SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 22 de mayo de 2003 *

En el asunto C-393/01,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. R. Abraham y G. de Bergues, así como por la Sra. R. Loosli-Surrans, y posteriormente por los Sres. G. de Bergues y F. Alabrune, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. D. Booß y G. Berscheid, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyada por

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 2001/577/CE de la Comisión, de 25 de julio de 2001, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 22 de la Decisión 2001/376/CE, puede iniciarse la expedición desde Portugal de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en la fecha (DO L 203, p. 27),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. M. Wathelet, Presidente de Sala, y C.W.A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr y A. Rosas (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 21 de noviembre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito recibido por fax en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 2001, presentado y registrado en dicha Secretaría el 10 de octubre siguiente, la República Francesa interpuso, con arreglo al artículo 230 CE, un recurso de anulación de la Decisión 2001/577/CE de la Comisión, de 25 de julio de 2001, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 22 de la Decisión 2001/376/CE, puede iniciarse la expedición desde Portugal de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en la fecha (DO L 203, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

2 La Decisión 98/653/CE de la Comisión, de 18 de noviembre de 1998, relativa a medidas de emergencia para hacer frente a la presencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina en Portugal (DO L 311, p. 23), prevé en su artículo 4:

«Portugal velará por que, hasta el 1 de agosto de 1999, los productos siguientes no se envíen desde su territorio a otros Estados miembros ni a países terceros, cuando procedan de animales de la especie bovina sacrificados en dicho país:

a) carne;

b) productos que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal;

c) materiales destinados a ser utilizados en cosméticos, medicamentos o productos sanitarios.»

3 Esta Decisión se basa 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), y,

en particular, en su artículo 10, apartado 4, así como 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).

4 El artículo 2 de la Decisión 98/653 prohíbe igualmente la exportación a otros Estados miembros o a países terceros de animales de la especie bovina vivos y embriones de animales bovinos, de harinas de carne, de huesos, así como de carne y huesos procedentes de mamíferos.

5 El artículo 13 de la Decisión 98/653 dispone, en particular, que la República Portuguesa aplicará un programa que garantice el cumplimiento efectivo de toda la normativa comunitaria pertinente sobre identificación y registro de animales, la notificación de las enfermedades animales, así como la vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiformes transmisibles (en lo sucesivo, «EET»), y del resto de la normativa comunitaria en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»). Dicho Estado miembro tenía que adoptar, asimismo, un programa para demostrar la aplicación efectiva de la Decisión y de las pertinentes medidas nacionales en materia de protección contra la EEB.

6 Con arreglo al artículo 14 de la Decisión 98/653, la República Portuguesa debía enviar a la Comisión, cada cuatro semanas, un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra las EET, con arreglo a las disposiciones comunitarias y nacionales, y sobre los resultados de los programas a que se hace referencia en el artículo 13 de dicha Decisión. Asimismo, el artículo 15 de la Decisión prevé que la Comisión efectuará inspecciones comunitarias sobre el terreno en Portugal.

7 El embargo sobre los productos bovinos procedentes de Portugal fue prorrogado hasta el 1 de febrero de 2000 mediante la Decisión 1999/517/CE de la Comisión,

de 28 de julio de 1999, por la que se modifica la Decisión 98/653 (DO L 197, p. 45), y, posteriormente, por duración indeterminada mediante la Decisión 2000/104/CE de la Comisión, de 31 de enero de 2000, que modifica la Decisión 98/653 (DO L 29, p. 36).

8 Las condiciones del levantamiento de dicho embargo fueron establecidas mediante la Decisión 2001/376/CE de la Comisión, de 18 de abril de 2001, relativa a las medidas exigidas por la aparición de casos de encefalopatía espongiforme bovina en Portugal y a la implantación de un régimen de exportación basado en la fecha (DO L 132, p. 17). Dicha Decisión derogó la Decisión 98/653, de la cual recoge, no obstante, algunas disposiciones.

9 Los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo y undécimo de la Decisión 2001/376 están redactados en los siguientes términos:

«(7) El 4 de diciembre de 1998 se introdujo en Portugal una prohibición de utilizar los materiales especificados de riesgo en los alimentos para las personas o en los piensos. La prohibición se ha ampliado de acuerdo con la Decisión 2000/418/CE de la Comisión, de 29 de junio de 2000, por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles [DO L 158, p. 76], modificada por la Decisión 2001/2/CE [DO L 1, p. 21].

(8) De acuerdo con el plan nacional de erradicación de la EEB implantado en Portugal, se sacrificarán y destruirán las cohortes de nacimiento y la descendencia de los animales afectados por la EEB.

(9) El 1 de julio de 1999 se introdujo en Portugal un nuevo sistema nacional centralizado para la identificación y el registro de los bovinos (SNIRB).

(10) El 3 de diciembre de 1999, Portugal presentó a la Comisión una primera propuesta de un régimen de exportación basado en la fecha, con el fin de permitir, en determinadas condiciones, la expedición de productos de animales nacidos con posterioridad a una fecha determinada. La propuesta técnica fue posteriormente modificada y completada el 18 de febrero, el 24 de marzo, el 27 de julio y el 22 de septiembre. Las sucesivas propuestas modificadas y completadas ofrecen un marco adecuado para autorizar el envío y exportación de productos derivados de bovinos sacrificados en Portugal.

(11) Las medidas para la aplicación del régimen de exportación y el sacrificio de la descendencia serán examinadas por la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión antes de que comience el envío de la carne y los productos cárnicos. Si el examen es satisfactorio, la Comisión fijará la fecha en la que podrá iniciarse la expedición de estos productos.»

10 El artículo 2 de la Decisión 2001/376 renueva la prohibición de exportar, en particular, harinas de carne y de huesos procedentes de mamíferos. El artículo 5 de dicha Decisión dispone, sin embargo, que Portugal podrá autorizar la expedición de esos materiales a otros Estados miembros que hayan dado su autorización para su incineración. Los Estados miembros de destino se asegurarán de que los materiales se incineran de acuerdo con lo establecido en el anexo II de dicha Decisión.

11 El artículo 6 de la Decisión 2001/376 mantiene la prohibición de exportar carne, productos que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal y materiales destinados a ser utilizados en cosméticos, medicamentos o dispositivos médicos.

12 No obstante, el artículo 7 de la Decisión establece que la República Portuguesa podrá autorizar la expedición desde su territorio a otros Estados miembros o a países terceros de aminoácidos, péptidos y sebo producidos en establecimientos bajo supervisión veterinaria oficial.

13 El artículo 11, apartado 1, de la Decisión 2001/376 dispone que, como excepción a lo dispuesto en su artículo 6, la República Portuguesa podrá autorizar la expedición de carne y de productos a otros Estados miembros o a países terceros en las condiciones establecidas en diferentes artículos de la Decisión y en su anexo IV, que lleva por título «Régimen de exportación basado en la fecha (REBF)». En el artículo 11, apartados 1 a 4, de dicha Decisión se establecen condiciones particulares relativas a los mataderos, a las salas de despiece, al almacenamiento y al transporte de la carne.

14 A tenor del artículo 12 de la Decisión, la carne y los productos exportados en el marco del régimen REBF deben ser marcados con un distintivo suplementario.

15 En el anexo IV de la Decisión 2001/376 se establecen las condiciones generales del régimen REBF y se determinan los animales admisibles a este régimen. En dicho anexo se imponen diversas medidas específicas como controles previos al sacrificio, el sacrificio de los animales admisibles únicamente en mataderos que no se utilicen para el sacrificio de animales bovinos que no sean admisibles, el control del despiece de la carne y condiciones de rastreo y de identificación de las canales admisibles.

16 En el artículo 20 de la Decisión 2001/376 se recoge el texto del artículo 14 de la Decisión 98/653, relativo a los informes que las autoridades portuguesas tienen que presentar periódicamente a la Comisión.

17 El artículo 21 de la Decisión 2001/376 dispone:

«La Comisión llevará a cabo inspecciones comunitarias sobre el terreno:

a) en Portugal, para verificar la aplicación de los controles oficiales con relación a cada uno de los productos a los que se refieren los artículos 7 y 8 antes de que pueda comenzar o reanudarse la expedición de dichos productos;

b) en ese mismo país, para verificar la aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 y en el anexo IV antes de que pueda comenzar la expedición de los productos a los que se refiere el artículo 11;

c) asimismo en Portugal, para verificar la aplicación de lo dispuesto en la presente Decisión, en particular por lo que respecta a la implantación de los controles oficiales;

d) igualmente en Portugal, para examinar la evolución de la incidencia de la enfermedad y el cumplimiento efectivo de las correspondientes medidas nacionales y realizar una determinación del riesgo que demuestre si se han adoptado las medidas adecuadas para prevenir cualquier riesgo;

e) en el Estado miembro de destino, para verificar convenientemente la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 y en el anexo II antes de que pueda comenzar la expedición de los materiales a los que se refiere dicho artículo 5.»

18 El artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376 está redactado en los siguientes términos:

«La Comisión fijará las fechas en las que podrá comenzar o reanudarse la expedición de los materiales y de los productos conforme a los artículos 5, 7 y 11, teniendo en cuenta las inspecciones a las que se refiere el artículo 21 y tras haber informado a los Estados miembros.»

La Decisión impugnada

19 Con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376, la Comisión fijó mediante la Decisión impugnada en el 1 de agosto de 2001 la fecha de reanudación de las exportaciones de los productos bovinos contemplados en el artículo 11 de la Decisión 2001/376.

20 Los considerandos segundo y tercero de la Decisión impugnada tienen el siguiente tenor:

«(2) Las inspecciones llevadas a cabo por los servicios de la Comisión en Portugal del 14 al 18 de mayo y del 25 al 27 de junio de 2001, destinadas a evaluar el sistema de controles veterinarios, en virtud de los artículos 11 y 12 y el anexo IV de la Decisión 2001/376/CE, han demostrado el cumplimiento satisfactorio de las condiciones;

(3) La Comisión ha presentado los resultados de las inspecciones y las conclusiones desprendidas de las mismas a los Estados miembros reunidos en el Comité Veterinario Permanente y ha recibido garantías de Portugal sobre la total aplicación y el cumplimiento eficaz de la legislación

comunitaria en materia de vigilancia y erradicación de las EET, así como las garantías exigidas en el informe de la Oficina Alimentaria y Veterinaria.»

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 y 8 de marzo de 2002, se admitieron respectivamente las intervenciones de la República Portuguesa y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

22 El Gobierno francés formula dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la infracción de los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376 y en un error manifiesto de apreciación. El segundo motivo se basa en una violación del principio de cautela debido a una mala gestión del riesgo.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

23 El Gobierno francés alega que la Comisión adoptó la Decisión impugnada contraviniendo lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376 al no

cerciorarse, antes de la fijación de la fecha de levantamiento del embargo, de la aplicación efectiva del sistema de prevención de la EEB en Portugal prevista en esta última Decisión.

24 A su juicio, la Comisión también incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que las inspecciones realizadas en Portugal habían demostrado que se cumplían las condiciones para levantar el embargo establecidas en la Decisión 2001/376.

25 Según el Gobierno francés, el tenor del artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376, que establece que la Comisión fijará las fechas en las que podrá comenzar o reanudarse la expedición de los materiales y de los productos procedentes de Portugal «teniendo en cuenta las inspecciones a las que se refiere el artículo 21» de dicha Decisión, remite al conjunto de inspecciones que se contemplan en dicho artículo. Según este Gobierno, en efecto, el artículo 21, letras c) y d), que trata sobre las inspecciones de orden general, no puede disociarse del artículo 21, letra b), disposición más específica para el régimen REBF. A este respecto, se refiere a la exposición de motivos de la Decisión 2001/376 y, en primer lugar, a su octavo considerando, que recuerda que el plan nacional de erradicación de la EEB es previo a la aplicación del régimen REBF, refiriéndose luego al noveno considerando de dicha Decisión, que también recuerda que el sistema de identificación y registro de bovinos es previo a la concepción y aplicación de dicho régimen, remitiéndose por último al undécimo considerando de dicha Decisión, que impone a la Oficina Alimentaria y Veterinaria (en lo sucesivo, «OAV») examinar tanto las medidas para la aplicación del régimen de exportación como las medidas para sacrificar a la descendencia y prevé que la Comisión solamente fijará la fecha de reanudación de las exportaciones cuando dicho examen sea satisfactorio.

26 El Gobierno francés alega que, antes de adoptar la Decisión impugnada, la Comisión no realizó de manera efectiva las verificaciones necesarias que se exigen en virtud del artículo 21 de la Decisión 2001/376. A este respecto, señala que el último informe de inspección de la OAV comunicado con anterioridad a la

adopción de la Decisión impugnada fue el relativo a la misión efectuada en Portugal del 25 al 27 de junio de 2001, que lleva fecha de 19 de julio de 2001. No obstante, en el informe consta que las autoridades competentes aún debían adoptar un proyecto de decreto y una circular conteniendo el «manual REBF» y recomienda que no se autorice ningún establecimiento, matadero o sala de despiece en las que se transforme únicamente carne de vacuno sometida al REBF antes de llevar a cabo una inspección de la OAV, lo que significa que no se verificó «la implantación de los controles oficiales», frente a lo que prevé el artículo 21, letra c), de la Decisión 2001/376, y que no se aseguró «el cumplimiento efectivo de las correspondientes medidas nacionales», contrariamente a lo exigido en el mismo artículo 21, letra d).

27 El Decreto-ley, que no se aprobó hasta el 12 de julio de 2001, y el manual REBF, que fue presentado al Ministro de Agricultura portugués el 14 de julio de 2001, debían implantar, en particular, un procedimiento de identificación y de rastreo de los productos bovinos en Portugal. Por tanto, la eficacia de este procedimiento no pudo verificarse en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, ni tampoco en la fijada para el levantamiento parcial del embargo.

28 El Gobierno francés señala en particular que existe un escrito enviado el 11 de junio de 2001 por la Comisión a las autoridades portuguesas que muestra claramente que el régimen REBF todavía no se aplicaba en dicha fecha y revela la existencia de numerosas deficiencias en el dispositivo de rastreabilidad anterior y posterior al sacrificio, en el dispositivo relativo a la estanqueidad de los procedimientos entre productos admisibles y productos no admisibles y la inexistencia de cualquier plan de alerta en caso de identificación de un animal de riesgo.

29 A este respecto, destaca que el informe de la misión efectuada por la OAV entre el 25 y el 27 de junio de 2001 se limita a recordar las condiciones del régimen REBF que debían formalizarse en el proyecto de Decreto-ley y el manual REBF, pero no contiene ningún elemento que permita asegurar que los aspectos no conformes

señalados en el escrito de 11 de junio de 2001 hubieran dado lugar a medidas de corrección concretas, en particular, respecto a las normas de rastreabilidad anterior y posterior.

30 La Comisión rechaza la interpretación dada por el Gobierno francés a los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376. En su opinión, el artículo 22, apartado 2, contempla tres regímenes distintos y no puede interpretarse en el sentido de que todas las disposiciones del artículo 21 se apliquen a cada uno de los tres regímenes particulares. En efecto, únicamente la disposición que figura en el artículo 21, letra b), tiene relación directa con el régimen REBF. Las disposiciones contenidas en las letras a) y e) de dicho artículo se refieren a materias explícitamente excluidas del ámbito de aplicación de dicho régimen. En cuanto a las mencionadas en las letras c) y d) de ese artículo, recogidas literalmente del artículo 15 de la Decisión 98/653, que instauraba el embargo sobre los productos bovinos procedentes de Portugal, y no tienen relación directa con el régimen REBF.

31 La Comisión considera, por tanto, que debían tenerse en cuenta con una intensidad diferente los elementos contemplados en el artículo 21 de la Decisión 2001/376. A este respecto, dicha institución debía tener en cuenta todas las inspecciones llevadas a cabo desde la Decisión 98/653 y controlar de manera estricta si se habían efectuado las inspecciones mencionadas en el artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376 y si éstas habían permitido concluir que la situación de Portugal presentaba todas las garantías exigidas. Considera que se cumplían estas dos exigencias, que no la obligan con la misma fuerza, cuando decidió fijar una fecha para la reanudación de las expediciones al amparo del régimen REBF.

32 Por lo que atañe a las inspecciones y evaluaciones hechas al amparo del artículo 15 de la Decisión 98/653, cuyas disposiciones se recogen en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376, la Comisión alega que la Decisión impugnada constituye el resultado de una cooperación intensa entre sus servicios y el Gobierno portugués, en el marco de la cual se llevaron a cabo gran número de misiones cuyos informes se hallan en su página de Internet y a los que se remite. Los controles contemplados en dicho artículo 21, letras c) y d), se realizaron por tanto a lo largo del período que duró el embargo y, así pues, se tuvieron en cuenta para decidir la fecha de levantamiento del mismo.

33 La Comisión destaca, sin embargo, la especificidad del régimen REBF, basado en el estatuto individual de los animales admisibles y, en particular, en la rastreabilidad de cada uno de ellos.

34 Respecto a la inspección exigida en virtud del artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376, la Comisión alega que el informe de la misión efectuada por la OAV del 25 al 27 de junio de 2001 contiene conclusiones globalmente favorables al levantamiento del embargo, en particular en lo que atañe a la eficacia de la ejecución de los procedimientos. El único punto negativo que señala dicho informe es el carácter incompleto de las disposiciones legales aplicables. No obstante, el Decreto-ley publicado el 31 de julio de 2001 fue aprobado por el Consejo de Ministros portugués el 12 de julio de 2001, refrendado el 23 de julio de 2001 por el Primer Ministro y promulgado el 29 de julio de 2001 por el Presidente de la República; entró en vigor el 1 de agosto de 2001. El manual REBF fue aprobado por el Secretario de Estado de Agricultura el 13 de julio de 2001. Por consiguiente, el mecanismo portugués ya había sido establecido, aunque no se hubiera formalizado por completo, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada y la Comisión considera haber cumplido todas las obligaciones de control que le impone el Derecho comunitario.

35 Según la Comisión, el escrito de 11 de junio de 2001, al que alude el Gobierno francés, se limitaba a señalar algunos problemas residuales. La misión mencionada de la OAV confirma que, sobre la base de dicho escrito, las autoridades portuguesas aportaron soluciones a cada uno de los aspectos mencionados en el mismo. En concreto, el Gobierno portugués dió una respuesta a los problemas planteados por la Comisión en materia de rastreabilidad y dicha respuesta fue objeto de una evaluación por parte de la OAV mucho antes de que se fijara la fecha de reanudación de las exportaciones.

36 La Comisión admite que la OAV no verificó las condiciones concretas de funcionamiento del régimen REBF en el establecimiento visitado, pero señala que dicha verificación era prácticamente imposible puesto que en ese momento todavía no se había autorizado la reanudación de las exportaciones y el sistema no podía encontrarse en funcionamiento de manera correcta.

37 En su escrito de intervención, el Gobierno portugués expone los esfuerzos efectuados desde 1999 para poner en marcha un régimen REBF. Con ocasión de una misión comunitaria realizada en mayo de 2001, se evaluaron todos los procedimientos para elegir las explotaciones y los animales al amparo de dicho régimen. Estos procedimientos fueron considerados satisfactorios y, algunos, fueron mejorados. La puesta en funcionamiento del régimen REBF fue evaluada con ocasión de la misión que tuvo lugar del 25 al 27 de junio de 2001. Esta misión llegó a la conclusión de que se respetaban las exigencias de la Decisión 2001/376, con la única excepción de la adopción de la versión final del manual REBF y de la publicación de la legislación aplicable.

38 El Gobierno portugués alega que las conclusiones del informe de dicha misión fueron presentadas el 11 de julio de 2001 por la Comisión y por la OAV ante el Comité Veterinario Permanente. Los inspectores presentaron de forma detallada las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas, sin que ello provocara la menor reacción por parte de los Estados miembros. La fecha concreta de entrada en vigor de la Decisión impugnada no fue precisada ante dicho Comité, pues la Comisión todavía no había concluido el procedimiento interno de adopción de la misma. No obstante, inmediatamente después de obtener el acuerdo del Comité se anunció la fecha del 1 de agosto de 2001. El Gobierno portugués considera que se dieron todas las garantías exigidas, tanto por parte de su representante permanente ante la Unión Europea como por parte de la Dirección General Veterinaria, y que todas las partes conocían los datos y el contenido de los documentos exigidos. El proceso que dio lugar a la Decisión impugnada se desarrolló en estrecha cooperación con los órganos competentes, con la Comisión y con el único establecimiento autorizado para poner en práctica el régimen REBF. Por consiguiente, le sorprende el recurso interpuesto por la República Francesa y el motivo invocado.

39 El Gobierno del Reino Unido no ha presentado escrito de intervención.

Apreciación del Tribunal de Justicia

40 Con carácter liminar, se ha de señalar que las Decisiones 2001/376 y 2001/577 se basan, en particular, en la Directiva 89/662, que permite a la Comisión adoptar medidas cautelares por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal.

41 A este respecto, procede recordar que según el artículo 152 CE, apartado 1, párrafo primero, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad debe garantizarse un alto nivel de protección de la salud humana.

42 Repetidas veces el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de destacar la realidad y gravedad de los riesgos ligados a la enfermedad de la EEB y el carácter adecuado de las medidas cautelares justificadas por la protección de la salud humana en relación con dicha enfermedad, ya se trate de medidas adoptadas por la Comisión (auto de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión, C-180/96 R, Rec. p. I-3903; sentencias de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, y de 12 de julio de 2001, Portugal/Comisión, C-365/99, Rec. p. I-5645) o por un Estado miembro (sentencia de 8 de enero de 2002, Van den Bor, C-428/99, Rec. p. I-127, apartado 40).

43 Precisamente a la luz de dichos elementos hay que examinar el presente recurso, que tiene por objeto que se dilucide si en la fecha de la Decisión impugnada la Comisión tenía garantías de que se había conseguido una seguridad suficiente en el funcionamiento del régimen REBF y que, por tanto, se cumplían las condiciones para levantar el embargo sobre la exportación de productos bovinos procedentes de Portugal.

44 Para ello procede determinar previamente las inspecciones que debía efectuar la Comisión antes de fijar la fecha de reanudación de las exportaciones de los productos contemplados en el artículo 11 de la Decisión 2001/376, así como el objeto de dichas inspecciones.

45 El artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376 dispone que la Comisión fijará la fecha «teniendo en cuenta las inspecciones a las que se refiere el artículo 21» de la misma Decisión.

46 El artículo 21 de la Decisión 2001/376 contempla cinco tipos de inspecciones comunitarias. La inspección de que se trata en dicha disposición, letra b), se refiere específicamente a los productos contemplados en el artículo 11 de la Decisión y, por lo demás, no se discute que la Comisión tenía que realizarla. Las inspecciones contempladas en el artículo 21, letras a) y e), se refieren a productos diferentes de los contemplados en el artículo 11 y es evidente que no deben tomarse en consideración para la reanudación de las exportaciones de estos últimos productos.

47 Por lo que atañe a las inspecciones a las que se refiere el artículo 21, letras c) y d), procede señalar que se trata de inspecciones de orden más general, ya previstas en el artículo 15 de la Decisión 98/653. En particular, en el marco de dichas inspecciones más generales se pueden controlar el respeto de la prohibición de las harinas animales para alimentación de animales y el buen funcionamiento de los sistemas de identificación y rastreabilidad de bovinos.

48 Aun cuando el régimen REBF se basa en el estatuto individual de un animal admisible, el respeto de la prohibición de las harinas animales y el buen funcionamiento de los sistemas de identificación y rastreabilidad de los animales, en particular, continúan siendo elementos indispensables para la seguridad que debe garantizar este régimen. En efecto, de nada sirve que se identifique individualmente a un animal como admisible si se siguen consumiendo harinas

animales en el territorio del Estado miembro afectado o si la base de datos que proporciona la identidad y rastreabilidad del animal contiene un alto porcentaje de errores o no se actualiza con regularidad.

49 Por consiguiente, aun suponiendo que, como sostiene la Comisión, los elementos contemplados en el artículo 21, letras b), c) y d), de la Decisión 2001/376 hubieran podido ser tomados en cuenta con una intensidad diferente, esta institución no podía limitarse a la inspección a la que se refiere esta disposición, letra b), antes de fijar la fecha de reanudación de las exportaciones de los productos contemplados en el artículo 11 de la Decisión, sino que también tenía que proceder a las inspecciones previstas en dicho artículo 21, letras c) y d), al menos por lo que respecta a los elementos esenciales para la seguridad del régimen REBF.

50 En cuanto al objeto de esas inspecciones, se ha de señalar, como hizo el Abogado General en el punto 96 de sus conclusiones, que, tal como se precisa en el artículo 21 de la Decisión 2001/376, las inspecciones no tienen por objeto simplemente verificar si los textos legales o reglamentarios se han adoptado o son suficientes, sino que pretenden asegurar la «aplicación» [artículo 21, letras b) y c)] o el «cumplimiento efectivo» [artículo 21, letra d)] de esas disposiciones y de otras disposiciones aplicables.

51 A este respecto, procede señalar en primer lugar que el propio tenor del tercer considerando de la Decisión impugnada indica que la Comisión no verificó por sí misma la total aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de vigilancia y erradicación de las EET, sino que se dio por satisfecha con las garantías proporcionadas por las autoridades portuguesas.

52 Posteriormente, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, la Comisión se vio en la imposibilidad de verificar si se había aprobado una legislación nacional relativa al régimen REBF que cumpliese las exigencias de este último,

puesto que el Decreto-ley fue promulgado por el Presidente de la República y publicado sólo con posterioridad a dicha adopción.

53 Por último, por lo que se refiere al manual REBF, cuya aplicación efectiva en el establecimiento propuesto a ser autorizado para el tratamiento de los productos del régimen REBF debía verificar supuestamente la misión efectuada por la OAV del 25 al 27 de junio de 2001, basta con señalar que la Comisión nunca controló su adopción por las autoridades portuguesas y no pudo aportarlo a la vista, de manera que el Tribunal de Justicia aún no sabe en qué fecha se adoptó dicho manual ni tampoco si ello sucedió efectivamente.

54 Como se reconoció en la vista, los expertos que se desplazaron al establecimiento propuesto para la autorización, con ocasión de la misión de la OAV antes citada, visitaron un matadero sin animales sometido al régimen REBF y una sala de despiece sin carne sometida al mismo régimen. Como prueba la manera en que se redactó el informe de misión, los expertos sólo pudieron reiterar las prescripciones del régimen REBF para las diferentes fases de tratamiento de los animales y las carnes.

55 De los anteriores elementos resulta que la Comisión no efectuó manifiestamente las verificaciones exigidas por el artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376.

56 En cuanto a las inspecciones más generales relativas a la EEB, contempladas en el artículo 21, letras c) y d), se debe señalar que la misión efectuada por la OAV del 14 al 18 de mayo de 2001 tenía por objeto, en particular, controlar el respeto de las disposiciones comunitarias relativas a la prohibición de utilizar harinas animales para la alimentación animal. No obstante, en el apartado 6.2 del informe de esta misión, los expertos destacaron, en particular, que el Derecho nacional no había sido adaptado a la legislación comunitaria pertinente, que ese

Derecho seguía autorizando la incorporación de proteínas animales transformadas en la alimentación de los no rumiantes y que la falta de personal de la autoridad competente no permitía una verificación adecuada del cumplimiento de la normativa comunitaria.

57 Por lo que atañe a la identificación y la rastreabilidad de los bovinos, procede señalar que la última misión de la OAV relativa a estos elementos con anterioridad a la adopción de la Decisión impugnada tuvo lugar del 6 al 10 de noviembre de 2000. Esta misión siguió a una misión precedente, llevada a cabo del 13 al 17 de marzo de 2000, que había llegado a conclusiones particularmente negativas en cuanto a la identificación de los bovinos (falta de fiabilidad del marcaje auricular, gran proporción de errores en la base de datos informatizada SNIRB, retrasos en su actualización, insuficiencia de los controles cruzados de los diferentes sistemas de identificación, etc.).

58 En las conclusiones del informe de la misión efectuada del 6 al 10 de noviembre de 2000, los expertos mencionaron los notables esfuerzos hechos por las autoridades portuguesas para cumplir las recomendaciones de la misión precedente. No obstante, en el punto 6.3 de su informe llegaron a la conclusión de que el cumplimiento efectivo de los controles continuaba siendo totalmente insatisfactorio («completely insatisfactory»). Además, a su juicio, la situación había empeorado en relación con la cantidad de errores en las bases de datos SNIRB (punto 6.4 del informe). En cuanto a la rastreabilidad de los descendientes de un animal, continuaba siendo insatisfactoria (punto 6.5 del informe).

59 De los elementos anteriores resulta que, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, las verificaciones efectuadas por la Comisión en virtud del artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376 no permiten demostrar que la República Portuguesa hubiera aplicado correctamente y cumplido efectiva-

mente las disposiciones comunitarias y nacionales destinadas a garantizar el respeto de los elementos esenciales para la seguridad del régimen REBF.

60 En consecuencia, la Comisión infringió las disposiciones del artículo 21 en relación con el artículo 22 de la Decisión 2001/376, al adoptar la Decisión impugnada sin haber realizado previamente las verificaciones exigidas para garantizar una seguridad suficiente en el funcionamiento del régimen REBF aplicable a los productos contemplados en el artículo 11 de dicha Decisión.

61 De ello resulta que procede anular la Decisión impugnada.

Sobre el segundo motivo

62 Dado que el primer motivo formulado por la República Francesa en apoyo de su recurso es fundado, no procede examinar el segundo motivo.

Costas

63 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la República Francesa ha pedido que se condene a la Comisión y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. A tenor del artículo 69, apartado 4, de este mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por consiguiente, procede decidir que la República Portuguesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soporten sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular la Decisión 2001/577/CE de la Comisión, de 25 de julio de 2001, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 22 de la Decisión 2001/376/CE, puede iniciarse la expedición desde Portugal de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en la fecha.**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

3) **La República Portuguesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

M. Wathelet