SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 22 de octubre de 2002 *

En el asunto C-241/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Conseil d'État (Francia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

National Farmers' Union

y

Secrétariat général du gouvernement,

una decisión prejudicial sobre la validez de las Decisiones 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, por la que se modifica la Decisión 98/256/CE en relación con determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina (DO L 328, p. 28), y 1999/514/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 5 del artículo 6 de la Decisión 98/256/CE, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha (DO L 195, p. 42), y sobre la interpretación del Derecho comunitario, en particular del artículo 30 CE,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet y R. Schintgen, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas (Ponente), Jueces;

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

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de National Farmers' Union, por el Sr. C. Lewis, Barrister, designado por el Sr. P. Willis, Solicitor;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. R. Abraham y G. de Bergues y la Sra. R. Loosli-Surrans, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Hoskins, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. D. Booss y G. Berscheid, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de National Farmers' Union, representada por el Sr. S. Isaacs, QC; del Gobierno francés, representado por la Sra. R. Loosli-Surrans y el Sr. F. Alabrune, en calidad de agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por los Sres. J.E. Collins y M. Hoskins, y de la Comisión, representada por el Sr. G. Berscheid, expuestas en la vista de 19 de marzo de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 28 de mayo de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de junio siguiente, el Conseil d'État planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la posibilidad de que un Estado miembro cuestione la validez de decisiones comunitarias invocando cambios en las circunstancias de hecho y de Derecho acaecidos con posterioridad a la expiración de los plazos para recurrir dichas decisiones, sobre la interpretación del principio de cautela y sobre la interpretación del artículo 30 CE, respectivamente.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre National Farmers' Union y el Secrétariat général du gouvernement en relación con determinadas resoluciones presuntas por las que se rechazaba la derogación de diversas medidas nacionales que prohibían la importación al territorio francés de carne de bovino y productos bovinos procedentes del Reino Unido.

Marco jurídico

3 A raíz del descubrimiento de la existencia de un probable vínculo entre una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob, que afecta al ser humano, y la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), a la sazón muy extendida en el Reino Unido, la Comisión adoptó la Decisión 96/239/CE, 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; en lo sucesivo, «Decisión de embargo»), por la que se prohibió al Reino Unido enviar desde su territorio a los restantes Estados miembros y a terceros países, en particular, bovinos vivos, carne de bovino y productos obtenidos de bovinos.

4 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 en último lugar por la Directiva 92/118/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por la que se establecen las condiciones de policía sanitaria y sanitarias aplicables a los intercambios y a las importaciones en la Comunidad de productos no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere el capítulo I del anexo A de la Directiva 89/662/CEE y, por lo que se refiere a los patógenos, de la Directiva 90/425 (DO 1993, L 62, p. 49; en lo sucesivo, «Directiva 90/425»), 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), modificada en último lugar por la Directiva 92/118 (en lo sucesivo, «Directiva 89/662»), en particular en su artículo 9.

5 El artículo 3 de la Decisión de embargo establecía que el Reino Unido debía enviar cada dos semanas a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra la EEB, con arreglo a las disposiciones comunitarias y nacionales.

6 En el séptimo considerando de la Decisión de embargo se indicaba que ésta debía ser revisada tras un examen de todos los aspectos mencionados en ella.

7 El 16 de marzo de 1998, el Consejo adoptó la Decisión 98/256/CE, relativa a medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y por la que se modifica la Decisión 94/474/CE y se deroga la Decisión 96/239/CE (DO L 113, p. 32), mediante la que procedió al levantamiento del embargo para determinadas carnes y productos de la carne de bovinos sacrificados en Irlanda del Norte, en las estrictas condiciones de un régimen basado en la certificación de rebaños («Export Certified Herds Scheme» — «Régimen de exportación de ganado certificado»; en lo sucesivo, «régimen REGC»).

8 La Decisión 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, por la que se modifica la Decisión 98/256 (DO L 328, p. 28), adoptó el principio de autorización de la expedición de productos procedentes de bovinos en el marco de un régimen de exportación basado en una fecha («Date-Based Export Scheme»; en lo sucesivo, «régimen REBF»), mediante la modificación del artículo 6 de la Decisión 98/256.

9 El régimen REBF se halla descrito en el anexo III de la Decisión 98/256, introducido por la Decisión 98/692.

10 El anexo III, punto 3, de la Decisión 98/256 modificada define de manera estricta los animales admisibles al régimen REBF. Éstos han de ser claramente identificables durante toda su vida y debe poder rastrearse su origen.

11 El anexo III, punto 4, de la Decisión 98/256 modificada prevé que los animales que no cumplan todos los requisitos del régimen REBF deben ser automáticamente rechazados.

12 El anexo III de la Decisión 98/256 modificada prevé, en su punto 5, que el sacrificio de los animales admisibles ha de efectuarse en mataderos especializados que no se utilicen para el sacrificio de animales que no sean admisibles. El artículo 6 y el anexo III, punto 6, de dicha Decisión imponen condiciones específicas para el despiece de la carne.

13 El anexo III, punto 7, de la Decisión 98/256 modificada establece que debe estar perfectamente garantizada la rastreabilidad de la carne y de los productos.

14 Los artículos 14 a 17 de la Decisión 98/256 modificada están redactados del siguiente modo:

«*Artículo 14*

La Comisión llevará a cabo inspecciones comunitarias sobre el terreno en el Reino Unido, a fin de comprobar la aplicación de las disposiciones de la presente Decisión, especialmente en lo que se refiere a la realización de los controles oficiales.

Artículo 15

El Reino Unido enviará cada mes a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra la EEB, de conformidad con las disposiciones nacionales y comunitarias.

Artículo 16

La presente Decisión se revisará periódicamente a la luz de los nuevos conocimientos científicos. En su caso, la presente Decisión se modificará, previa consulta al Comité científico pertinente, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18 de la Directiva 89/662/CEE.

Artículo 17

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir la presente Decisión, e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

15 El artículo 6, apartado 5, de la Decisión 98/256 modificada establece que la Comisión, tras haber comprobado, mediante la realización de inspecciones

comunitarias, que se aplican todas las disposiciones de dicha Decisión y después de informar a los Estados miembros, ha de fijar la fecha en la que podrá iniciarse la expedición de los productos contemplados en su anexo III.

16 En aplicación de dicha disposición, la Decisión 1999/514/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 5 del artículo 6 de la Decisión 98/256, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha (DO L 195, p. 42), fijó la fecha del 1 de agosto de 1999.

17 En el Derecho francés, la prohibición de importar carne de bovino procedente del Reino Unido resulta del Decreto de 28 de octubre de 1998 por el que se establecen medidas particulares aplicables a determinados productos de origen bovino expedidos desde el Reino Unido (JORF de 2 de diciembre de 1998, p. 18169).

18 El artículo 2 de este Decreto prohíbe la importación, desde el Reino Unido, de harinas animales y de productos que contengan tales harinas. El artículo 4 prohíbe la importación de carne y de productos a base de carne obtenidos de bovinos sacrificados en el Reino Unido, a excepción de Irlanda del Norte. El artículo 10 prohíbe la importación de gelatina, de fosfato dicálcico y de colágeno procedentes de bovinos sacrificados en el Reino Unido que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal.

19 El Decreto de 28 de octubre de 1998 fue modificado por otro Decreto de 11 de octubre de 1999 (JORF de 12 de octubre de 1999, p. 15220), con el fin de autorizar el tránsito de la carne de bovino procedente del Reino Unido.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 Mediante un recurso abreviado y una ampliación de recurso registrados los días 5 de junio y 5 de octubre de 2000 en la Secretaría de lo Contencioso del Conseil d'État, National Farmers' Union solicita a dicho órgano jurisdiccional que:

— Anule la resolución denegatoria presunta del Primer Ministro producida por silencio administrativo al haber transcurrido más de cuatro meses sin que éste se pronunciara sobre la solicitud que se le presentó el 4 de octubre de 1999, destinada a que se levantase el embargo sobre las exportaciones de bovino británico a Francia.

— Anule la resolución denegatoria presunta del Primer Ministro, del Ministro de Agricultura y Pesca y del Ministro de Economía, Hacienda e Industria producida por silencio administrativo al haber transcurrido más de cuatro meses sin que éstos se pronunciaran sobre la solicitud que se les presentó el 3 de febrero de 2000, destinada a que se derogara el Decreto de 28 de octubre de 1998.

— Ordene a dichas autoridades que deroguen los artículos 2, 4 y 10 del Decreto de 28 de octubre de 1998 en un plazo de tres meses a partir de su pronunciamiento, so pena de multa coercitiva de 5.000 FRF por día de retraso.

— Condene al Estado a pagarle la cantidad de 20.000 FRF en concepto de gastos no comprendidos en las costas.

21 Tal como se precisó en la vista ante el Tribunal de Justicia, las resoluciones denegatorias presuntas relativas a las solicitudes de levantamiento del embargo se consideran producidas cuatro meses después de la presentación de dichas solicitudes por la demandante en el litigio principal, es decir, el 4 de febrero y el 3 de junio de 2000, respectivamente.

22 Ante el órgano jurisdiccional nacional, el Ministro de Agricultura y Pesca invocó, por una parte, el dictamen emitido el 6 de diciembre de 1999 por la Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Agencia francesa de seguridad sanitaria de los alimentos), según el cual el levantamiento del embargo conllevaba riesgos plausibles debido a la incertidumbre existente sobre la distribución de la infecciosidad en el organismo de los bovinos con el transcurso del tiempo y sobre el conjunto de los modos de transmisión del agente infeccioso, y, por otra parte, el acta de las reuniones del Comité veterinario permanente de la Unión Europea celebradas los días 23 y 24 de noviembre de 1999 y 6 diciembre de 1999, de la que se desprende que, en esas fechas, varios Estados miembros no deseaban dotarse de un sistema de marcado específico para la carne británica recibida y destinada a ser reexpedida, tras su transformación, a otro Estado miembro. Dicho Ministro sostuvo, en particular, que estos elementos, de los que tuvo conocimiento con posterioridad a la expiración del plazo para recurrir las Decisiones 98/692 y 1999/514, pero antes de adoptar las resoluciones impugnadas, ponen de manifiesto que dichas Decisiones comunitarias violaron el principio de cautela mencionado en el artículo 174 CE. Por último, el Ministro invoca también la confirmación —de la que tuvo conocimiento el 30 de junio de 2000— de la existencia de un primer caso de EEB en el Reino Unido en un bovino nacido después del 1 de agosto de 1996, fecha en que se prohibió la venta y administración de harinas animales, que hacía temer que el sistema REBF no fuese eficaz.

23 En estas circunstancias, el Conseil d'État, al considerar que la legalidad de las resoluciones impugnadas ante él depende necesariamente de la validez de las Decisiones 98/692 y 1999/514, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, que tienen por objeto dilucidar si:

«1) habida cuenta del carácter normativo de las Decisiones 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, y 1999/514/CE de la Comisión, de

23 de julio de 1999, y a pesar de la expiración del plazo para recurrir dichas Decisiones, un Estado miembro puede invocar cambios sustanciales en las circunstancias de hecho o de Derecho, acaecidos con posterioridad a la expiración de los plazos para recurrir dichas Decisiones, cuando tales cambios pueden afectar a su validez;

2) en la fecha en que las autoridades francesas adoptaron sus resoluciones, las Decisiones de la Comisión antes mencionadas eran válidas a la luz del principio de cautela enunciado en el artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

3) las disposiciones del artículo 30 (antiguo artículo 36) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea confieren a un Estado miembro la facultad de prohibir las importaciones de productos agrícolas y de animales vivos, en la medida en que no puede considerarse que las Directivas 89/662/CEE y 90/425/CEE armonicen las medidas necesarias para lograr el objetivo específico de protección de la salud y vida de las personas previsto en dicho artículo.»

24 En la fundamentación de la resolución de remisión, el Conseil d'État precisa que formula la segunda cuestión para el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera.

Sobre la primera cuestión

25 Mediante su primera cuestión, el Conseil d'État pregunta si, habida cuenta del carácter normativo de las Decisiones 98/692 y 1999/514 y a pesar de la

expiración del plazo para recurrir dichas Decisiones, un Estado miembro puede invocar cambios sustanciales en las circunstancias de hecho o de Derecho, acaecidos con posterioridad a la expiración de los plazos para recurrir dichas Decisiones, cuando tales cambios pueden afectar a la validez de éstas.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

26 National Farmers' Union, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión consideran que ha de responderse negativamente a la primera cuestión. Recuerdan que una decisión adoptada por una institución comunitaria que no haya sido impugnada por su destinatario dentro de los plazos previstos en el artículo 230 CE, párrafo quinto, adquiere firmeza frente a él y consideran que este principio se aplica a los Estados miembros, que no están legitimados para invocar la ilegalidad de la decisión de que se trate en el marco de otro procedimiento, ya sea un procedimiento incoado al amparo del artículo 88 CE (sentencia de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica, 156/77, Rec. p. 1881, apartado 21) o del artículo 226 CE (sentencia de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 10) o en el marco de una remisión prejudicial (sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Rec. p. I-833, apartados 15, 18 y 25, y de 30 de enero de 1997, Wiljo, C-178/95, Rec. p. I-585, apartado 19).

27 En particular, National Farmers' Union justifica la aplicación a un Estado miembro de la regla mencionada en el apartado precedente señalando que lo importante es determinar si quien invoca la ilegalidad de una decisión era destinatario de ésta y si estaba legitimado para impugnarla. En efecto, en su opinión, los casos en los que el Tribunal de Justicia ha reconocido el derecho de una parte a cuestionar la validez de una disposición comunitaria una vez expirado el plazo para recurrirla son aquellos en los que era dudoso que el demandante pudiese impugnar el acto comunitario por tratarse de un reglamento de aplicación general (sentencia de 12 de diciembre de 1996, Accrington Beef y

otros, C-241/95, Rec. p. I-6699) o de una directiva dirigida a los Estados miembros (sentencia de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros, C-408/95, Rec. p. I-6315). En el litigio principal, la República Francesa era destinataria de las Decisiones 98/256 y 1999/514 y estaba legitimada para impugnar su validez, de modo que, en opinión de National Farmers' Union, ya no puede invocar su ilegalidad.

28 A este respecto, la Comisión expresa sus dudas sobre la pertinencia de la atribución por parte del órgano jurisdiccional remitente de un «carácter normativo» a las Decisiones 98/692 y 1999/514. En su opinión, no es necesario dilucidar si algunas de las medidas adoptadas pueden tener carácter general y afectar a operadores, sino que basta con constatar que dichas Decisiones tenían como destinataria a la República Francesa.

29 Con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que los hechos y elementos invocados por las autoridades francesas ante el órgano jurisdiccional remitente son posteriores a la adopción de las Decisiones 98/692 y 1999/514, cuando, según reiterada jurisprudencia, la validez de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en que dicho acto fue adoptado (sentencia de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475, apartado 46). Así, la validez de un acto comunitario no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia (sentencias de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 43, y de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 84). La Comisión alega que el concepto de cambio sustancial invocado por el Gobierno francés puede conducir a que la legalidad de un acto comunitario dependa de su pertinencia a la luz de los últimos avances científicos, lo que iría en contra del principio de seguridad jurídica aplicable a los actos comunitarios.

30 National Farmers' Union, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión recuerdan que, en el supuesto de que se produzca un cambio de circunstancias que, según un

Estado miembro, justifique una modificación de decisiones que hayan adquirido firmeza, dicho Estado miembro no puede invocar la ilegalidad de la decisión originaria, sino que debe utilizar la vía jurisdiccional adecuada, que es el recurso por omisión previsto en el artículo 232 CE (auto de 21 de junio de 2000, Francia/Comisión, C-514/99, Rec. p. I-4705, apartado 48).

31 El Gobierno francés considera, por el contrario, que procede responder a la primera cuestión que un Estado miembro tiene derecho a invocar elementos nuevos de hecho o de Derecho de los que haya tenido conocimiento con posterioridad a la fecha de expiración de los plazos para recurrir decisiones que son impugnables, siempre que tales elementos tengan carácter sustancial.

32 Dicho Gobierno sostiene que, tal como indica el Conseil d'État en su primera cuestión, las Decisiones 98/692 y 1999/514 contienen una serie de elementos normativos que las aproximan más al reglamento que a la decisión, ya que se aplican a situaciones determinadas de manera objetiva y producen efectos jurídicos respecto de categorías de personas consideradas de manera general y abstracta. A su juicio, la invocación de dichas Decisiones por la Comisión en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, Rec. p. I-9989), para demostrar la existencia de una armonización total de las medidas preventivas contra la EEB también respalda tal recalificación. Habida cuenta de esta recalificación, el Estado miembro puede, en su opinión, basarse en el artículo 241 CE para invocar la ilegalidad de las Decisiones antes mencionadas, ya que la jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, no se aplica a los actos de carácter normativo.

33 Por lo que respecta a la posibilidad de invocar elementos nuevos, el Gobierno francés señala que, en el apartado 47 de la sentencia SAM Schiffahrt y Stapf, antes citada, el Tribunal de Justicia no excluyó que «la validez de un acto pueda, en ciertos casos, apreciarse en función de elementos nuevos que hayan tenido lugar con posterioridad a la adopción de ese acto». En su opinión, esta

interpretación queda confirmada por el apartado 47 de la sentencia de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros (C-6/99, Rec. p. I-1651), en el que el Tribunal de Justicia reconoció que «si el Estado miembro afectado dispone mientras tanto de nuevos elementos de información que le llevan a considerar que el producto que ha sido objeto de la notificación puede presentar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, no estará obligado a dar su autorización».

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, una decisión adoptada por las instituciones comunitarias que no haya sido impugnada por su destinatario dentro del plazo previsto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, adquiere firmeza frente a él (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Comisión/Bélgica, apartados 20 a 24; Comisión/Grecia, apartados 9 y 10, y TWD Textilwerke Deggendorf, apartado 13, y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, Rec. p. I-1197, apartado 29). Dicha jurisprudencia se basa especialmente en la consideración de que el objetivo de los plazos de recurso es garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos (sentencia Wiljo, antes citada, apartado 19).

35 El Tribunal de Justicia también ha declarado que las mismas exigencias de seguridad jurídica llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda de Estado, objeto de una decisión de la Comisión dirigida directamente tan sólo al Estado miembro al que pertenece dicho beneficiario, que sin lugar a dudas podría haber impugnado dicha decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el artículo 230 CE, párrafo quinto, cuestione la legalidad de dicha decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de tal decisión adoptadas por las autoridades nacionales (sentencias antes citadas TWD Textilwerke Deggendorf, apartados 17 y 20, y Wiljo, apartados 20 y 21). En efecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que la solución contraria equivaldría a reconocer al beneficiario de la ayuda la facultad de obviar el carácter definitivo que, en virtud del principio de seguridad jurídica, debe reconocerse a una decisión tras la expiración de los plazos de recurso (sentencias antes citadas TWD Textilwerke Deggendorf, apartado 18, y Wiljo, apartado 21).

36 Las mismas consideraciones de seguridad jurídica justifican que un Estado miembro que sea parte en un litigio ante un órgano jurisdiccional nacional no esté autorizado a invocar ante éste la ilegalidad de una decisión comunitaria de la que es destinatario y contra la cual no interpuso recurso de anulación dentro del plazo previsto a tal efecto por el artículo 230 CE, párrafo quinto.

37 Por lo que se refiere a la posibilidad de invocar elementos nuevos, surgidos con posterioridad a la adopción de un acto comunitario, para cuestionar la legalidad de éste, procede recordar que, en cualquier caso, la legalidad de un acto debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en que dicho acto fue adoptado (sentencias de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321, apartado 7, y SAM Schiffahrt y Stapf, antes citada, apartado 46) y, en particular, que no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre el grado de eficacia de dicho acto (sentencia Jippes y otros, antes citada, apartado 84).

38 Por otra parte, con independencia de que el artículo 16 de la Decisión 98/256 modificada prevea la revisión periódica de ésta a la luz de los nuevos datos científicos disponibles, procede señalar que si un Estado miembro estima que existen elementos nuevos que entrañan la obligación de la Comisión de adoptar una nueva decisión, corresponde a este Estado miembro seguir los procedimientos previstos por el Tratado y por los actos comunitarios y, en su caso, hacer uso del procedimiento por omisión establecido a tal efecto (auto Francia/Comisión, antes citado, apartado 48).

39 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que un Estado miembro, destinatario de las Decisiones 98/692 y 1999/514, que no ha impugnado la legalidad de dichas Decisiones dentro del plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto, no puede invocar con posterioridad, ante un órgano jurisdiccional nacional, la ilegalidad de éstas para oponerse a un recurso dirigido contra él.

Sobre la segunda cuestión

40 Mediante su segunda cuestión, que se formula para el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, en la fecha en que se produjeron las resoluciones denegatorias presuntas de las autoridades francesas, las Decisiones 98/692 y 1999/514 eran válidas a la luz del principio de cautela enunciado en el artículo 174 CE.

41 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, procede constatar que la segunda cuestión carece de objeto y que no es necesario darle respuesta.

Sobre la tercera cuestión

42 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si un Estado miembro puede invocar el artículo 30 CE para prohibir importaciones de productos agrícolas y de animales vivos, en la medida en que no puede considerarse que las Directivas 89/662 y 90/425 armonicen las medidas necesarias para lograr el objetivo específico de protección de la salud y vida de las personas previsto en dicho artículo.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

43 Tanto National Farmers' Union como el Gobierno del Reino Unido y la Comisión hacen referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que prohíbe recurrir al artículo 30 CE cuando existen medidas de armonización.

44 Por lo que respecta a las disposiciones que deben tomarse en consideración, los tres estiman que, además de las Directivas 89/662 y 90/425, mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente en la tercera cuestión, procede tener en cuenta igualmente las Decisiones 98/256, 98/692 y 1999/514, adoptadas en aplicación de dichas Directivas y que regulan el régimen REBF. La Comisión añade que esta normativa debe completarse con las demás disposiciones aplicables en esta materia, como las relativas a las carnes frescas, a los preparados de carne o a los productos a base de carne.

45 National Farmers' Union, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión sostienen que existía una armonización que prohibía que el Gobierno francés recurriera al artículo 30 CE. No obstante, la demandante en el litigio principal señala que, en el apartado 126 de su sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre los productos sometidos al régimen REBF que han sido despiezados, transformados o acondicionados en el territorio de otro Estado miembro y exportados ulteriormente a Francia sin haber sido identificados con una marca distintiva, por lo que admite una salvedad a este respecto. El Gobierno del Reino Unido y la Comisión, por el contrario, consideran que este problema, denominado «de las importaciones triangulares», atañe a la ejecución por parte de los Estados miembros de las Decisiones que regulan el régimen REBF, pero que no pone en tela de juicio la existencia de una armonización. Sostienen que, en cualquier caso, el Gobierno francés no prohibió la importación de tales productos y que éstos no son objeto del litigio principal.

46 La Comisión añade que, en todo caso, si el Gobierno francés no estaba de acuerdo con las medidas adoptadas, si deseaba que se modificaran debido a elementos nuevos o si consideraba necesario adoptar medidas cautelares, debía mantenerse dentro de los cauces procedimentales establecidos por la Directiva 89/662, que sirvió de base a la adopción de la Decisión 98/692, o hacer uso de los recursos judiciales previstos en el Tratado.

47 El Gobierno francés, por su parte, considera que en la fecha en que se produjeron las resoluciones presuntas de mantenimiento del embargo objeto del litigio principal tenía derecho a recurrir al artículo 30 CE, ya que no existía una

armonización completa. En su opinión, tal armonización sólo se produjo mediante la adopción del Reglamento (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 147, p. 1), aplicable a partir del 1 de julio de 2001. También alega la falta de fiabilidad del sistema de identificación de los bovinos en el Reino Unido, la falta de aplicación sistemática en el territorio de éste de los requisitos del régimen REBF y el incumplimiento por parte de los Estados miembros de las condiciones de rastreabilidad y de etiquetado de la carne británica, y llega a la conclusión de que las medidas nacionales están justificadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

48 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, cuando las directivas comunitarias prevén la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de los animales y de las personas y establecen procedimientos comunitarios de control de su observancia, deja de estar justificado el recurso al artículo 30 CE, y es en el marco trazado por la directiva de armonización en el que deben efectuarse los controles apropiados y adoptarse las medidas de protección (sentencias de 5 de octubre de 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555, apartado 35; de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 18; de 25 de marzo de 1999, Comisión/Italia, C-112/97, Rec. p. I-1821, apartado 54, y de 11 de mayo de 1999, Monsees, C-350/97, Rec. p. I-2921, apartado 24).

49 El Tribunal de Justicia también ha declarado que, aun cuando una directiva no establezca un procedimiento comunitario de control de su cumplimiento ni prevea sanción alguna en caso de infracción de sus disposiciones, un Estado miembro no puede sentirse autorizado a adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de otro Estado miembro, de las normas del Derecho comunitario (sentencia Hedley Lomas, antes citada, apartados 19 y 20).

50 En efecto, debe destacarse que, en la comunidad de Derecho que constituye la Comunidad Europea, un Estado miembro está obligado a respetar las disposiciones del Tratado y, en particular, a actuar en el marco de los procedimientos previstos por éste y por la normativa aplicable.

51 Éstos son los distintos elementos que deben tenerse en cuenta al examinar si el Gobierno francés podía, en la fecha en que se produjeron las resoluciones presuntas objeto del litigio principal, invocar el artículo 30 CE para mantener la prohibición de importar carne de bovino procedente del Reino Unido.

52 Aunque no cabe duda de que el Reglamento nº 999/2001 ha llevado a cabo una armonización completa de las normas relativas a la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles, procede señalar, tal como hizo el Abogado General en los puntos 91 a 94 de sus conclusiones, que las Decisiones 98/256 y 98/692, que definen el régimen REBF, han establecido las normas necesarias para proteger la salud pública con vistas a la reanudación de las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido a los demás Estados miembros.

53 Estas Decisiones, que se suman a la normativa general que ya existe, precisan los requisitos de admisibilidad y de rastreabilidad de los animales que pueden ser utilizados en el marco del régimen REBF, aquellos que deben cumplir los mataderos, así como los requisitos para el despiece de la carne, que se imponen como complemento de las disposiciones en vigor relativas a la retirada de los despojos especificados.

54 Por otra parte, el artículo 14 de la Decisión 98/256 modificada prevé que la Comisión ha de llevar a cabo inspecciones comunitarias en el Reino Unido a fin

de comprobar la aplicación de las disposiciones de dicha Decisión, mientras que su artículo 15 establece que el Reino Unido ha de enviar cada mes a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas en materia de protección contra la EEB.

55 Por lo que se refiere a las obligaciones de los Estados miembros distintos del Reino Unido, el artículo 17 de la Decisión 98/256 modificada prevé que éstos han de adoptar las medidas necesarias para cumplir dicha Decisión e informar inmediatamente de ello a la Comisión.

56 Además, tal como se ha señalado en el apartado 38 de la presente sentencia, la Decisión 98/256 modificada precisa, en su artículo 16, que debe ser revisada periódicamente a la luz de los nuevos datos científicos disponibles y que las eventuales modificaciones han de hacerse con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18 de la Directiva 89/662.

57 El examen de esta serie de disposiciones demuestra que, además de armonizar las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas, la Decisión 98/256 modificada establece procedimientos de control de su observancia y precisa, remitiéndose a la Directiva 89/662, el procedimiento apropiado para realizar las modificaciones que podrían resultar indispensables como consecuencia de la evolución de los conocimientos científicos.

58 Por lo que se refiere a las medidas urgentes que un Estado miembro podría adoptar en caso de peligro grave para la salud humana, procede recordar que las Decisiones 98/256 y 98/692 se adoptaron sobre la base de las Directivas 89/662 y 90/425, por lo que respecta a la primera de estas dos Decisiones, y, por lo que respecta a la segunda de ellas, únicamente sobre la base de la Directiva 89/662.

59 La Directiva 89/662 describe, en sus artículos 7, 8 y 9, las medidas que puede adoptar un Estado miembro de destino, en particular cuando sus autoridades competentes comprueban que la mercancía importada no cumple los requisitos establecidos en la legislación comunitaria. El artículo 7 permite destruir o reexpedir dicha mercancía y el artículo 9 autoriza, en particular, la adopción por este Estado miembro de medidas cautelares por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal.

60 Un Estado miembro que deba hacer frente a una situación que ponga en peligro la salud de su población debe actuar de conformidad con estas disposiciones, que imponen la comunicación inmediata de las medidas adoptadas a los demás Estados miembros y a la Comisión y una estrecha colaboración entre aquéllos y ésta (respecto a las obligaciones de comunicación inmediata y de cooperación leal en caso de adopción de medidas cautelares, véase, por analogía y en relación con la Directiva 90/425, la sentencia de 8 de enero de 2002, Van den Bor, C-428/99, Rec. p. I-127, apartados 45 a 48).

61 Por lo demás, el decimotercer considerando de la Decisión 98/692 prevé precisamente la aplicación de las medidas cautelares contempladas en el artículo 9 de la Directiva 89/662 en el caso de que se descubra, tras la expedición de productos que cumplan en principio los requisitos del régimen REBF, que tales productos proceden de un animal que posteriormente se consideró no admisible a dicho régimen.

62 Del examen de todas estas disposiciones se desprende que la regulación existente y, en particular, la Directiva 89/662 y las Decisiones 98/256 y 98/692 prevén la armonización necesaria para garantizar la protección de la salud pública con vistas a la reanudación de las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido a los demás Estados miembros y establecen procedimientos comunitarios de control de su observancia.

63 Es cierto que, en el apartado 134 de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló que existían dificultades de interpretación de la Decisión 98/256 modificada por lo que respecta a las obligaciones de los Estados miembros relativas a la rastreabilidad de los productos. Sin embargo, basta con señalar que, tal como se desprende del apartado 135 de la misma sentencia, tales dificultades de interpretación habían desaparecido en la fecha en que se produjeron las resoluciones denegatorias presuntas de levantamiento del embargo objeto del litigio principal.

64 Por lo que respecta a los productos sometidos al régimen REBF que han sido despiezados, transformados o acondicionados en el territorio de otro Estado miembro y exportados ulteriormente a Francia sin haber sido identificados con una marca distintiva, basta con señalar que el litigio principal no se refiere a tales productos y que, en cualquier caso, el Gobierno francés nunca se ha opuesto a su importación.

65 Del conjunto de estas consideraciones se desprende que, dado que la Directiva 89/662 y la Decisión 98/256 modificada fijan las normas necesarias para proteger la salud pública con vistas a la reanudación de las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido a los demás Estados miembros, establecen un procedimiento comunitario de control de la observancia de dicha Decisión, así como un procedimiento de revisión de ésta a la luz de los nuevos datos científicos disponibles, y prevén el marco jurídico adecuado para la adopción de medidas cautelares por un Estado miembro de destino con vistas a proteger la salud pública, un Estado miembro no puede invocar el artículo 30 CE para oponerse a la reanudación de las importaciones en su territorio de carne de bovino procedente del Reino Unido efectuadas de conformidad con las Decisiones 98/256 modificada y 1999/514.

Costas

66 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés y del Reino Unido y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no

pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Conseil d'État mediante resolución de 28 de mayo de 2001, declara:

1) Un Estado miembro, destinatario de las Decisiones 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, por la que se modifica la Decisión 98/256/CE en relación con determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina, y 1999/514/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por la que se fija la fecha en la que, de conformidad con el apartado 5 del artículo 6 de la Decisión 98/256/CE, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha, que no ha impugnado la legalidad de dichas Decisiones dentro del plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto, no puede invocar con posterioridad, ante un órgano jurisdiccional nacional, la ilegalidad de éstas para oponerse a un recurso dirigido contra él.

2) Dado que 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, y la Decisión

98/256, en su versión modificada por la Decisión 98/692, fijan las normas necesarias para proteger la salud pública con vistas a la reanudación de las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido a los demás Estados miembros, establecen un procedimiento comunitario de control de la observancia de dicha Decisión, así como un procedimiento de revisión de ésta a la luz de los nuevos datos científicos disponibles, y prevén el marco jurídico adecuado para la adopción de medidas cautelares por un Estado miembro de destino con vistas a proteger la salud pública, un Estado miembro no puede invocar el artículo 30 CE para oponerse a la reanudación de las importaciones en su territorio de carne de bovino procedente del Reino Unido efectuadas de conformidad con las Decisiones 98/256, en su versión modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann Edward

Jann Skouris Macken

Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de octubre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias