# AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 12 de julio de 1996 *

En el asunto C-180/96 R,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por la Sra. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, y por Sir Nicholas Lyell, QC, Attorney General, asistidos por los Sres. K. P. E. Lasok, QC, y David Anderson, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. Dierk Booss, Consejero Jurídico principal, y James Macdonald Flett, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. Arthur Brautigam y la Sra. Moyra Sims, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión 96/239/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 78, p. 47), y/o de medidas provisionales,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm y L. Sevón (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. R. Grass;

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

## Auto

1 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de mayo de 1996, el Reino Unido solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Decisión 96/239/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 78, p. 47), y de otros actos.

2 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el mismo día, el Reino Unido solicitó, en virtud de los artículos 185 y 186 del Tratado CE y del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento, la suspensión de la ejecución de la Decisión 96/239 y/o la adopción de determinadas medidas provisionales.

3 La Comisión presentó sus observaciones escritas sobre la demanda de medidas provisionales el 12 de junio de 1996.

4 En la misma fecha, el Consejo solicitó intervenir en el procedimiento sobre medidas provisionales en apoyo de las pretensiones de la Comisión y presentó observaciones escritas sobre la demanda de medidas provisionales. Conforme a los párrafos primero y cuarto del artículo 37 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y a los apartados 1 y 2 del artículo 93 de su Reglamento de Procedimiento, procede estimar la demanda de intervención.

5 Mediante decisión de 13 de junio de 1996, el Presidente del Tribunal de Justicia, en virtud del párrafo primero del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento, atribuyó la demanda de medidas provisionales al Tribunal de Justicia.

6 Las observaciones orales de las partes fueron oídas el 19 de junio de 1996.

## Antecedentes del litigio

7 Según resulta de los autos, la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), enfermedad denominada «de las vacas locas», se detectó por primera vez en el Reino Unido en 1986. Pertenece a un grupo de enfermedades designadas como encefalopatías espongiformes transmisibles, que se caracterizan por una degeneración del cerebro y por el aspecto esponjoso que presentan sus células nerviosas al microscopio. Estas diferentes enfermedades afectan tanto a los seres

humanos (enfermedad de kuru, en Nueva Guinea, y enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, que afecta generalmente a las personas de edad) como a diversas especies animales, entre las que figuran el ganado bovino, el ganado ovino (tembladera de la oveja), el gato doméstico y el visón de criadero.

8 El origen probable de la EEB parece ser una modificación de la preparación de los alimentos destinados a los bovinos y que contienen proteínas procedentes de ovejas aquejadas por la enfermedad denominada «tembladera de la oveja». La enfermedad se caracteriza por un período de incubación de varios años durante el cual no puede ser detectada mientras el animal esté vivo.

9 Para combatir esta enfermedad, el Reino Unido ha adoptado, desde julio de 1988, diversas medidas, entre otras la prohibición de vender alimentos que contengan proteínas de rumiantes destinados a los rumiantes y la prohibición de alimentar rumiantes con tales alimentos («Ruminant Feed Ban», contenida en la Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, *SI* 1988/1039, modificada posteriormente). A la vista del presunto origen de la enfermedad, es decir, la ingestión de alimentos contaminados, tal prohibición debería haber prevenido, según los científicos, cualquier nuevo caso de EEB en animales nacidos después de la fecha en que fue impuesta.

10 Para reducir los riesgos para la salud humana, el Reino Unido también adoptó diferentes medidas, entre otras, la prohibición de la venta y utilización de determinados despojos de bovino especificados, que supuestamente contenían los elementos infectados [The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, *SI* 1989/2061, modificadas posteriormente]. Las partes así excluidas son, en particular, la cabeza y la médula espinal.

11 En su demanda de medidas provisionales, el Reino Unido alude a un nuevo programa, el Mature Beef Assurance Scheme, propuesto en mayo de 1996, que permite que ciertos ganaderos obtengan un sello de calidad, siempre que respeten ciertos requisitos muy estrictos, relativos, en particular, a la alimentación de los bovinos y a la inexistencia de cualquier caso de EEB en el rebaño al que éstos pertenezcan.

12 Por su parte, la Comisión también adoptó diversas Decisiones en relación con la EEB en el Reino Unido, entre las que figura la Decisión 90/200/CEE de la Comisión, de 9 de abril de 1990, por la que se establecen requisitos suplementarios para determinados tejidos y órganos en relación con la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 105, p. 24), sustituida por la Decisión 94/474/CE de la Comisión, de 27 de julio de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y se derogan las Decisiones 89/469/CEE y 90/200/CEE (DO L 194, p. 96), a su vez modificada, últimamente, por la Decisión 95/287/CE de la Comisión, de 18 de julio de 1995 (DO L 181, p. 40). Estas diferentes medidas se refieren a la extracción de los tejidos de carne de vacuno que puedan contener el agente infeccioso y a la alimentación de los rumiantes. Por otra parte, la Decisión 92/290/CEE de la Comisión, de 14 de mayo de 1992, relativa a determinadas medidas de protección de embriones de bovino contra la encefalopatía espongiforme bovina (BSE) en el Reino Unido (DO L 152, p. 37), sometió la exportación de embriones a requisitos muy estrictos.

13 Mediante un comunicado de 20 de marzo de 1996, el Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (en lo sucesivo, «SEAC»), organismo científico independiente encargado de asesorar al Gobierno del Reino Unido, informó de que se habían detectado diez casos de una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en personas de edades no superiores a cuarenta y dos años. Dicho comunicado estaba redactado en los siguientes términos: «Aunque no existe ninguna prueba directa de que exista alguna relación, habida cuenta de los datos actuales y a falta de cualquier otra alternativa verosímil, actualmente la explicación más probable ("the most likely explanation") es que dichos casos están relacionados con una exposición a la encefalopatía espongiforme bovina antes de que, en 1989, se impusiera la prohibición de ciertos despojos de bovino especificados, lo cual es muy inquietante.»

14 En el mismo comunicado, el SEAC señalaba que era indispensable que las medidas adoptadas en materia de protección de la salud pública se ejecutaran correctamente y recomendaba un control constante de la completa extracción de la médula espinal. Recomendaba, además, que las canales de bovinos de una edad superior a treinta meses fueran deshuesadas bajo el control del Meat Hygiene Service en establecimientos autorizados, que los desperdicios de recorte se clasificaran entre los

despojos de bovino especificados y que se prohibiera en la alimentación de todos los animales de explotación la utilización de harinas de carne y de huesos procedentes de mamíferos.

15 En la misma fecha, el Minister of Agriculture, Fisheries and Food decidió prohibir, por una parte, la venta y suministro de harinas de carne y de huesos procedentes de mamíferos, así como su utilización en la alimentación destinada a todos los animales de explotación, incluidas las aves de corral, los caballos y los peces de criadero, y, por otra parte, la venta para consumo humano de carne procedente de bovinos de una edad superior a treinta meses.

16 Paralelamente, diversos Estados miembros y países terceros adoptaron medidas por las que se prohibía la importación de bovinos o de carne de vacuno procedente del Reino Unido o, en el caso de las medidas adoptadas por algunos países terceros, de la Unión Europea.

17 El 22 de marzo de 1996, el Comité Científico Veterinario de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Comité Científico Veterinario») llegó a la conclusión de que los datos disponibles no permitían probar la transmisibilidad de la EEB al hombre. No obstante, habida cuenta de la existencia de un riesgo a este respecto, riesgo que, por lo demás, siempre había sido tenido en cuenta por el Comité, éste recomendó que las medidas recientemente adoptadas por el Reino Unido en relación con el deshuesado de canales de bovinos mayores de treinta meses en establecimientos autorizados se aplicaran a los intercambios intracomunitarios y que la Comunidad adoptara las medidas apropiadas para prohibir la utilización de harinas de carne y de huesos en la alimentación de los animales. El Comité consideraba, además, que cualquier contacto entre la médula espinal, por una parte, y la grasa, el hueso y la carne, por otra, debía quedar excluido; de lo contrario, la canal debía tratarse como despojos de bovino especificados. Por último, el Comité recomendaba continuar investigando sobre la cuestión de la transmisibilidad de la EEB a los seres humanos.

18 El 24 de marzo de 1996, el SEAC reiteró sus primeras recomendaciones sobre el deshuesado de canales en los establecimientos autorizados, sobre el trato como despojos de bovino especificados de los desperdicios de recorte, que contienen tejidos nerviosos y linfáticos, la columna vertebral y la cabeza (excepto la lengua, si se extrae sin contaminación), y sobre la prohibición de utilizar harinas de carne y de huesos de mamíferos en la alimentación de rumiantes, de animales de granja (incluidos los peces y los caballos) o, incluso, como abono en las tierras a las que los rumiantes puedan tener acceso. El SEAC subrayaba, sin embargo, que no se encontraba en situación de confirmar si existía o no una relación causal entre la EEB y la variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob descubierta recientemente y que esta cuestión requería mayores estudios científicos.

19 El 27 de marzo de 1996, la Comisión adoptó la Decisión 96/239, que constituye la cuestión central del presente procedimiento. Esta Decisión se basó en el Tratado CE, en la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), modificada últimamente por la Directiva 92/118/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1992 (DO 1993, L 62, p. 49), en particular en el apartado 4 de su artículo 10, y en la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13), modificada últimamente por la Directiva 92/118, en particular en su artículo 9.

20 La Exposición de motivos de la Decisión 96/239 alude a la publicación de nuevos datos científicos, al anuncio de medidas suplementarias adoptadas por el Gobierno del Reino Unido (el deshuesado de las canales de bovinos de más de treinta meses de edad en establecimientos autorizados bajo la vigilancia del Meat Hygiene Service, la clasificación de los desperdicios de recorte como despojos de bovino especificados y la prohibición de utilizar la harina de huesos con carne procedente de mamíferos para la alimentación del ganado), a las medidas de prohibición de las importaciones adoptadas por diferentes Estados miembros y al dictamen del

Comité Científico Veterinario. Sus considerandos quinto, sexto y séptimo señalan lo siguiente:

«Considerando que en la situación actual no es posible adoptar una postura definitiva acerca del riesgo de transmisión de la encefalopatía espongiforme bovina al hombre; que no se puede excluir la existencia de dicho riesgo; que la consiguiente incertidumbre ha causado una gran preocupación entre los consumidores; que, por todo ello y como medida de emergencia, resulta oportuno prohibir con carácter transitorio el envío de ganado bovino y de carne de vacuno o productos derivados de ésta desde el territorio del Reino Unido a los demás Estados miembros; que esa misma prohibición debe aplicarse en las exportaciones a terceros países, con objeto de evitar distorsiones comerciales;

Considerando que la Comisión va a realizar en las próximas semanas una inspección comunitaria en el Reino Unido para evaluar la aplicación de las medidas adoptadas; que, así pues, es conveniente profundizar el alcance científico de los nuevos datos y de las medidas que se adopten;

Considerando que, por lo tanto, la presente Decisión debe ser revisada tras un examen de todos los aspectos citados;».

21 El artículo 1 de la Decisión 96/239 prevé:

«A la espera de un examen global de la situación y sin perjuicio de las disposiciones comunitarias adoptadas en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina, el Reino Unido no enviará fuera de su territorio a otros Estados miembros ni a terceros países:

— bovinos vivos, su esperma y embriones,

— carne de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido,

— productos obtenidos de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal, así como productos destinados a usos médicos, cosméticos o farmacéuticos, ni

— harinas de huesos y carne de mamíferos.»

22 Conforme al artículo 3, el Reino Unido enviará cada dos semanas a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra la EEB y, conforme al artículo 4, presentará «nuevas propuestas para el control de la encefalopatía espongiforme bovina en su territorio».

23 Los días 1, 2 y 3 de abril de 1996, el Consejo celebró una reunión extraordinaria en Luxemburgo consagrada a los problemas planteados por la EEB. Entre las conclusiones de este Consejo, deben señalarse las siguientes:

«1. A raíz de la publicación por parte del Reino Unido de nueva información relativa a la encefalopatía espongiforme bovina, el Consejo pone de relieve su firme voluntad de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la salvaguarda de la salud pública. El objetivo primordial es conseguir un elevado nivel de protección sanitaria basado en los conocimientos científicos disponibles más perfeccionados.

2. La encefalopatía espongiforme bovina constituye un serio problema veterinario que puede también incidir en la salud pública. Tanto la Unión Europea como el Reino Unido han adoptado una serie de importantes decisiones al objeto de reducir al máximo cualquier riesgo potencial para la salud pública. No obstante, el Consejo reconoce que deben adoptarse acciones enérgicas con el fin de controlar y erradicar en última instancia la enfermedad y restablecer así la confianza en el sector del vacuno.

3. Habida cuenta de las consecuencias que se han derivado tanto para el Reino Unido como para el resto de la Unión, el 27 de marzo de 1996, la Comisión adoptó una decisión de salvaguarda por la que se prohibían temporalmente las exportaciones de bovinos, carne de vacuno, productos cárnicos, etc., procedentes del Reino Unido a otros Estados miembros y terceros países. Por consiguiente, el Consejo ha acordado adoptar una serie de medidas entre las que se incluyen medidas sanitarias adicionales y medidas de apoyo al mercado. Nuestro objetivo es restablecer la confianza de los consumidores, la estabilidad de los mercados y el mercado único.»

24 Entre las conclusiones del Consejo también figuraba la adopción de diversas medidas sanitarias, como la eliminación de la cadena alimentaria humana y animal de los bovinos que en el momento del sacrificio tuvieran más de treinta meses de edad, el reforzamiento de los controles, incluida la verificación del sistema de registro de explotaciones ganaderas y de identificación individual de los bovinos, para garantizar un control eficaz de sus movimientos (traceability), y la constitución de un grupo de expertos de los Estados miembros encargado de controlar la aplicación de las medidas adoptadas por el Reino Unido, así como la adopción de medidas de apoyo al mercado bovino.

25 Paralelamente, un grupo de expertos internacionales, convocados por la Organización Mundial de la Salud, se reunía en Ginebra, con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE). Estos expertos también llegaron a la conclusión de que no se había demostrado la relación entre la EEB y la variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, pero que la explicación más probable de los casos de esta enfermedad descubiertos en el Reino Unido era la exposición de la población británica a la EEB. Los expertos recomendaron en particular a todos los países comprobar que los animales aquejados de encefalopatía espongiforme transmisible fueran sacrificados y que todas las partes del animal y todos los productos derivados de éste se eliminaran de tal forma que el agente infeccioso no pudiera penetrar en ninguna cadena alimentaria; asimismo, consideraron necesario que todos los países revisaran sus métodos de tratamiento de las canales, para garantizar la desactivación efectiva de los agentes responsables de la encefalopatía espongiforme transmisible.

26 Respecto a ciertos productos específicos, el grupo de expertos afirmó:

«— la leche y los productos lácteos, incluso en países con gran incidencia de la EEB, se consideran sin riesgo. Existen pruebas resultantes de otras encefalopatías animales o humanas que sugieren que la leche no transmite estas enfermedades;

— la gelatina de uso alimentario se considera sin riesgo si se obtiene mediante un proceso de fabricación que utilice condiciones respecto a las que se haya demostrado que permiten desactivar sensiblemente cualquier infecciosidad residual [...] que hubiera podido existir en los tejidos originales;

— el sebo también se considera sin riesgo si se utilizan procedimientos eficaces de tratamiento de las canales [...]».

27 El 9 de abril de 1996, el Comité Científico Veterinario emitió un dictamen según el cual los tejidos utilizados en la fabricación de la gelatina y el sebo se clasifican en la categoría de los productos «de bajo riesgo». Por otra parte, describió los procesos de fabricación que presentan las mejores garantías para la salud.

28 El 18 de abril de 1996, el Comité Científico Veterinario emitió otro dictamen según el cual el esperma de bovino no presenta ningún riesgo de transmisión de la EEB. Además, este Comité observó que todos los estudios científicos relativos a la transmisibilidad de la EEB a través de los embriones aún no habían sido finalizados, que, hasta entonces, no se había detectado ningún caso de transmisión hereditaria de la enfermedad, pero que, sin embargo, existían elementos que sugerían que la tembladera era transmisible por esta vía. Por consiguiente, el Comité Científico Veterinario confirmó la necesidad de la normativa comunitaria que dispone que los embriones sólo pueden proceder de hembras nacidas después de julio de 1988 que no desciendan de hembras de las que se sospeche o confirme que han padecido la EEB. A la vista de que la normativa sobre el despiece de las carnes y la

alimentación de los rumiantes no había sido respetada en el Reino Unido desde su entrada en vigor, el Comité propuso, sin embargo, tomar como fecha de referencia el 1 de agosto de 1993, en lugar de julio de 1988.

29 El 26 de abril de 1996, el Comité Científico Veterinario examinó el informe elaborado por los expertos reunidos en el marco de la Organización Mundial de la Salud. En particular, describió los procedimientos que deben ser utilizados para el tratamiento de la gelatina y el sebo.

30 Durante la reunión de los días 29 y 30 de abril, el Consejo «Agricultura» tomó nota de los diferentes informes elaborados por la Comisión, el Reino Unido, el equipo de inspectores comunitarios que se desplazó a este Estado y los expertos veterinarios. Señaló que aún debían aplicarse determinadas medidas en relación con el sacrificio de animales de más de treinta meses y con la destrucción de las canales, y que se habían observado ciertas deficiencias en el sistema de identificación y de rastreo del origen y los movimientos de los bovinos (traceability). En particular, el Consejo dedujo que «la combinación de medidas establecidas por el Reino Unido, la correcta aplicación y seguimiento por parte de la Comisión, el programa de sacrificios selectivo, las medidas adicionales y, por último, el renovado ímpetu sobre la necesidad de basarse en asesorías científicas adecuadas a la hora de tomar toda futura decisión, forman parte de un proceso que debería permitir levantar progresivamente la prohibición de exportación».

31 Durante la sesión celebrada entre el 20 y el 24 de mayo de 1996, el Comité internacional de la Oficina Internacional de Epizootias emitió nuevas recomendaciones en las que se señalaba, en particular, que en los países con fuerte incidencia de la EEB era importante verificar si los animales habían nacido en una fecha posterior

a la imposición efectiva de la prohibición relativa a la alimentación o si procedían de un rebaño totalmente exento de la enfermedad y si habían sido alimentados en alguna ocasión con harinas de carne y de huesos.

32 El 11 de junio de 1996, es decir, después de haberse presentado esta demanda de medidas provisionales, la Comisión adoptó la Decisión 96/362/CE, que modifica la Decisión 96/239/CE (DO L 139, p. 17).

33 Los considerandos de la Decisión 96/362 aluden a los dictámenes de diferentes comités científicos, a la inexistencia del dictamen del Comité Veterinario Permanente y a una propuesta de medidas que debían adoptarse presentada el 23 de mayo de 1996 por la Comisión al Consejo, con arreglo al artículo 17 de la Directiva 89/662.

34 La Decisión 96/362 levanta la prohibición de exportar respecto al esperma de bovinos, considerado por el Comité Científico Veterinario como seguro por lo que a la EEB se refiere. Asimismo, levanta la prohibición para diferentes productos —la gelatina, el fosfato dicálcico, los aminoácidos y péptidos, los sebos y los productos de sebo o los derivados de éste—, siempre que se hayan producido, según los métodos descritos en el Anexo de la Decisión, en establecimientos bajo control veterinario oficial que hayan demostrado funcionar con arreglo a las condiciones establecidas en el Anexo (apartado 2 del artículo 1), y que estén etiquetados o identificados de otra forma para indicar el método y el establecimiento de producción (apartado 3 del artículo 1).

35 El artículo 1 *bis* de la Decisión 96/239, modificada, impone además, para la exportación de determinados tipos de carne, un control veterinario oficial y la instauración de un sistema de detección de las materias primas que garantice el origen de

esas materias en toda la cadena de producción. Según el apartado 2, deberá notificarse a la Comisión y los demás Estados miembros la lista de los establecimientos que cumplan estas condiciones.

36 Por último, el artículo 1 *quater* dispone:

«1. La Comisión efectuará inspecciones comunitarias *in situ* en el Reino Unido, a fin de verificar la aplicación de lo dispuesto en la presente Decisión, en particular en lo relativo a la ejecución de los controles oficiales.

2. Las inspecciones mencionadas en el apartado 1 se llevarán a cabo, respecto de los productos contemplados en el Anexo, antes de que se reemprenda el envío de tales productos.

3. La Comisión, después de haber consultado a los Estados miembros en el marco del Comité Veterinario Permanente, fijará la fecha en que podrán reanudarse los envíos.»

37 Por otra parte, desde abril de 1996, la Comisión ha adoptado una serie de medidas de apoyo al mercado de la carne de vacuno en toda la Comunidad, ampliando, en particular, de forma sensible, las condiciones de la intervención. Algunas de estas medidas se refieren, particularmente, al mercado de la carne de vacuno del Reino Unido y prevén una contribución económica de la Comunidad al programa de sacrificios, seguido de la destrucción de los bovinos de más de treinta meses de edad en el momento del sacrificio. Tal es el caso del Reglamento (CE) nº 716/96 de la Comisión, de 19 de abril de 1996, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado de carne de vacuno del Reino Unido (DO L 99, p. 14).

## Pretensiones de las partes

38 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que, con arreglo a los artículos 185 y/o 186 del Tratado:

— Ordene suspender la ejecución de artículo 1 de la Decisión 96/239 de la Comisión, salvo en la medida en que se refiere:

— a la carne procedente de animales de la especie bovina sacrificados en el Reino Unido a una edad igual o superior a treinta meses y que no respondan a los requisitos del Mature Beef Assurance Scheme

y

— a las harinas de carne y de huesos obtenidas de mamíferos.

— Con carácter subsidiario, ordene suspender la ejecución del artículo 1 de la Decisión 96/239 de la Comisión en lo que se refiere:

— a las exportaciones con destino a países terceros de los animales, carnes, productos y materiales objeto de la Decisión impugnada (con carácter subsidiario en segundo grado, a las exportaciones con destino a países terceros desde los que no existe ningún riesgo real de distorsiones comerciales);

— a la carne procedente de animales de la especie bovina que cumplan los requisitos del Mature Beef Assurance Scheme;

— a los animales de la especie bovina nacidos después del 1 de mayo de 1996 que no procedan de vacas de las que se sospeche o confirme que han padecido la EEB y a la carne y los productos y materiales obtenidos de estos animales;

— al esperma de bovino;

— a los embriones de bovino;

— al sebo y los derivados del sebo, en las condiciones aprobadas por la Comisión el 22 de mayo de 1996.

— Con carácter subsidiario respecto a las pretensiones que preceden, ordene suspender la ejecución de aquellas partes de la Decisión 96/239 de la Comisión cuya suspensión considere oportuna o adopte cualquier otra medida provisional que estime necesaria.

— Condene en costas a la Comisión.

No obstante, en la vista celebrada el 19 de junio de 1996, el Reino Unido desistió de su pretensión subsidiaria referente a los guiones cuarto (esperma), sexto (sebo) y séptimo (gelatina), para ajustarla al contenido de la Decisión 96/362.

39 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda de medidas provisionales.

— Condene en costas al Reino Unido.

40 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda de medidas provisionales.

**Requisitos para la concesión de medidas provisionales**

41 Conforme a los artículos 185 y 186 del Tratado, el Tribunal de Justicia podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado u ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.

42 El apartado 2 del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que las demandas de tales medidas especificarán el objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia y los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada.

43 Según el párrafo tercero del artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el apartado 4 del artículo 86 de su Reglamento de Procedimiento, el auto de medidas provisionales tendrá un carácter meramente provisional y no prejuzgará en modo alguno la decisión del Tribunal sobre el asunto principal.

44 Por consiguiente, el Juez de medidas provisionales podrá ordenar la suspensión de la ejecución y las medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada a primera vista de hecho y de Derecho (*fumus boni iuris*) y que son urgentes, en el sentido de que para evitar que los intereses de la demandante sufran un perjuicio grave e irreparable es necesario que tales medidas sean acordadas y surtan efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal [auto de 19 de julio de 1995, Comisión/Atlantic Container Line y otros, C-149/95 P(R), Rec. p. I-2165, apartado 22]. Según jurisprudencia reiterada, el Juez de medidas provisionales realiza también la ponderación de los intereses en conflicto. Además, la suspensión de la ejecución y las demás medidas ordenadas en virtud del artículo 186 del Tratado son provisionales, en el sentido de que no prejuzgan las cuestiones de hecho y de Derecho objeto del litigio ni neutralizan de antemano las consecuencias de la resolución que posteriormente se dicte en el procedimiento principal (véase el auto Comisión/Atlantic Container Line y otros, antes citado, apartado 22).

45 En el marco de este examen de conjunto, el Juez de medidas provisionales dispone de una amplia facultad de apreciación y puede determinar libremente, a la vista de las particularidades del asunto, de qué manera debe verificarse la existencia de los diferentes requisitos y el orden que debe seguirse en este examen, puesto que ninguna norma de Derecho comunitario le impone un esquema de análisis preestablecido para apreciar si es necesario pronunciarse con carácter provisional (véase el auto Comisión/Atlantic Container Line y otros, antes citado, apartado 23).

## Posición de las partes

46 El Reino Unido sostiene que la carne de vacuno y los productos de origen bovino para los que solicita que se levante la prohibición no presentan ningún peligro para el consumo humano o los demás usos pertinentes, que la prohibición no está jurídicamente justificada, que la prohibición ha causado un perjuicio grave e irreparable y continúa causándolo y, por último, que la ponderación de los intereses en conflicto se inclina en favor de levantar inmediatamente la prohibición.

47 Considera, en particular, que la prohibición de exportar no se funda en ninguna base científica y que fue decidida única o principalmente para tranquilizar a los consumidores y para proteger el mercado de la carne de vacuno. Ahora bien, añade, lejos de conseguir este objetivo, tal prohibición ha sido, más bien, contraproducente desde el punto de vista de la confianza de los consumidores.

48 La Comisión, en cambio, estima que el Reino Unido no ha probado ni el *fumus boni iuris* ni la urgencia o la probabilidad de un perjuicio grave e irreparable. Considera además que la ponderación de intereses se inclina claramente en favor de mantener las medidas de emergencia y provisionales existentes, hasta que, en su caso, los estudios en curso actualmente proporcionen una base sólida para suprimirlas. El Consejo apoya a la Comisión en este sentido.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Por lo que se refiere al *fumus boni iuris*, el Reino Unido sostiene, en primer lugar, que la decisión y los demás actos impugnados exceden el ámbito de las facultades de la Comisión y de su margen de apreciación, que no están justificados por la existencia de un riesgo serio para la salud humana o animal, que obstaculizan ilegalmente la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad, que incurren en desviación de poder y que son incompatibles con los objetivos de la Política Agrícola Común definidos en el apartado 1 del artículo 39 del Tratado CE; en segundo lugar, que adolecen de falta de motivación; en tercer lugar, que son discriminatorios y contrarios al artículo 6 y al apartado 3 del artículo 40 del Tratado CE; en cuarto lugar, que violan el principio de proporcionalidad, y, en quinto lugar, que el tercer guión del artículo 1 de la Decisión 96/239 es ilegal porque infringe el principio de seguridad jurídica y la obligación de motivar los actos y se refiere a productos ajenos al ámbito de facultades de la Comisión.

50 Además, el Reino Unido considera que las Directivas 89/662 y 90/425 son ilegales en la medida en que proporcionan la base jurídica para extender la prohibición de exportar a productos que no se mencionan en el Anexo II del Tratado CE.

51 Precisa, por último, que «el carácter desproporcionado y la ilegalidad de la Decisión impugnada son particularmente evidentes en el caso de las exportaciones destinadas a países terceros, de la carne procedente de rebaños no afectados por la EEB, de los bovinos nacidos después del 1 de mayo de 1996, del esperma y los embriones y del sebo y la gelatina».

52 Para apreciar si, como sostiene en primer lugar el Reino Unido, a primera vista la Comisión se ha excedido en sus facultades, procede comenzar por examinar las disposiciones en las que se basa la Decisión impugnada, es decir, el apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425 y el artículo 9 de la Directiva 89/662, para apreciar, después, a la luz de estas disposiciones, el objetivo de dicha Decisión y verificar, por último, la consistencia de las informaciones que justificaron su adopción, con el fin de determinar si la salud humana y animal efectivamente estaba expuesta a un peligro grave.

53 Las Directivas 90/425 y 89/662, adoptadas sobre la base del artículo 43 del Tratado CEE, tienen por objeto sustituir los controles veterinarios efectuados en las fronteras internas de la Comunidad por controles realizados en el lugar de partida de la mercancía. Según el sexto considerando de la Directiva 90/425, «dicha solución supondrá una mayor confianza en los controles veterinarios efectuados por el Estado de expedición» y es preciso que éste «procure efectuar dichos controles veterinarios de manera adecuada».

54 Los artículos 10 de la Directiva 90/425 y 9 de la Directiva 89/662, redactados en términos similares, prevén que cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana. Según las mismas disposiciones, el Estado miembro de expedición deberá aplicar inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria, mientras que, por su parte, el Estado miembro de destino podrá adoptar medidas de prevención o de salvaguardia. El apartado 4 de uno y

otro artículo establece a continuación que, en todos los casos, la Comisión, en el seno del Comité Veterinario Permanente, procederá, con la mayor brevedad, a un examen de la situación, que adoptará las medidas necesarias para los productos contemplados por las Directivas y, si la situación lo requiere, para los productos derivados y, por último, que seguirá la evolución de la situación y, con arreglo al mismo procedimiento, modificará o derogará, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas. El Anexo C de la Directiva 90/425 reproduce la lista de enfermedades o epizootias sujetas a medidas obligatorias de urgencia, con restricciones territoriales, las cuales pueden referirse a Estados miembros, a una o varias regiones o a zonas.

55 A continuación, procede determinar el objetivo de la Decisión 96/239.

56 Según el Reino Unido, la adopción de esta Decisión se debió a consideraciones económicas, por la necesidad de tranquilizar a los consumidores y de proteger todo el mercado de la carne de vacuno. Se basa, a este respecto, en la tercera frase del quinto considerando de la Decisión y en las declaraciones públicas del Comisario responsable en materia de agricultura.

57 Durante la vista, la Comisión describió su Decisión como una «medida de confinamiento», a la que debían seguir medidas especiales destinadas a erradicar la enfermedad, y precisó que la Decisión perseguía un objetivo amplio, consistente en la protección de la salud pública en el contexto del mercado interior. El Consejo confirmó esta descripción, que resulta, en particular, de las conclusiones adoptadas por él durante la reunión extraordinaria celebrada los días 1, 2 y 3 de abril de 1996.

58 Procede señalar, a este respecto, que el segundo considerando de la Decisión 96/239 alude a la comunicación de nuevos datos relativos a la aparición de determinados casos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en el Reino Unido. Además, las dos primeras frases del quinto considerando precisan que, «en la situación actual no es posible adoptar una postura definitiva acerca del riesgo de transmisión de la EEB al hombre» y que «no se puede excluir la existencia de dicho riesgo».

No es posible aislar una parte de este considerando y referirse únicamente a la frase de éste relativa a las preocupaciones de los consumidores. El texto controvertido debe considerarse en su totalidad. Por lo demás, a la vista de la naturaleza de las medidas adoptadas, resulta claramente que la Decisión 96/239 impone un confinamiento, en espera de medidas posteriores para erradicar la EEB.

59 Por último, procede verificar si las informaciones en las que la Comisión se basó para adoptar la Decisión impugnada eran consistentes y si la salud animal y humana efectivamente estaba expuesta a un peligro grave.

60 A este respecto, no puede negarse que el comunicado del SEAC que aludía a la probabilidad de que existiera una relación entre la EEB y la variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob era una información particularmente importante, que justificaba reexaminar las medidas relativas a las exportaciones de bovinos, de carne de vacuno o de productos derivados procedentes del Reino Unido. Aunque los científicos, por prudencia, no expresaran certeza alguna, la situación había cambiado considerablemente en la medida en que la transmisibilidad de la EEB al ser humano había dejado de tratarse como una hipótesis teórica, pasando a considerársela en lo sucesivo como la explicación más probable de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, que recientemente se había detectado en algunas personas. Aunque la posibilidad de tal peligro para la salud humana se venía contemplando desde hace varios años, el comunicado del SEAC puso de manifiesto nuevos elementos que la hacían más verosímil y que justificaban la intervención de la Comisión.

61 Por consiguiente, las informaciones consideradas por la Comisión para adoptar la Decisión 96/239 eran particularmente consistentes. Por lo demás, fueron tratadas como tales por el Gobierno del Reino Unido, puesto que, por su parte, adoptó inmediatamente diversas medidas para ajustarse a las recomendaciones del SEAC.

62 En estas circunstancias, nada permite apreciar que, como pretende el Reino Unido, la Comisión actuara únicamente por razones económicas de estabilización del mercado de la carne de vacuno. Al contrario, como resulta del quinto considerando

examinado en su totalidad, las circunstancias muestran que la Comisión tuvo en cuenta, ante todo, la protección de la salud pública en el contexto del mercado interior, como, por otra parte, es su obligación, según resulta de las Directivas 90/425 y 89/662.

63 Procede señalar a este respecto que la letra o) del artículo 3 del Tratado CE prevé, entre los objetivos de la Comunidad, «una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud». Este objetivo es recordado en el primer párrafo del apartado 1 del artículo 129 del mismo Tratado, según el cual la Comunidad contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana. El párrafo tercero del mismo apartado precisa, además, que las exigencias en materia de protección de la salud constituirán un componente de las demás políticas de la Comunidad. Por último, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la consecución de los objetivos de la Política Agrícola Común no puede hacer abstracción de exigencias de interés general como la protección de los consumidores o de la salud y la vida de las personas y de los animales, exigencias que las Instituciones comunitarias deben tener en cuenta al ejercer sus poderes (sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 12).

64 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la obligación de motivar los actos, el Reino Unido señala que, aun suponiendo que la Decisión 96/239 fuera adoptada para proteger la salud humana o animal, debe ser anulada por no haber expuesto, infringiendo el artículo 190 del Tratado CE, las razones por las que la Comisión consideraba que las medidas adoptadas anteriormente no eran suficientes y, por lo tanto, cuál era la justificación de las nuevas medidas.

65 A este respecto, del examen de los considerandos de la Decisión 96/239 resulta que su motivación está formada por un conjunto de elementos entre los que figuran, en primer lugar, la publicación de nuevos datos relativos a la aparición de determinados casos de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en el Reino Unido; a continuación, la adopción, por parte de este Estado miembro, de medidas suplementarias relativas al tratamiento de la carne de vacuno y a la utilización de la harina de huesos con carne en la alimentación del ganado y, por último, las medidas de

prohibición de las importaciones adoptadas por otros Estados miembros. Estos elementos bastan para demostrar que existía, respecto al riesgo considerado, una gran incertidumbre sobre si las medidas anteriormente adoptadas tanto por el Reino Unido como por la Comunidad Europea eran eficaces y suficientes.

66 En tercer lugar, el Reino Unido alega que la Decisión 96/239 crea una discriminación arbitraria en perjuicio del Reino Unido y de los productores, operadores y consumidores británicos, puesto que frente a los demás Estados miembros no se adoptó ninguna medida de salvaguardia. Ahora bien, señala, el Reino Unido no es el único Estado que ha conocido casos de EEB, aun cuando la enfermedad haya tenido una mayor incidencia allí. Por lo que se refiere a la discriminación sufrida por los consumidores británicos, afirma que tal discriminación resulta del hecho de que la Decisión 96/239 podría, en el mejor de los casos, restaurar la confianza del consumidor del resto de la Comunidad, sin restaurar la del consumidor del Reino Unido.

67 A este respecto, basta con observar que, como se indicó en la vista, el 97,9 % de los casos de EEB detectados en Europa han sido registrados en el Reino Unido.

68 Por lo demás, como han expuesto la Comisión y el Consejo, si la medida de confinamiento se extiende a la totalidad del Reino Unido, y no a una o varias regiones determinadas, ello se debe al hecho de que la enfermedad, sin duda localizada hace varios años, se ha extendido por todo el territorio nacional y de que, puesto que todos los animales no están identificados de forma adecuada, era imposible determinar su procedencia y comprobar si, en algún momento de su existencia, habían pertenecido a un rebaño en el que se hubieran detectado casos de EEB. A este respecto, el Reino Unido expuso en la vista que sólo existía un registro de los animales que padecen EEB o sospechosos de haberla padecido y no negó la cifra, indicada por la Comisión, de 11.000 casos de animales enfermos de EEB cuyo rebaño de origen no ha podido ser identificado.

69 Pues bien, científicamente, aún existen dudas sobre las formas de transmisión de la enfermedad. Hasta el 31 de octubre de 1995, se habían registrado 23.148 casos de EEB en animales nacidos después de entrar en vigor la prohibición de utilizar en la alimentación de los bovinos harinas de carne y de huesos, que supuestamente eran la causa de la enfermedad (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A*

*Progress Report*, November 1995, apartado 7). Sólo la identificación del rebaño de origen del animal enfermo y su reconstitución habrían permitido, por una parte, verificar si, a pesar de la prohibición, tal animal había recibido alimentos contaminados o si había que buscar otra explicación para el origen de la enfermedad y, por otra parte, en caso de alimentación inadecuada, reunir todos los animales que, por haber recibido la misma alimentación, pudieran estar infectados, aunque no se presentaran aún los signos clínicos de la enfermedad.

70 Esta inexistencia de marcado de los animales y de control de sus movimientos tampoco permite aplicar algunas de las medidas recomendadas por los expertos internacionales de la Oficina Internacional de Epizootias, que aconsejaban identificar a los animales señalando que proceden de rebaños en los que nunca se ha observado ningún caso de EEB (véase el capítulo revisado del International Animal Health Code, adoptado durante la sesión celebrada los días 20 a 24 de mayo de 1996).

71 Por otra parte, no se ha demostrado que la enfermedad no sea transmisible a través de la madre. A este respecto, la investigación sigue en curso, pero es difícil interpretar sus resultados, debido a la inobservancia de la prohibición de utilizar harinas de carne y de huesos en la alimentación de los bovinos. En efecto, hasta el 31 de octubre de 1995, se habían registrado 933 casos de EEB en animales procedentes de hembras enfermas nacidos después de entrar en vigor esta prohibición. Sin embargo, en estos casos es imposible determinar si la enfermedad se transmitió de forma hereditaria o si se contrajo por la ingestión de alimentos infectados (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, antes citado, apartado 9). Por el contrario, se ha demostrado que la tembladera de la oveja es de transmisión hereditaria. La posibilidad de que la enfermedad se transmita de la misma manera en el caso de los bovinos constituye, pues, una hipótesis seria.

72 Por último, si bien no parece que la enfermedad sea contagiosa (transmisión horizontal), existe una frecuencia inexplicable de infección en terneros nacidos en fechas próximas al parto de una hembra infectada (infección perinatal).

73 Por lo que se refiere, en cuarto lugar, a la violación del principio de proporcionalidad, procede señalar que la medida de prohibición estaba motivada por un objetivo legítimo, la protección de la salud, y que, como medida de confinamiento previa a medidas de erradicación, era indispensable para conseguir dicho objetivo.

74 A este respecto, no se ha negado que las medidas adoptadas por el Reino Unido para prohibir la utilización de harinas de carne y de huesos de rumiantes en la alimentación de rumiantes y aquellas relativas al tratamiento de las carnes han producido resultados positivos y, en particular, una disminución de los casos de EEB. Sin embargo, existen serias dudas sobre su eficacia. En efecto, al parecer, a pesar de la prohibición impuesta en 1988, una parte del ganado continuó siendo alimentado con harinas sospechosas durante, al menos, cinco años, porque algunos ganaderos utilizaron sus existencias; porque, voluntariamente o por descuido, dieron a los bovinos harina de carne y de huesos de rumiantes destinada a otro ganado o, incluso, porque les dieron alimentos para bovinos que, en principio, eran sanos, pero que, durante su fabricación, habían sido infectados a falta de medidas de precaución suficientes.

75 Sea como fuere, aunque se conociera con seguridad la composición de los alimentos que cada ganadero ha dado a sus animales, la inexistencia de medios que permitan rastrear el origen y los movimientos de éstos (traceability) impediría determinar con certeza en qué rebaño nació el animal, el número de transacciones de que ha sido objeto y, por consiguiente, si ha podido ser alimentado con alimentos infectados en cada uno de los rebaños a que ha pertenecido.

76 Respecto a las medidas relativas al sacrificio de los animales y al despiece de las carnes, de los documentos anexos al recurso de anulación del Reino Unido resulta que hasta mayo de 1995 no comenzaron a realizarse controles sin previo aviso en las empresas del sector (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, antes citado, apartado 16). Según este informe, en septiembre de 1995, el 48 % de los mataderos no respetaba totalmente las exigencias legales. Pues bien, se ha demostrado que algunas infracciones se referían a la separación de los despojos de bovino especificados (cabeza, médula espinal). En octubre de 1995, el porcentaje de mataderos en los que se observaron irregularidades aún era del 34 %.

77 En lo que atañe a los argumentos relativos a la ilegalidad del tercer guión del artículo 1 de la Decisión 96/239 y de las Directivas 89/662 y 90/425, base jurídica de la adopción de aquélla, dichos argumentos sólo parecen pertinentes, a primera vista, en relación con los productos derivados del bovino. Pues bien, estos

productos son objeto de la Decisión 96/362, que, en determinados aspectos, levanta la prohibición impuesta por la Decisión 96/239, de manera que el Reino Unido ha desistido de los puntos 4, 6 y 7 de su pretensión subsidiaria. Por consiguiente, no parece necesario, en la presente fase, examinar tales argumentos.

78 Respecto a los productos específicos mencionados en la pretensión subsidiaria del Reino Unido, habida cuenta del desistimiento en lo que se atañe a algunos puntos de ésta a raíz de la adopción de la Decisión 96/362, la argumentación expuesta se refiere principalmente a la carne procedente de rebaños no afectados por la EEB, a los bovinos nacidos después del 1 de mayo de 1996 y a los embriones. Considerando las dudas que subsisten sobre las formas de transmisión de la enfermedad y la inexistencia de marcado y de medios que permitan rastrear el origen y los movimientos de los animales (traceability), es decir, la imposibilidad de determinar a qué rebaños han pertenecido, no parece que, a primera vista, estén fundados los motivos relativos a la ilegalidad o desproporcionalidad de la Decisión en la medida en que afecta a estos productos.

79 Por último, por lo que se refiere a la prohibición de exportar a países terceros, el Reino Unido sostiene que la Decisión de la Comisión carece de base legal, puesto que las Directivas en las que se basó su adopción atañen sólo a los intercambios intracomunitarios.

80 Frente a este argumento, la Comisión alega que, como medida de confinamiento con vistas a la erradicación, la Decisión debía aislar totalmente el territorio afectado por la enfermedad y que, habida cuenta de los numerosos fraudes cometidos en materia de exportación de carne de vacuno, era indispensable extender a los países terceros la prohibición de exportar, para garantizar el efecto útil de ésta. Durante la vista, el Consejo apoyó a la Comisión a este respecto y expuso una argumentación subsidiaria basada en una interpretación amplia de las facultades reconocidas a la Comisión para la gestión cotidiana de la Política Agrícola Común.

81 A este respecto procede señalar que los argumentos expuestos tanto por el Reino Unido como por la Comisión y el Consejo suscitan, a primera vista, cuestiones jurídicas complejas que requieren un examen en profundidad precedido de debates contradictorios.

82 Por lo que se refiere al requisito relativo a la urgencia de las medidas solicitadas, tal requisito se aprecia según la necesidad de pronunciarse provisionalmente para evitar que la aplicación de la medida objeto del recurso principal ocasione un perjuicio grave e irreparable hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia sobre este recurso.

83 A este respecto, el Reino Unido indica, en primer lugar, que las exportaciones de bovinos vivos, de carne de vacuno y de productos bovinos representaron para el país, en 1995, más de 840 millones de ECU y que este sector contribuye al mantenimiento de, aproximadamente, 500.000 empleos. A continuación, señala que los ganaderos, en particular los especializados en la carne de vacuno, han resultado gravemente afectados por la desaparición de los mercados de exportación. La Decisión impugnada también perjudica a todos los operadores cuya actividad está relacionada con el sector de las exportaciones de terneros y de carne, en particular a los exportadores, los transportistas y los mataderos. Así, la demandante alude, entre otras consecuencias, a quiebras y despidos, con los consiguientes problemas sociales. También los ganaderos y los exportadores de ovinos, así como los productores y los exportadores de productos lácteos, resultan perjudicados por la prohibición de exportar. Según el Reino Unido, las pérdidas económicas podrían superar los 1.200 millones de ECU anuales. Aproximadamente 55.000 empleos del sector de la carne de vacuno se vieron amenazados inmediatamente por la crisis de la EEB, muchos de ellos directamente por causa de la prohibición de importar.

84 El Reino Unido reconoce que la demanda de los productos objeto de la Decisión impugnada habría caído inevitablemente incluso aunque no hubiera existido una prohibición comunitaria de exportar. Sin embargo, considera que el perjuicio grave e irreparable que resulta de la pérdida de mercados es, en gran parte, imputable a la Decisión impugnada, la cual amplificó y prolongó las aprensiones de los consumidores frente a la carne de vacuno, dándoles legitimidad aparente. Además, afirma, para diversos países, constituye el único obstáculo que impide que la carne de vacuno y los productos del bovino británicos tengan acceso a los mercados de los Estados miembros y de países terceros.

85 A este respecto, debe señalarse que los Estados miembros son responsables de los intereses, especialmente económicos y sociales, considerados como generales a escala nacional y, por este concepto, están legitimados para interponer un recurso para garantizar su defensa. Por consiguiente, pueden alegar los perjuicios que afecten a un sector entero de su economía, especialmente cuando la medida comunitaria impugnada puede provocar repercusiones desfavorables sobre el nivel de empleo y el coste de la vida (auto de 29 de junio de 1993, Alemania/Consejo, C-280/93 R, Rec. p. I-3667, apartado 27).

86 A la vista de los documentos obrantes en autos y de los debates celebrados ante el Tribunal de Justicia, es probable que en el Reino Unido se haya producido un daño importante y que los operadores, en particular en el sector de la producción y exportación de carne de vacuno, se encuentren actualmente en una situación muy difícil; por otra parte, no puede excluirse que el perjuicio sea, en parte, irreparable.

87 Sin embargo, la causa principal de este daño continúa siendo incierta y no se ha demostrado que radique en la Decisión 96/239. En efecto, la caída de la demanda de carne de vacuno fue provocada, una semana antes de adoptarse esta Decisión, por el anuncio, por parte del SEAC y del propio Gobierno del Reino Unido, de la probabilidad de que existiera una relación entre la EEB y la variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob. Por lo demás, la Decisión 96/239 fue precedida de medidas de prohibición adoptadas por otros Estados miembros y algunos países terceros. En la presente fase del procedimiento, no puede considerarse probado que la Decisión 96/239 amplificara de forma significativa el daño causado por estas medidas y que, de no haberse adoptado tal Decisión, la demanda de carne de vacuno británica se habría recuperado en los demás Estados miembros o en los países terceros, habida cuenta de la cobertura que el problema ha tenido en los medios de comunicación y del creciente interés de los consumidores por su salud.

88 Procede señalar además que, como ha subrayado la Comisión, sin ser contradicha por el Reino Unido, las Instituciones han adoptado diversas medidas compensatorias en beneficio de los operadores afectados, con el fin de evitar que su posición en el mercado sufra consecuencias irreparables.

89 De todo lo expuesto resulta que, aunque algunos de los motivos alegados por el Reino Unido no pueden, en la presente fase, rechazarse por completo, la Comisión ha formulado alegaciones sólidas sobre la legalidad de la totalidad de su Decisión, tanto por lo que se refiere al comercio intracomunitario, como a las exportaciones a países terceros. Por consiguiente, aun en el caso hipotético de que el Reino Unido hubiera demostrado plenamente la existencia de un perjuicio grave e irreparable, incumbiría aún al Tribunal de Justicia ponderar, por un lado, el interés de la demandante en que se suspenda la prohibición de exportar bovinos, carne de vacuno y productos derivados y, por otro lado, el interés de las demás partes en que se mantenga tal prohibición. Al efectuar este examen, tendría que determinar si la anulación, en su caso, de la Decisión controvertida por el Juez que conoce del fondo permitiría invertir la situación provocada por su ejecución inmediata y, al contrario, si la suspensión de la ejecución de dicha Decisión podría entorpecer la plena eficacia de ésta en el supuesto de que se desestimara el recurso principal (auto Comisión/Atlantic Container Line y otros, antes citado, apartado 50).

90 A este respecto, procede señalar que tal ponderación de intereses se inclinaría, en todo caso, en favor del mantenimiento de la Decisión de la Comisión, en la medida en que el interés en que se mantenga la Decisión impugnada es difícilmente comparable al interés de la demandante en que se suspenda.

91 Ciertamente, el anterior análisis ha puesto de manifiesto que es probable que, entretanto, el mantenimiento de la prohibición de exportar provoque un perjuicio, para los intereses comerciales y sociales, y que tal perjuicio sería en parte difícilmente reparable si se estimara el recurso principal.

92 Sin embargo, tal perjuicio no puede prevalecer sobre el daño grave, para la salud pública, que la suspensión de la Decisión impugnada podría provocar y que no podría remediarse en caso de que, posteriormente, el recurso principal fuera desestimado.

93 En efecto, el conocimiento que los científicos tienen de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, y en particular de la variante descubierta recientemente, todavía es insuficiente. Durante la vista se han recordado en varias ocasiones sus efectos mortales. Actualmente no tiene curación. La muerte sobreviene algunos meses después de detectarse la enfermedad. Puesto que la explicación más probable de esta enfermedad mortal es una exposición a la EEB, no puede permitirse ninguna vacilación. Aun admitiendo las dificultades de orden económico y social resultantes para el Reino Unido de la Decisión de la Comisión, el Tribunal de Justicia no puede sino reconocer la importancia preponderante que debe concederse a la protección de la salud.

94 A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar la demanda de medidas provisionales presentada por el Reino Unido tanto en lo que se refiere a la pretensión principal como a las pretensiones subsidiarias.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

resuelve:

**1) Desestimar la demanda del Reino Unido.**

**2) Reservar la decisión sobre las costas.**

Dictado en Luxemburgo, a 12 de julio de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias