a restringir o prohibir la comercialización de alimentos y esta disposición presenta también un amplio ámbito de aplicación, pues la letra h) hace referencia a «cualquier otra medida que la autoridad competente considere adecuada». De conformidad con el artículo 14 del Reglamento n.º 178/2002 (véase el punto 40 de las presentes conclusiones), no debe comercializarse un alimento si se considera que

no es apto para el consumo humano. Del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 se deduce que la negativa del veterinario oficial de colocar el marcado sanitario tiene precisamente el efecto de declarar la carne no apta para el consumo humano y evitar que se comercialice. Tal como señala la Comisión, tampoco hay controversia alguna sobre el hecho de que el veterinario oficial adoptó su decisión en relación con el marcado sanitario en nombre de la autoridad competente, en este caso la FSA.

54. En contra de los argumentos formulados por el Reino Unido, considero que esta es una situación que debe ser subsanada con una medida de ejecución. Se trata de retirar una carne que representa un peligro para la salud pública, al decidir no colocar el marcado sanitario. Tal como observan los recurrentes, no existe distinción alguna entre los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 854/2004 en cuanto a las decisiones adoptadas por las autoridades competentes en virtud del artículo 54 del Reglamento n.º 882/2004, en particular, porque ello iría en contra del amplio concepto de incumplimiento que establece el artículo 2 de este Reglamento y de las medidas contempladas por su artículo 54, apartado 2. El artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 854/2004 también declara que los controles oficiales a que hace referencia el apartado 1 del mismo artículo incluyen los especificados en el artículo 5 de dicho Reglamento.

55. Reconozco que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 se refiere a una obligación de la autoridad competente de facilitar información sobre los derechos de recurso. Sin embargo, el considerando 43 del mismo Reglamento declara lo siguiente: «Los explotadores deben tener derecho a recurrir las decisiones adoptadas por la autoridad competente a raíz de los controles oficiales, y ser informados de ese derecho.» [52] Por lo tanto, partiendo de una interpretación del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 a la luz de su considerando 43, procede considerar que dicha disposición obliga a los Estados miembros a establecer un derecho de recurso contra las decisiones de la autoridad competente, entre las que se incluye la del veterinario oficial en virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 854/2004.

56. Este análisis parece coherente con los antecedentes de los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004. En particular, conviene señalar que, mientras que la propuesta de la Comisión del Reglamento n.º 854/2004 no contenía ninguna disposición sobre los derechos de recurso, [53] en su primera lectura, el Parlamento Europeo propuso insertar una disposición con el siguiente tenor: «Los Estados miembros se cerciorarán de que existen suficientes posibilidades de recurso para los explotadores. El uso de dichas posibilidades no podrá conducir, sin embargo, a que se retrase o se aplace la aplicación de las medidas establecidas en el presente Reglamento.» [54] En la justificación se decía lo siguiente: «Los productores han de tener la posibilidad de recurrir las decisiones que, en su opinión, no estén justificadas.» [55] De igual manera, el Consejo añadió una disposición al texto propuesto, que era prácticamente idéntica al artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004. [56] En su respuesta, la Comisión consideró que de los derechos de recurso se había de ocupar el reglamento propuesto sobre controles oficiales en materia de alimentos y

[52] Quisiera señalar que, tal como se indica en la resolución de remisión, la versión alemana del considerando 43 *(«Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können»)* y, en particular, del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 *(«sein Widerspruchsrecht»)* parece diferir de la amplia mayoría de las demás versiones lingüísticas, que utilizan unos términos similares a la versión inglesa en estas disposiciones; véase, por ejemplo, la versión francesa del considerando 43 *(«Les exploitants devraient avoir un droit de recours»)* y del artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 *(«des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables»)*.

[53] Véase la Propuesta, citada en la nota 43 de las presentes conclusiones.

[54] Véase la posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura sobre la Propuesta, de 5 de junio de 2003, anexo I, capítulo 1, sección II.A, proyecto de artículo 5.

[55] Véase el informe del Parlamento Europeo sobre la Propuesta, A5-0156/2003, de 7 de mayo de 2003, propuesta de enmienda 70.

[56] Véase, por ejemplo, Doc 11104/03 ADD 3, de 11 de julio de 2003, p. 15; Posición Común (CE) n.º 3/2004 sobre la Propuesta, de 27 de octubre de 2003 (DO 2004, C 48 E, p. 82), proyecto de artículo 9, apartado 3, y Exposición de motivos del Consejo, parte III.B.

piensos,[57] que culminó en el Reglamento n.º 882/2004. Por este motivo, las disposiciones propuestas sobre los derechos de recurso no aparecían en el texto finalmente adoptado del Reglamento n.º 854/2004.

57. En consecuencia, del acuerdo por el que se excluyeron las disposiciones propuestas sobre los derechos de recurso en el Reglamento n.º 854/2004 a favor de los contenidos en el Reglamento n.º 882/2004 se deduce que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 es aplicable a las decisiones de la autoridad competente en el ámbito del Reglamento n.º 854/2004. Asimismo, de la propuesta del Parlamento se desprende que dicha disposición no se refería a un mero derecho a recibir información, sino que pretendía garantizar que los empresarios tuviesen derecho a recurrir las decisiones de la autoridad competente que fueran contrarias a sus intereses.

58. Cabe añadir que este análisis parece coherente con el Reglamento n.º 2017/625 y el Reglamento de Ejecución n.º 2019/627, que sustituyeron a los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 (véase el punto 43 de las presentes conclusiones). Además de las disposiciones que se corresponden con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004[58] y con el artículo 54, apartado 3, y el considerando 43 del Reglamento n.º 882/2004,[59] el Reglamento n.º 2017/625 contiene una disposición específica, el artículo 7, titulado «Derecho de recurso», con arreglo al cual las decisiones adoptadas por las autoridades competentes que allí se mencionan, en relación con las personas físicas o jurídicas, estarán sujetas al derecho de recurso de dichas personas con arreglo al Derecho nacional y tal derecho no afectará a la obligación de las autoridades competentes de actuar con rapidez de conformidad con el Reglamento. El artículo 45 del Reglamento de Ejecución 2019/627 indica expresamente que las «medidas en caso de *incumplimiento* de los requisitos relativos a la carne fresca» hacen referencia a las medidas que guardan relación con las distintas razones por las que el veterinario oficial declara la carne no apta para el consumo humano, como cuando la carne procede de animales que padecen piemia.[60]

59. En consecuencia, considero que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 es aplicable a las decisiones de los veterinarios oficiales adoptadas en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. En cualquier caso, si el Tribunal de Justicia llegase a la conclusión de que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 no es aplicable a tales decisiones, ello no cuestionaría en modo alguno el derecho de los explotadores de mataderos a recurrirlas en virtud del artículo 47 de la Carta en estas circunstancias (véase el punto 38 de las presentes conclusiones).

### *2. Alcance del control jurisdiccional*

60. Según se desprende de sus observaciones, los recurrentes y el Reino Unido discrepan profundamente en cuanto al alcance del control jurisdiccional de las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. En esencia, los recurrentes alegan que, para respetar su derecho a la tutela judicial efectiva, dicho control debe extenderse al fondo de la decisión, tal como dispone el artículo 9 de la Ley de 1990, mientras que el Reino Unido aduce que tal forma de control no está autorizada por el Reglamento n.º 854/2004 y

[57] Véase, a este respecto, la Propuesta modificada de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano [COM(2003) 577 final], de 21 de octubre de 2003, Exposición de motivos, punto 11.

[58] Véase el Reglamento 2017/625, artículo 18, apartado 4; véanse también sus artículos 3, punto 51, y 18, apartado 5, así como el Reglamento de Ejecución n.º 2019/627, artículos 1, letra d), y 48, apartado 2, letra a), y considerando 17.

[59] Véase el Reglamento n.º 2017/625, artículo 138, apartado 3, y considerando 30.

[60] Véase el Reglamento de Ejecución 2019/627, artículo 45, letra f). El subrayado es mío.

que la forma adecuada es la revisión judicial. Por su parte, la Comisión considera, sustancialmente, que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y a la luz del artículo 47 de la Carta, no exige el control jurisdiccional del fondo y que este es un aspecto que han de determinar los Estados miembros, respetando los principios de equivalencia y efectividad.

61. En consecuencia, considero que el asunto que se dirime ante el Tribunal de Justicia no estriba en si no existe ninguna vía de recurso disponible para los explotadores de mataderos en unas circunstancias como las del presente asunto, sino que se trata de la efectividad de la vía de recurso de que estos disponen con arreglo al Derecho nacional para impugnar la decisión adoptada por un veterinario oficial en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 ante un órgano jurisdiccional nacional y, concretamente, si dicha vía de recurso debe implicar un control jurisdiccional del fondo de la decisión para cumplir con las exigencias del Derecho de la Unión.

62. He llegado a la conclusión de que el alcance limitado del control por un órgano jurisdiccional nacional de las decisiones de los veterinarios oficiales en las que se niegan a colocar un marcado sanitario en la carne que consideran no apta para el consumo humano, como el que implica la revisión judicial, es coherente con el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y a la luz del artículo 47 de la Carta y que no es necesario un control del fondo de dichas decisiones. Las razones en que baso esta conclusión son las siguientes.

63. Procede observar que, tal como he expuesto en el punto 9 de las presentes conclusiones, el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 no contiene ninguna norma relativa al ejercicio del derecho de recurso que allí se menciona.

64. Según reiterada jurisprudencia, a falta de normativa de la Unión, corresponde a cada Estado miembro, de acuerdo con el principio de autonomía procesal, designar los órganos judiciales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. No obstante, la regulación procesal de dichos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).[61] Además, tal como ha reconocido el Tribunal de Justicia, a pesar de que no existen normas del Derecho de la Unión relativas a las modalidades de los recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales, para determinar la intensidad del control jurisdiccional de las decisiones nacionales adoptadas con arreglo a un acto del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta la finalidad de este y velar por que no se menoscabe su efectividad.[62]

65. A este respecto, el Tribunal de Justicia se ha ocupado de cuestiones relativas al alcance del control jurisdiccional de las decisiones administrativas por los órganos jurisdiccionales nacionales en su jurisprudencia sobre los principios de equivalencia y efectividad. Por ejemplo, en la sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council,[63] se trataba de una petición de decisión prejudicial de un órgano jurisdiccional del Reino Unido acerca de la incompatibilidad

[61] Véanse las sentencias de 9 de julio de 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538), apartado 39, y de 6 de octubre de 2020, La Quadrature du Net y otros (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791), apartado 223.

[62] Véase la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), apartado 46.

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, apartados 17 a 26 y 46.

con una Directiva relativa al derecho de acceso a la información medioambiental si el carácter razonable de la contraprestación económica impuesta por el suministro de tal información estaba sujeto a un control administrativo y judicial limitado, como el previsto en el Derecho del Reino Unido.

66. En su sentencia,[64] el Tribunal de Justicia respondió a esta cuestión de manera negativa. En particular, declaró que la Directiva de la Unión no especificaba el alcance del control administrativo y judicial exigido, por lo que le correspondía al Derecho nacional determinarlo, ateniéndose a los principios de equivalencia y de efectividad.[65] Respecto al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia añadió que, con arreglo al Derecho nacional, la revisión se limitaba a la cuestión de si la decisión tomada por la autoridad pública era irracional, ilegal o injusta, con una posibilidad muy limitada de controlar las conclusiones de hecho pertinentes extraídas por dicha autoridad.[66] Acogiéndose a una jurisprudencia anterior, el Tribunal de Justicia consideró que un procedimiento de control jurisdiccional de las decisiones de las autoridades administrativas que es limitado por lo que respecta a la apreciación de las cuestiones fácticas no era contrario al principio de efectividad, siempre que permitiera al órgano jurisdiccional nacional ante el que se hubiera interpuesto un recurso de anulación de una decisión de este tipo aplicar efectivamente, en el marco del control de su legalidad, los principios y las normas del Derecho de la Unión pertinentes.[67]

67. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha examinado también, en diversos contextos, normas de procedimiento nacionales relativas al alcance del control jurisdiccional de las decisiones administrativas sobre la base del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta.[68] En efecto, asuntos como el presente, en que se trata de recursos concedidos a personas que reclaman la tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el Derecho de la Unión, están directamente relacionados con el artículo 47 de la Carta y en ellos adquiere máxima importancia la coordinación con la jurisprudencia del TEDH sobre los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH.[69]

68. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de tutela judicial efectiva recogido en el artículo 47 de la Carta consta de diversos aspectos, entre los que se incluyen el derecho de defensa, el principio de igualdad de armas, el derecho de acceso a los tribunales y el derecho a ser asesorado, defendido y representado.[70] En relación, en particular, con el derecho de acceso a los tribunales en virtud del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, el Tribunal de Justicia ha declarado que, para que un tribunal pueda resolver una controversia relativa a derechos y obligaciones derivados del Derecho de la Unión, es preciso que tenga competencia

64 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartado 61.

65 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartados 50, 51 y 53.

66 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartado 57.

67 Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartado 58, con remisión a las sentencias de 21 de enero de 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14), apartados 30, 35 y 36, y de 9 de junio de 2005, HLH Warenvertrieb y Orthica (C-211/03, C-299/03 y C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370), apartados 75 a 77 y 79.

68 Véanse, entre otras, las sentencias de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), en particular los apartados 75 a 89; de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartados 42 a 52, y de 24 de noviembre de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 y C-226/19, EU:C:2020:951), apartados 40 a 56. Véase un análisis más extenso de la interacción entre el principio de efectividad y la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta, por ejemplo, en las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Banger (EU:C:2018:225), puntos 99 a 103, y las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374), puntos 66 a 69.

69 Véase, a este respecto, Prechal, S. y Widdershoven, R., «Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection», *Review of European Administrative Law*, vol. 4, 2011, pp. 31 a 50, especialmente pp. 47 y 48, y Widdershoven, R., «National Procedural Autonomy and General EU Law Limits», *Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, pp. 5 a 34, especialmente pp. 21 a 27.

70 Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 32.

para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce.[71] Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el respeto del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta supone que la decisión de una autoridad administrativa que no cumpla en sí misma los requisitos de independencia e imparcialidad estará sujeta al control ulterior de un órgano jurisdiccional, el cual ha de tener competencia, en particular, para pronunciarse sobre todas las cuestiones pertinentes.[72]

69. Sin embargo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto y, en particular, de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente.[73] En consecuencia, tal como observa la doctrina, no hay un patrón uniforme de control jurisdiccional de las decisiones administrativas por los órganos jurisdiccionales nacionales en los asuntos relativos al artículo 47 de la Carta.[74]

70. Pueden extraerse más orientaciones de la jurisprudencia del TEDH sobre los artículos 6, apartado 1, y 13 del CEDH, a la luz de la cual ha de interpretarse el artículo 47 de la Carta.[75] En relación, en particular, con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el TEDH ha considerado que la exigencia de que el tribunal goce de «plena jurisdicción» se satisface cuando este ha ejercido «suficiente jurisdicción» o ha efectuado un «examen suficiente» en el procedimiento concreto. Esto pone de relieve que, con frecuencia, en los recursos contencioso-administrativos de los Estados miembros del Consejo de Europa el control jurisdiccional de los hechos del asunto es limitado y que es característico de los procedimientos de recurso que las autoridades competentes revisen el procedimiento previo, en lugar de pronunciarse sobre los hechos. Por lo tanto, en principio no es el cometido del artículo 6 del CEDH garantizar el acceso a un tribunal que pueda sustituir por la suya propia la apreciación u opinión de las autoridades administrativas y el TEDH ha puesto especial énfasis en el respeto que merecen las decisiones de las autoridades administrativas adoptadas por razones de utilidad y que a menudo afectan a áreas especializadas del Derecho.[76]

71. Al valorar si el alcance del control realizado por un tribunal es suficiente, el TEDH tiene en cuenta las competencias del órgano jurisdiccional de que se trate, además de elementos como los siguientes: 1) el objeto de la decisión recurrida, en particular, si se refiere o no a una cuestión especializada que requiera conocimientos o experiencia profesionales y si supuso el ejercicio de discrecionalidad administrativa y, en tal caso, en qué medida; 2) la manera en que se llegó a esa

[71] Véase la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 49. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, este es un aspecto perteneciente al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta en relación con su artículo 52, apartado 1: véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Tutela judicial frente a las solicitudes de información en materia fiscal) (C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795), apartado 66.

[72] Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960), apartado 39. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que las declaraciones y apreciaciones de las autoridades administrativas no pueden vincular a los tribunales: véase la sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861), apartados 65 a 69.

[73] Véase la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartado 41; véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:225), puntos 104 a 107.

[74] Véase, a este respecto, Widdershoven, R., «The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review», en de Poorter, J. y otros (eds.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, pp. 39 a 62, especialmente pp. 49 a 53 y 58.

[75] Véase la sentencia de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499), apartados 40 y 41. Según las explicaciones relativas al artículo 47 de la Carta, la protección que confiere el párrafo primero de dicho artículo es de mayor alcance que la del artículo 13 del CEDH, pues garantiza el derecho a un recurso efectivo ante un tribunal, y el párrafo segundo del mismo artículo no se limita a los litigios relativos a derechos y obligaciones de carácter civil, como el artículo 6, apartado 1, del CEDH.

[76] Véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), §§ 176 a 178.

decisión y, en particular, las garantías de procedimiento disponibles ante el órgano que adoptó la decisión, y 3) el contenido de la controversia, incluidos los motivos de recurso invocados y los existentes.[77] Por lo tanto, si el control realizado es suficiente depende de las circunstancias de cada caso.[78] El principio de «jurisdicción plena» ha sido interpretado de forma flexible, especialmente en los asuntos de Derecho administrativo en que la competencia del tribunal estaba limitada, debido a la naturaleza técnica del objeto del litigio.[79]

72. Por ejemplo, al considerar los citados elementos, el TEDH no ha apreciado infracción del artículo 6, apartado 1, del CEDH en casos en que el tribunal no podía sustituir por la suya propia la decisión de la autoridad administrativa y en que su jurisdicción sobre los hechos era limitada, pero tenía la posibilidad de anular la decisión por una serie de razones y el objeto de la decisión impugnada era un «clásico ejercicio de la discrecionalidad de la Administración» en un área especializada del Derecho, realizado con el fin de asegurar la normalización y el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria pertinente, en aras de objetivos de interés general.[80] Asimismo, el TEDH ha considerado en reiteradas ocasiones que la revisión judicial del Reino Unido proporcionaba una vía de recurso suficiente a efectos del artículo 6, apartado 1, del CEDH.[81]

73. En cambio, el TEDH ha apreciado infracciones del artículo 6, apartado 1, del CEDH cuando el tribunal se ha considerado vinculado por las apreciaciones previas de la autoridad administrativa, con carácter decisivo para el resultado del procedimiento, sin examinar las cuestiones de forma independiente,[82] o cuando el tribunal no tenía competencia para pronunciarse sobre la cuestión fundamental objeto del litigio, si esta era una simple cuestión de hecho que no requería un grado especial de conocimientos o experiencia profesional ni el ejercicio de la discrecionalidad administrativa conforme a amplios objetivos políticos, por lo que podía ser resuelta por un órgano jurisdiccional no especializado.[83]

74. Partiendo de estas premisas, debo observar, en particular, que la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH admite un control limitado del fondo de las decisiones administrativas por los órganos jurisdiccionales nacionales, en coherencia con el tratamiento de los recursos contencioso-administrativos en los Estados miembros. Además, dicha jurisprudencia tiene en cuenta el especial grado de conocimiento y discreción de la autoridad administrativa de que se trate. A mi parecer, estos elementos deben tomarse en consideración al interpretar el artículo 47 de la Carta y su aplicación en las circunstancias del presente asunto.

75. Habida cuenta de su tenor literal, el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 no exige a los Estados miembros disponer el control jurisdiccional del fondo de las decisiones de la autoridad competente. En consecuencia, les corresponde a ellos determinar este aspecto, siempre que cumplan con las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular, las exigencias que se derivan de los principios de equivalencia y efectividad y del derecho a la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 47 de la Carta. Así pues, considero que los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004, en principio, no se oponen a que un Estado miembro establezca

77 Véase la sentencia de 20 de octubre de 2015, Fazia Ali/Reino Unido (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 78.

78 Véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113), § 181.

79 Véase la sentencia de 21 de junio de 2016, Al-Dulimi y Montana Management/Suiza (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 130.

80 Véase la sentencia de 21 de julio de 2011, *Sigma Radio Television Ltd/Chipre* (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104), §§ 158 a 169, en particular §§ 159 y 161.

81 Véase la sentencia de 27 de octubre de 2009, *Crompton/Reino Unido* (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905), §§ 72, 79 y 80. Respecto al artículo 13 del CEDH, véase la sentencia del TEDH de 30 de octubre de 1991, *Vilvarajah y otros/Reino Unido* (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387), §§ 122 a 127.

82 Véase la sentencia de 21 de julio de 2011, *Sigma Radio Television Ltd/Chipre* (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104), § 157.

83 Véase la sentencia de 14 de noviembre de 2006, Tsfayo/Reino Unido (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000), §§ 46 a 49, en particular § 46.

normas de procedimiento que dispongan el control por los órganos jurisdiccionales del fondo de las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales con arreglo al artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, como el artículo 9 de la Ley de 1990, ni a que dicho Estado miembro disponga un alcance más limitado del recurso contra tales decisiones, como el que implica la revisión judicial.

76. En cuanto al principio de efectividad, el control jurisdiccional del fondo de dichas decisiones no parece necesario, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en los puntos 64 a 66 de las presentes conclusiones, para garantizar los objetivos y la efectividad de los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004. Por el contrario, considero que el alcance más limitado del recurso contra las mencionadas decisiones, como el que implica la revisión judicial, respeta la especial cualificación del veterinario oficial para tomar decisiones como la de calificar una carne como apta o no apta para el consumo humano en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, a fin de garantizar que no se llegue a comercializar la carne no apta y contribuyendo así al elevado nivel de protección de la salud pública que persigue dicho Reglamento (véase el punto 42 de las presentes conclusiones). Tampoco consta ante el Tribunal de Justicia ningún elemento que indique que la revisión judicial impida al órgano jurisdiccional nacional aplicar los principios y normas relevantes del Derecho de la Unión cuando examine las referidas decisiones.

77. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta, entiendo que, en la situación del procedimiento principal, las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 no pueden ser objeto de control sobre el fondo, ya sea ante una autoridad administrativa o ante un órgano jurisdiccional. En atención a la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH (véanse los puntos 70 a 73 de las presentes conclusiones), cabe afirmar que esta postura es coherente con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, en la medida en que puede existir un control limitado del fondo de las decisiones administrativas por los órganos jurisdiccionales y no se reconoce el derecho a que una instancia jurisdiccional sustituya la opinión de la autoridad competente por la suya propia, en particular en situaciones que requieran un grado especial de conocimiento e impliquen el ejercicio de la discrecionalidad por dicha autoridad. En mi opinión, esto es lo que aquí sucede, pues se trata de una decisión sobre el marcado sanitario de una carne que se considera no apta para el consumo humano, decisión tomada tras una detallada inspección de la carne y sobre la base del profundo conocimiento y formación profesional del veterinario oficial, conforme a lo dispuesto por el Reglamento n.º 854/2004 (véanse los puntos 44 a 46 de las presentes conclusiones).

78. Es preciso añadir que, tal como se indica en la resolución de remisión (véase el punto 16 de las presentes conclusiones), en el contexto de la revisión judicial el tribunal puede examinar si la decisión del veterinario oficial está respaldada por pruebas y puede revocar la decisión adoptada. Por lo tanto, da la impresión de que dicho tribunal puede efectuar una valoración independiente, sin quedar vinculado por las previas apreciaciones del veterinario oficial, y dispone de competencias para anular la decisión de este en atención a una serie de motivos.

79. En cuanto a la posible solución administrativa mencionada en las observaciones del Reino Unido (véase el punto 27 de las presentes conclusiones), se trata de una solución que se expone en un texto emitido por la FSA y parece constituir una práctica administrativa. Es pacífico que no se aplicó en el caso del litigio principal, pues la FSA la introdujo en un momento posterior. Sin embargo, procede señalar que esta forma de proceder permite al veterinario oficial reconsiderar su apreciación, atendiendo a segundas opiniones de otros veterinarios competentes, acerca de la

aptitud de la carne para el consumo humano, antes de tomar la decisión prevista en el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. Con estos antecedentes, soy del parecer de que, aunque tal procedimiento pueda ser relevante a la hora de interponer un recurso contra la decisión en los casos en que se haya aplicado, no constituye una vía de recurso judicial contra dicha decisión y, de por sí, no basta para garantizar la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta.

80. Quisiera añadir que no desvirtúan este análisis los argumentos formulados por los recurrentes acerca de las obligaciones procesales de los Estados miembros en relación con el derecho de propiedad consagrado por el artículo 17 de la Carta. A la luz de la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH,[84] que debe ser tenida en cuenta al interpretar el artículo 17 de la Carta,[85] el alcance limitado de los recursos contra las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, como el que implica la revisión judicial, en mi opinión proporciona a los explotadores de mataderos una opción razonable de plantear sus pretensiones a un órgano jurisdiccional, a efectos de recurrir efectivamente tales decisiones, en la medida en que se ve afectado el derecho a la propiedad que reconoce el citado artículo.

81. En consecuencia, llego a la conclusión de que el artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y a la luz del artículo 47 de la Carta, no se opone a un procedimiento establecido por el Derecho nacional como la revisión judicial, que permite someter a control jurisdiccional la decisión del veterinario oficial de denegar la colocación del marcado sanitario a una carne que se considera no apta para el consumo humano y con arreglo al cual el órgano jurisdiccional nacional que lleva a cabo tal control no está facultado para examinar el fondo de dicha decisión.

### *C. Primera cuestión prejudicial*

82. Tal como he mencionado en el punto 31 de las presentes conclusiones, la primera cuestión prejudicial trata de si los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004 se oponen a un procedimiento nacional como el del artículo 9 de la Ley de 1990.

83. Tal como se desprende de la resolución de remisión, esta cuestión se plantea en el marco de un litigio principal entre los recurrentes y la FSA en relación con el procedimiento que se ha de seguir con arreglo al Derecho nacional para la valoración judicial de la decisión adoptada por un veterinario oficial en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 y en cuanto a si la FSA se ha atenido a lo dispuesto en la legislación nacional.

84. He llegado a la conclusión de que, sin perjuicio de su comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, un procedimiento nacional como el establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990 es incompatible con los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004, en relación con el principio de efectividad y con el artículo 47 de la Carta. Para llegar a esta conclusión me baso en las siguientes consideraciones.

[84] Véanse las sentencias de 3 de abril de 2012, Kotov/Rusia (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200), § 114, y de 12 de julio de 2016, Vrzić/Croacia (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713), § 110.

[85] Véase la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructo sobre terreno agrícola) (C-235/17, EU:C:2019:432), apartado 72.

85. Conviene recordar, tal como he expuesto en el punto 64 de las presentes conclusiones, que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a cada Estado miembro, de acuerdo con el principio de autonomía procesal, designar a los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, con sujeción a los principios de equivalencia y efectividad. En cuanto al principio de efectividad, también se ha de tener en cuenta que, siempre que se plantee la cuestión de si una norma de procedimiento nacional hace imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, se ha de atender, en su caso, a los principios básicos del ordenamiento jurídico nacional, entre los cuales figura el principio de seguridad jurídica. [86] Además, al configurar la regulación procesal de dichos recursos, los Estados miembros deben velar por el respeto del artículo 47 de la Carta. [87]

86. En consecuencia, los actos jurídicos nacionales que designen los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los recursos contra las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 están comprendidos en el ámbito de la autonomía procesal de los Estados miembros, que han de cumplir con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión, incluidos los principios de equivalencia y efectividad y el derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta. Tal como he mencionado en el punto 75 de las presentes conclusiones, los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004, en principio, no se oponen a que un Estado miembro establezca normas de procedimiento que dispongan el control por los órganos jurisdiccionales del fondo de las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales con arreglo al artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004, como el artículo 9 de la Ley de 1990, ni a que dicho Estado miembro disponga un alcance más limitado del recurso contra tales decisiones, como el que implica la revisión judicial.

87. No obstante, soy del parecer de que revisten especial relevancia los siguientes aspectos de la situación en el procedimiento principal.

88. Tal como expone el órgano jurisdiccional remitente (véase el punto 14 de las presentes conclusiones), el procedimiento establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990 somete las decisiones de los veterinarios oficiales al control del Juez de Paz, que, sobre la base de las pruebas que considere adecuadas, puede estimar que la carne no cumple los requisitos de seguridad alimentaria. Sin embargo, no es el explotador de mataderos cuyos intereses se han visto afectados por tal decisión quien puede someter el asunto al Juez de Paz, sino los funcionarios de la FSA. En mi opinión, y sin perjuicio de su comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, el hecho de que los explotadores de mataderos no puedan incoar dicho procedimiento para hacer valer los derechos que les confiere el Derecho de la Unión y que esto dependa de una actuación de las autoridades nacionales, como la FSA, parece hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de tales derechos.

[86] Véase la sentencia de 8 de marzo de 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177), apartado 37.

[87] Véanse las sentencias de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 65, y de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), apartado 142.

89. De igual manera, en estas circunstancias considero que el procedimiento establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990 no garantiza a los explotadores de mataderos el derecho de acceso a un tribunal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, pues no les ofrece una posibilidad real de impugnar tal decisión ante un órgano jurisdiccional. [88]

90. Por otro lado, el sistema de tutela judicial que establece el Derecho del Reino Unido suscita dudas en cuanto a la seguridad jurídica. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, los Estados miembros tienen la obligación de crear una situación jurídica suficientemente precisa, clara y previsible para permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones. [89] Sin perjuicio de la verificación que lleve a cabo el órgano jurisdiccional remitente, las normas de procedimiento controvertidas en el procedimiento principal no parecen satisfacer las exigencias de la seguridad jurídica, por lo que no son compatibles con el principio de efectividad, debido a la falta de claridad respecto a si la forma correcta de recurrir las decisiones adoptadas por los veterinarios oficiales en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004 es el procedimiento establecido por el artículo 9 de la Ley de 1990 o la revisión judicial.

91. Por lo tanto, llego a la conclusión de que, sin perjuicio de la comprobación que lleve a cabo el órgano jurisdiccional remitente, los Reglamentos n.º 854/2004 y n.º 882/2004, en relación con el principio de efectividad y con el artículo 47 de la Carta, se oponen a un procedimiento nacional como el del artículo 9 de la Ley de 1990.

## VII. Conclusión

92. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo, Reino Unido):

«1) Sin perjuicio de la comprobación que haga el órgano jurisdiccional remitente, el Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, y el Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, en relación con el principio de efectividad y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un procedimiento nacional como el establecido en el artículo 9 de la Ley de 1990.

2) El artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004 exige a los Estados miembros reconocer un derecho de recurso contra la decisión de un veterinario oficial de no colocar el marcado sanitario en una carne que no considera apta para el consumo humano en virtud del artículo 5, punto 2, del Reglamento n.º 854/2004. Dichas disposiciones, a la luz del artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un procedimiento

[88] Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074), apartado 36. Quisiera señalar que, en su jurisprudencia sobre el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el TEDH ha declarado que el derecho de acceso a un tribunal debe ser «práctico y eficaz», no «teórico e ilusorio»: véase la sentencia de 5 de abril de 2018, Zubac/Croacia (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012), § 77. Véanse también, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102), punto 43, y las conclusiones del Abogado General Hogan en el asunto État belge (Reagrupación familiar — hijo menor) (C-133/19, EU:C:2020:222), punto 44.

[89] Véase la sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Irlanda (C-456/08, EU:C:2010:46), apartado 61.

establecido en el Derecho nacional como el de revisión judicial, con arreglo al cual el órgano jurisdiccional nacional que lleva a cabo el control jurisdiccional de la decisión no está facultado para examinar el fondo de esta.»