CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 30 de enero de 2003 [1]

I. Introducción y marco jurídico

1. Una vez más, el Tribunal de Justicia ha de pronunciarse sobre un problema vinculado a la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB») y a las disposiciones adoptadas por la Comunidad para afrontar los graves problemas para la salud humana y para la salud animal provocados por esta enfermedad. Ya tuve ocasión de exponer ante este Tribunal el correspondiente contexto fáctico y científico, [2] que ciertamente el Tribunal de Justicia ya conoce bien.

2. En el presente caso, estamos ante un recurso de anulación interpuesto por la República Francesa contra 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 [3] (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

3. Según los criterios de la OIE (Oficina Internacional de Epizootias), criterios incorporados a la normativa comunitaria, Portugal tiene una alta incidencia de EEB. Ésta es la razón por la cual la Comisión adoptó, el 18 de noviembre de 1998, la Decisión 98/653/CE, relativa a medidas de emergencia para hacer frente a la presencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina en Portugal, [4] cuyo artículo 4 dispone, en particular, lo siguiente:

«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;

1 — Lengua original: francés.

2 — Véanse las conclusiones que presenté en el asunto en el que recayó la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia (C-1/00, Rec. p. I-9989), puntos 1 a 4.

3 — DO L 203, p. 27.

4 — DO L 311, p. 23.

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

4. En virtud del artículo 14 de dicha Decisión, 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 (encefalopatías espongiformes transmisibles) con arreglo a las disposiciones comunitarias y nacionales y sobre los resultados de los programas a que se hace referencia en el artículo 13.

5. En el artículo 15 se disponía que «la Comisión llevará a cabo inspecciones comunitarias sobre el terreno en Portugal para:

a) comprobar la aplicación de las disposiciones de la presente Decisión, especialmente en lo que atañe a la realización de los controles oficiales,

b) examinar la evolución de la incidencia de la enfermedad, el cumplimiento efectivo de las correspondientes medidas nacionales y realizar una evaluación de riesgo que demuestre si se han adoptado las medidas adecuadas para prevenir cualquier riesgo».

6. El embargo 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. [5] Esta Decisión fue objeto de un recurso de anulación interpuesto por la República Portuguesa, que fue desestimado por el Tribunal de Justicia. [6]

7. Posteriormente, el embargo fue prorrogado por una duración indeterminada mediante la Decisión 2000/104/CE de la Comisión, de 31 de enero de 2000, que modifica la Decisión 98/653. [7]

8. Las condiciones del levantamiento del 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. [8]

9. La génesis de dicha Decisión y el mecanismo que pone en marcha se exponen

5 — DO L 197, p. 45.

6 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, Portugal/Comisión (C-365/99, Rec. p. I-5645).

7 — DO L 29, p. 36.

8 — DO L 132, p. 17.

ampliamente en sus considerandos. En éstos se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

«(6) Una misión efectuada en Portugal del 14 al 18 de junio de 1999 por la Oficina Alimentaria y Veterinaria llegó a la conclusión de que se había llevado a cabo la total recuperación de las existencias y de que se habían aplicado adecuadamente los controles sobre la efectividad de la prohibición del uso de determinados piensos.

(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,[9] modificada por la Decisión 2001/2/CE.[10]

(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*[11] 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 6 de la Decisión 2001/376 renueva la prohibición de exportar carne

9 — DO L 158, p. 76.
10 — DO L 1, p. 21.
11 — El subrayado es mío.

fresca deshuesada, productos que puedan entrar en la cadena alimentaria humana o animal y materiales destinados a ser utilizados en cosméticos, medicamentos o dispositivos médicos.

11. No obstante, el artículo 7 de la Decisión 2001/376 dispone que Portugal 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.

12. El artículo 11, apartado 1, de la Decisión 2001/376 prevé asimismo que, como excepción a lo dispuesto en el artículo 6, Portugal puede 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)».

13. En el artículo 11, apartados 1 a 4, de la Decisión 2001/376 se establecen condiciones particulares relativas a los mataderos, a las salas de despiece, al almacenamiento y al transporte de la carne.

14. El artículo 12 de la Decisión 2001/376 prevé que la carne y los productos exportados en el marco del régimen REBF deben ser identificados mediante 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 que pueden acogerse a dicho 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 rastreabilidad y de identificación de las canales admisibles.

16. En el artículo 20 de la Decisión 2001/376 se reitera la obligación de las autoridades portuguesas de presentar informes periódicos a la Comisión, que ya figuraba en la Decisión 98/653.

17. El artículo 21 de la Decisión 2001/376 dispone, en particular, lo siguiente:

«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.»

II. La Decisión impugnada

19. El 25 de julio de 2001, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, que fija como fecha en que puede iniciarse la expedición desde Portugal de productos bovinos el 1 de agosto de 2001.

20. Esta Decisión era el resultado de una serie de inspecciones comunitarias consideradas positivas por la Comisión. Así, en los considerandos segundo y tercero de la Decisión impugnada se expone lo siguiente:

«(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.»

III. Pretensiones de las partes e intervenciones

21. Por estimar que no se cumplían las condiciones del levantamiento del embargo sobre la carne de bovino portuguesa, la República Francesa interpuso un recurso de anulación contra la Decisión impugnada.

22. La parte demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

23. La parte demandada solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

24. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 2002 se admitió la intervención en el procedimiento de la República Portuguesa en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.

25. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2002 se admitió la intervención en el procedimiento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Comisión. No obstante, tras tener conocimiento de los escritos presentados por las partes, el Gobierno del Reino Unido comunicó que no tenía nada que añadir a los argumentos presentados por la Comisión y que renunciaba a presentar por sí mismo un escrito.

IV. Alegaciones de las partes y apreciación

A. *Sobre la carga de la prueba*

26. El Gobierno francés precisa que no discute el principio del levantamiento del embargo, sino la fecha fijada para ello. Recuerda que el levantamiento del embargo es una excepción a dicho embargo para determinados productos y sostiene que es la Comisión, que consideró que se cumplían las condiciones para la aplicación de dicha excepción, la que debe demostrar que efectivamente era así.

27. Por su parte, la Comisión sostiene que la adopción de una decisión como ésa requiere una ponderación del principio de cautela y del principio de proporcionalidad. En consecuencia, considera necesario matizar la afirmación según la cual corresponde a la Comisión acreditar que efectivamente se cumplían las condiciones para el levantamiento del embargo. Por lo demás, según la Comisión la Decisión impugnada goza, al igual que cualquier otro acto comunitario, de la presunción de legalidad. En consecuencia, procede aplicar el principio procesal según el cual la carga de la prueba recae sobre la parte demandante, en el presente caso el Gobierno francés.

28. A este respecto, basta señalar que el Gobierno francés se ha esforzado en demostrar, en el presente recurso, que, en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, la República Portuguesa no cumplía las condiciones establecidas por la Decisión 2001/376. Por tanto, dicho Gobierno no cuestiona la aplicabilidad del principio *actori incumbit probatio*. En consecuencia, procede analizar los motivos invocados por el Gobierno francés para determinar si ha conseguido demostrar su tesis.

B. *Primer motivo: infracción de los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376 y error manifiesto de apreciación*

1. Alegaciones de las partes

a) Alegaciones del Gobierno francés

29. El Gobierno francés sostiene que la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que las inspecciones realizadas en Portugal habían demostrado que se cumplían las condiciones establecidas en la Decisión 2001/376.

30. Para el Gobierno francés, la expresión «teniendo en cuenta las inspecciones a las que se refiere el artículo 21», que figura en

el artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376, debe interpretarse en el sentido de que supedita el fin del embargo a la realización y a los resultados de las inspecciones enumeradas en el artículo 21.

31. Ahora bien, el Gobierno francés estima que la Comisión adoptó la Decisión impugnada sin haber procedido a la totalidad de las inspecciones previstas en el artículo 21 de la Decisión 2001/376.

32. En efecto, de conformidad con el referido artículo 21, dichas inspecciones debían servir para verificar:

— la aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 y en el anexo IV de la Decisión 2001/376;

— la aplicación de lo dispuesto en la Decisión 2001/376, especialmente por lo que respecta a la aplicación de los controles oficiales, y

— la evolución de la incidencia de la enfermedad y el cumplimiento efectivo de las correspondientes medidas nacionales y para realizar una evaluación del riesgo que demuestre si se han adoptado las medidas adecuadas para prevenir cualquier riesgo.

33. Según el Gobierno francés, el último informe de inspección de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (en lo sucesivo, «OAV») que se le comunicó con anterioridad a la Decisión impugnada es el informe de la inspección llevada a cabo del 25 al 27 de junio de 2001, que se refiere a las condiciones generales de exportación del régimen REBF y, en particular, a la autorización de las explotaciones, los rebaños admisibles, los animales admisibles, los controles en los mataderos y las salas de despiece y la certificación y el transporte. En cambio, dicho informe no se refiere a ningún examen de la incidencia de la enfermedad y del cumplimiento de las disposiciones nacionales pertinentes, ni realiza una evaluación del riesgo que demuestre que se han adoptado medidas adecuadas para prevenir cualquier riesgo.

34. Ahora bien, en opinión del Gobierno francés, las inspecciones relativas a la implantación de los controles oficiales [artículo 21, letra c)] y las relativas a la evolución de la enfermedad y a la evaluación del riesgo y de las medidas adoptadas [artículo 21, letra d)] que debían efectuarse en Portugal son acumulativas con respecto a las inspecciones específicas propias del régimen REBF. Así lo confirma, a su entender, el artículo 22, apartado 2, que no establece ninguna distinción en función de las categorías de inspecciones que debe tener en cuenta la Comisión, así como el contenido y la sucesión de los considerandos de la Decisión 2001/376. Los considerandos octavo y noveno recuerdan, según el Gobierno francés, dos condiciones previas para la aplicación del régimen REBF: el plan nacional portugués de erradicación de la EEB y el nuevo sistema de identificación y registro de los bovinos. El undécimo considerando impone a la OAV la obligación de examinar tanto las medidas de

aplicación del régimen de exportación como las medidas de sacrificio de la descendencia. El Gobierno francés considera que sólo en el caso de que todos estos exámenes resulten satisfactorios la Comisión puede fijar la fecha en la que pueden iniciarse las expediciones.

35. Por lo demás, en la vista el agente del Gobierno francés señaló que es deseable que, en el presente caso, el control del régimen REBF vaya acompañado de una evaluación más general de la situación que permita, en particular, determinar si, de buena fe, un animal sospechoso habría podido resultar admisible al amparo del régimen REBF.

36. Para el Gobierno francés, en el momento en que se presentó el informe de inspección todavía no estaban en vigor la normativa y la circular relativa al manual de aplicación del régimen REBF, aún estaban pendientes determinadas inspecciones de la OAV y, por consiguiente, no se habían respetado las disposiciones del artículo 21, letra c), de la Decisión 2001/376 por lo que respecta a «la implantación de los controles oficiales».

37. El Gobierno francés añade que el plazo transcurrido entre la adopción de la legislación portuguesa y el levantamiento del embargo no dejó a los operadores económicos tiempo material para familiarizarse con los procedimientos y las prácticas del régimen REBF. En consecuencia, ni en el momento de la adopción de la Decisión impugnada ni en la fecha fijada para el levantamiento del embargo podía verificarse la eficacia del procedimiento aplicado.

38. Por lo que respecta a las afirmaciones realizadas por la Comisión en relación con el artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376, a saber, la verificación de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 y en el anexo IV de esa misma Decisión, el Gobierno francés destaca, en particular, los siguientes elementos:

— un escrito enviado el 11 de junio de 2001 por la Comisión a las autoridades portuguesas 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 previa y posterior al sacrificio, en el dispositivo de 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;

— el informe de la misión de la OAV llevada a cabo del 25 al 27 de junio de 2001 se limita a recordar las condiciones del régimen REBF que debían formalizarse en el proyecto de Decreto y el manual del régimen REBF, pero no contiene ningún elemento que permita comprobar 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, las normas de rastreabilidad previa y posterior al sacrificio).

39. El Gobierno francés subraya asimismo que la Comisión no comunicó los textos normativos adoptados por las autoridades portuguesas que habrían permitido verificar las fechas de publicación y de difusión. Además, a falta de un informe de inspección posterior o de un informe mensual comunicado por la Comisión, no era posible evaluar el grado de conocimiento de la normativa por parte de las autoridades portuguesas encargadas de realizar los controles.

40. El referido Gobierno sostiene que la Decisión impugnada es igualmente inválida en la medida en que la Comisión no tuvo en cuenta la existencia o la inexistencia de medidas de rastreabilidad en los demás Estados miembros antes de fijar la fecha de finalización del embargo.

41. Examinando las afirmaciones realizadas por la Comisión en relación con el artículo 21, letra c), de la Decisión 2001/376 y, más concretamente, con la implantación de los controles oficiales, el Gobierno francés recuerda la importancia que revisten dichos controles, puesto que sólo una observancia estricta del régimen REBF permite eliminar los riesgos.

42. En particular, señala que el informe de la inspección llevada a cabo del 14 al 18 de mayo de 2001 formulaba críticas por lo que respecta a las harinas animales y a los materiales especificados de riesgo y enunciaba una serie de recomendaciones. El informe constata los compromisos asumidos a este respecto por las autoridades portuguesas, pero, según el Gobierno francés, de ningún otro documento se desprende que se adoptaran efectivamente medidas para poner remedio a las deficiencias señaladas.

43. Por lo que respecta al artículo 21, letra d), de la Decisión 2001/376, es decir, a la cuestión de las pruebas de detección y del seguimiento epidemiológico, el Gobierno francés observa que el informe de la inspección realizada entre los días 15 y 18 de mayo de 2001 contenía numerosas críticas a este respecto. No obstante, la Comisión no comprobó el curso que se dio a las recomendaciones formuladas por los expertos, infringiendo de este modo el artículo 21, letra d), de la Decisión 2001/376.

44. Por lo demás, observa el Gobierno francés, en razón del escaso número de pruebas de detección practicadas y de la falta de perspectiva respecto a los procedimientos aplicados en la materia (estrategia de eliminación de la cohorte de los bovinos afectados por la EEB y de su descendencia directa, procedimiento de retirada y destrucción de los bovinos con una edad superior a los treinta meses), la eficacia del programa de pruebas de detección de los bovinos en Portugal no pudo ser verificada antes de que se adoptara y se pusiera en vigor la Decisión impugnada. En consecuencia, la Comisión no pudo proceder a una evaluación del riesgo de confor-

midad con el artículo 21, letra d), de la Decisión 2001/376, ya que la eficacia de la rastreabilidad no era verificable y podía dudarse de la calidad del programa de pruebas de detección.

45. El Gobierno francés concluye 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 la Decisión 2001/376.

b) Respuesta de la Comisión

46. ¿Qué responde la Comisión a este análisis?

47. La Comisión recuerda que las distintas Decisiones están basadas en las Directivas 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, [12] y 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, [13] y que requieren verificaciones de naturaleza compleja, habida cuenta de la propia complejidad de las situaciones y mecanismos fácticos y jurídicos de que se trata. En consecuencia, sostiene que goza de una amplia facultad discrecional por lo que respecta las apreciaciones que deben hacerse.

48. La Comisión reprocha al Gobierno francés que haga una interpretación literal del artículo 22, apartado 2, de la Decisión 2001/376. Según afirma, el Gobierno francés interpreta dicho apartado 2, que se remite al artículo 21, sin especificar en cada caso cuál de los incisos de dicho artículo se aplica a cada uno de los tres regímenes contemplados en el artículo 22, apartado 2, a saber, el del artículo 5 (expedición para su incineración), el del artículo 7 (sebo y productos derivados) y el del artículo 11 (REBF).

49. Pues bien, la Comisión considera que debía tener en cuenta cada uno de los distintos elementos contemplados en el artículo 21 de la Decisión 2001/376 con una intensidad diferente. Debía tener en cuenta todas las inspecciones llevadas a cabo desde la Decisión 98/653 y controlar de manera estricta que se habían efectuado las inspecciones mencionadas en el artículo 21, letra b), y que dichas inspecciones habían permitido concluir que la República Portuguesa ofrecía todas las garantías exigidas. La Comisión considera que cumplió con 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.

12 — DO L 395, p. 13.

13 — DO L 224, p. 29.

50. Para la Comisión, supeditar la fijación de la fecha de reanudación de las exportaciones de los materiales y productos contemplados en los artículos 5, 7 y 11 de la Decisión 2001/376 a la realización acumulativa de todas las inspecciones a que se hace referencia en el artículo 21 supone confundir tres regímenes de exportación que, sin embargo, son distintos e independientes entre sí, y a los que se corresponden tres regímenes de control previo diferentes. Según la Comisión, el texto del artículo 22, apartado 2, confirma esta interpretación, pues utiliza el término «fechas» (de reanudación de las exportaciones) en plural.

51. La interpretación literal sostenida por el Gobierno francés podría dar lugar, según la Comisión, a una violación del principio de proporcionalidad en razón de la estanqueidad de los tres procedimientos. Por ejemplo, no puede justificarse una negativa respecto a las expediciones de materiales de riesgo para su incineración en otro Estado miembro por el hecho de que haya deficiencias en el procedimiento del régimen REBF. Según la Comisión, resulta fácil de entender que las inspecciones contempladas en el artículo 21, letra d), exceden ampliamente del marco de la reanudación de las exportaciones y deben llevarse a cabo al margen de ésta.

52. Por último, la Comisión cuestiona la utilización, por parte del Gobierno francés, de los considerandos de la Decisión 2001/376 en apoyo de la interpretación literal del artículo 22, apartado 2. Según afirma, dichos considerandos se inscriben en el marco de los artículos 11 y 12 y del anexo IV, que son las disposiciones que se refieren directamente al régimen REBF y que, por consiguiente, entran de lleno en el marco de las inspecciones contempladas en el artículo 21, letra b).

53. Para la Comisión, sólo la letra b) del artículo 21 guarda verdaderamente relación con el régimen REBF. En efecto, dicha disposición se refiere a la verificación de las condiciones enunciadas en los puntos 11 (establecimiento de un sistema de registro de los controles de conformidad) y 12 (autorización de los establecimientos que aplican un sistema de rastreo integral) del anexo IV.

54. Las letras c) y d), según la Comisión, tienen una formulación muy general y no contienen ninguna referencia específica al régimen REBF, y deben relacionarse con el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 89/662 y el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 90/425, que imponen a la Comisión la obligación de realizar un seguimiento de la evolución de la situación en el marco de la cláusula de salvaguardia y de adaptar, en su caso, las medidas adoptadas. Dichas letras reproducen literalmente el contenido del artículo 15 de la Decisión 98/653 por la que se estableció el embargo, y existe una continuidad entre dicho artículo 15 y las letras c) y d) del artículo 21 de la Decisión 2001/376. La Comisión deduce de ello que una misión de inspección o una evaluación con arreglo al artículo 15 de la Decisión 98/653 equivale a una misión de inspección con arreglo a la Decisión 2001/376, a menos, por supuesto, que las conclusiones de que se trate se vean superadas por la evolución de los acontecimientos.

55. Ciertamente, reconoce la Comisión, esto no significa que no deban tenerse en cuenta las inspecciones previstas en las letras c) y d) del artículo 21 para decidir la fijación de una fecha para la reanudación parcial de las exportaciones, ya que dichas misiones de inspección se aplican al conjunto de la Decisión. Sin embargo, según la Comisión, su ámbito de aplicación no tiene como objetivo directo la implantación del régimen de exportación basado en la fecha.

56. Paso a resumir ahora las observaciones formuladas por la Comisión de forma más específica en relación con los diferentes tipos de inspección.

i) Observaciones de la Comisión sobre las inspecciones requeridas con arreglo al artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376

57. Por lo que respecta al artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376, la Comisión considera que del punto 6-1 de las conclusiones del informe de la misión llevada a cabo del 25 al 27 de junio de 2001 se desprende que la implantación del régimen REBF en Portugal cumplía las exigencias de la Decisión 2001/376. La OAV tan sólo mencionaba la inexistencia de disposiciones legales y de instrucciones por escrito. Ahora bien, el Decreto-ley de 31 de julio de 2001 (fecha de su publicación) fue aprobado por el Consejo de Ministros portugués el 12 de julio de 2001, promulgado el 29 de julio de 2001 por el Presidente de la República y refrendado el 23 de julio de 2001 por el Primer Ministro; entró en vigor el 1 de agosto de 2001. El manual del 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.

58. Para situar las cosas en su contexto, la Comisión señala que no se efectuó ninguna expedición de carne REBF desde la fecha indicada en la Decisión impugnada.

59. Según afirma, el escrito de 11 de junio de 2001 se limitaba a señalar algunos problemas residuales. La misión de junio 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 ofreció 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.

60. La Comisión expone que el informe sobre la misión de la OAV desarrollada del 25 al 27 de junio de 2001 contiene conclusiones globalmente favorables al levantamiento del embargo, en particular por lo que respecta a la eficacia de la implantación de los procedimientos.

61. Dicho informe tan sólo incluía, por lo que respecta a la Comisión, las siguientes recomendaciones:

«the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may commence on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities addressing the recommendations and, in any case, after written confirmation by the Portuguese Authorities has been received that

— legislation has come into effect and staff instructions have been issued officially, and

— no establishment of a category other than slaughterhouses and cutting plants processing only DBES beef will be approved before inspection by the FVO of the proposed arrangements».

(Los servicios de la Comisión deberían fijar la fecha en la que pueden iniciarse las exportaciones al amparo del régimen REBF sobre la base de las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas en respuesta a las recomendaciones y, en cualquier caso, después de que hayan recibido la confirmación por escrito de las autoridades portuguesas de que:

— la legislación ha entrado en vigor y se han cursado oficialmente instrucciones al personal, y

— no se autorizará, antes de la inspección por parte de la OAV de los procedimientos propuestos, ningún establecimiento distinto de los mataderos y las salas de despiece que transformen únicamente carne de bovino sujeta al régimen REBF.)

62. Posteriormente, la Comisión inició un intercambio de correspondencia con las autoridades portuguesas, cerciorándose de este modo, según afirma, de que el manual había sido modificado de conformidad con las observaciones de los inspectores de la Comisión. Los esfuerzos de la Comisión se centraron en este elemento, e inmediatamente después de la misión se envió a la OAV una copia del nuevo manual del REBF. Puesto que el informe no ponía de manifiesto ningún problema por lo que respecta a los controles en el matadero y la sala de despiece, la Comisión decidió de manera deliberada fijar la fecha de levantamiento del embargo el 1 de agosto de 2001. Por lo que respecta al futuro, el apéndice al informe de misión 3345/2001 precisa:

«The Manual has been changed as follows: any new plants intending to operate under the scheme have to be visited by the FVO. After a favourable outcome of such a visit,

the Minister of Agriculture will decide on the approval.» (El manual ha sido modificado del siguiente modo: cualquier nueva explotación que pretenda operar al amparo del régimen deberá ser visitada previamente por la OAV. Si los resultados de dicha visita son positivos, el Ministro de Agricultura decidirá si otorga su aprobación.)

63. La Comisión admite que la OAV no examinó las condiciones concretas de funcionamiento del régimen REBF, pero señala que dicha verificación era prácticamente imposible puesto que todavía no se había concedido la autorización de reanudación de las exportaciones y el sistema no podía encontrarse en una fase de correcto funcionamiento.

64. Por lo que respecta a los informes mensuales a que se hace referencia en el artículo 20 de la Decisión 2001/376, la Comisión señala que dicha disposición no la obliga a transmitirlos a los demás Estados miembros.

65. En cuanto al control del etiquetado y de la rastreabilidad en los demás Estados miembros, la Comisión recuerda que las directivas aplicables en la materia ya aseguraban una rastreabilidad basada en los números de identificación de los establecimientos en los cuales se transforman los productos, y que el Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo, [14] y su Reglamento de aplicación, aplicables a partir del 1 de agosto de 2000, es decir, antes de la introducción del régimen REBF portugués, establecen un sistema de rastreabilidad de la carne de bovino en todo el territorio de la Comunidad.

66. La Comisión deduce de ello que respetó escrupulosamente la condición relativa a la inspección exigida con arreglo al artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376.

67. La Comisión también cuestiona el argumento del Gobierno francés según el cual los servicios portugueses no tuvieron tiempo de familiarizarse con los procedimientos del régimen REBF. Reconoce que, desde un punto de vista formal, el plazo era breve, pero subraya que dicho régimen había sido objeto de intensas discusiones con las autoridades portuguesas, que las inspecciones comunitarias habían permitido afinar el planteamiento del mismo y que el régimen REBF ya era conocido en razón del precedente del Reino Unido.

68. Por lo que respecta al control de la admisibilidad de los animales y de la

14 — DO L 204, p. 1.

rastreabilidad de los productos, la Comisión se remite al informe de la inspección llevada a cabo por la OAV del 25 al 27 de junio de 2001. Por lo demás, observa que el establecimiento del régimen REBF jamás se supeditó a la implantación de pruebas de detección rápidas. Éstas forman parte de los medios propios del sistema de vigilancia de las EET. Añade que, si bien el número de pruebas de detección rápidas en Portugal era bastante bajo, debía tenerse en cuenta la política de sacrifico sistemático practicada por las autoridades y el hecho de que éstas hubieran dado garantías sobre la realización de dichas pruebas de detección. Por último, puesto que los animales admisibles al régimen REBF deben haber nacido con posterioridad al 1 de julio de 1999, fecha de aplicación efectiva de la prohibición de las harinas animales, y habida cuenta del largo período de incubación de la enfermedad, es sumamente improbable que las pruebas de detección efectuadas sobre animales admisibles, aun infectados, pudieran dar resultados positivos en el momento en que se levantó el embargo.

ii) Observaciones de la Comisión sobre las inspecciones y evaluaciones exigidas con arreglo al artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376 (idénticas a las exigidas por el artículo 15 de la Decisión 98/653)

69. La Comisión subraya que la Decisión por la que se fijó la fecha de levantamiento del embargo es el resultado de una intensa cooperación entre sus servicios y la República Portuguesa, en el marco de la cual se realizaron un gran número de misiones cuyos informes pueden encontrase en su sitio en Internet y a los que se remite. Considera que los controles a que se hace referencia en el artículo 21, letras c) y d), fueron efectivamente realizados durante toda la duración del embargo y que fueron tenidos en cuenta para decidir la fecha de levantamiento del embargo.

70. La Comisión estima, además, que el Gobierno francés se equivoca al sostener que todas esas inspecciones y evaluaciones hubieran debido realizarse necesariamente tras la entrada en vigor de la Decisión 2001/376.

71. La Comisión se remite a diferentes puntos del informe de la misión de la OAV de junio de 2001 por lo que respecta a los controles relativos a la rastreabilidad de los productos. Precisa que el control del régimen REBF no era el único objetivo de la misión de mayo de 2001, lo que explica que el informe mencione deficiencias en la aplicación de otras decisiones comunitarias independientes del establecimiento del régimen REBF. Por lo que respecta a la retirada de los materiales especificados de riesgo, el informe de mayo tan sólo constataba problemas menores y concluía que dicha retirada era globalmente satisfactoria.

72. La Comisión deduce de ello que la Decisión impugnada no infringió las disposiciones de los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376.

c) Alegaciones del Gobierno portugués

73. Por su parte, el Gobierno portugués subraya que la implantación de un régimen de exportación basado en la fecha llevaba siendo estudiada desde 1999. Según afirma, se realizaron exámenes de admisibilidad de los bovinos al amparo del régimen REBF (misión EEB de marzo de 2000) y, posteriormente, se armonizaron los principios de selección de las explotaciones y de los animales. La misión comunitaria de mayo de 2001 estaba destinada esencialmente a evaluar todos los procedimientos de admisibilidad de las explotaciones y de los animales al régimen REBF. Dichos procedimientos se consideraron satisfactorios y, en algunos casos, fueron mejorados.

74. A este respecto, el Gobierno portugués subraya que las observaciones del Gobierno francés en relación con los problemas de rastreabilidad señalados en dicho informe carecen de sentido, ya que dichos problemas se refieren a animales nacidos antes de 1998, mientras que sólo los bovinos nacidos con posterioridad a julio de 1999 son admisibles al régimen REBF.

75. El Gobierno portugués solicitó posteriormente la autorización de un matadero para la aplicación del régimen REBF, organizándose una nueva misión con el fin de controlar el proceso REBF en funcionamiento. El Gobierno portugués se comprometió a implantar el régimen REBF en un establecimiento con matadero e instalaciones de destrucción de canales, y a garantizar otros aspectos abordados en la reunión de la OAV. De este modo, la misión llevada a cabo del 25 al 27 de junio de 2001 tan sólo se realizó para evaluar la implantación del régimen REBF. Las recomendaciones expuestas en la reunión de la OAV fueron tenidas en cuenta. El régimen fue analizado en pleno funcionamiento en el único matadero seleccionado y autorizado por las autoridades portuguesas para la aplicación del régimen REBF.

76. El informe de la misión concluyó que el manual de procedimientos del régimen REBF cumplía con las exigencias de la Decisión 2001/376 aplicable en ese caso. Asimismo, concluyó que el programa de rastreabilidad y de destrucción de los descendientes de casos de EEB estaba siendo respetado. No obstante, la fijación de la fecha de levantamiento del embargo por parte de la Comisión dependía de la confirmación por escrito, por parte de las autoridades portuguesas, tanto de la elaboración de la versión final del manual de procedimientos (que en esa fase tenía en cuenta toda las recomendaciones formuladas) como de la publicación de la legislación aplicable. El informe de que se trata recomendaba asimismo que las autoridades portuguesas no autorizaran ningún establecimiento con matadero e instalaciones de destrucción de canales para la implantación del régimen REBF sin que la OAV hubiera procedido al control de las respectivas condiciones de admisibilidad a la exportación.

77. Las conclusiones del informe de misión antes citado 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 hubiera la menor reacción por parte de los Estados miembros. La fecha concreta de entrada en vigor de la Decisión no fue presentada 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 precisa que se ofrecieron todas las garantías exigidas, tanto por parte del representante nacional en la Representación Permanente como por parte de la Dirección General Veterinaria, y que los datos y el contenido de los documentos exigidos eran conocidos por todas las partes. 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.

78. En consecuencia, el Gobierno portugués afirma no comprender la posición defendida por el Gobierno francés. En particular, considera que la tesis según la cual debía aportarse una copia de la publicación de la legislación carece de fundamento.

d) Respuesta del Gobierno francés

79. En su contestación al escrito de intervención del Gobierno portugués, el Gobierno francés sostiene que las observaciones presentadas por el Gobierno portugués no resultan convincentes, ni por lo que respecta al cumplimiento de las condiciones del régimen REBF en sentido estricto ni por lo que respecta a la buena aplicación de las diversas medidas de lucha contra la EEB distintas del régimen REBF pero expresamente mencionadas o recordadas en la Decisión 2001/376.

80. El Gobierno francés considera que el dispositivo de control portugués no era jurídicamente eficaz ni era aplicado en la práctica por las Administraciones portuguesas en la fecha en que la Comisión adoptó su Decisión. En consecuencia, y con mayor razón aun, el Gobierno portugués no puede sostener que dicho dispositivo se encontraba vigente en el momento en que se reunió el Comité Veterinario Permanente, a saber, el 11 de julio de 2001.

81. En consecuencia, no es posible afirmar que en dicha reunión los inspectores de la OAV presentaran de forma detallada las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas, ya que se trataba, en realidad, de proyectos de medidas.

82. El Gobierno francés alega asimismo que el Gobierno portugués se equivoca al señalar que dicha presentación se hizo «sin que hubiera la menor reacción por parte de los Estados miembros» y que «Francia estaba representada», cuando Francia emitió un voto desfavorable en el seno del Comité Veterinario Permanente.

83. Como la publicación del Decreto-ley portugués fue posterior a la fecha de la Decisión de la Comisión, lo apropiado hubiera sido que ésta se cerciorara rápidamente, mediante una nueva inspección de la OAV, de la conformidad efectiva de las expediciones así reanudadas con las condiciones establecidas por el régimen REBF.

84. Ahora bien, hay que reconocer que la primera misión de inspección de la OAV en Portugal con posterioridad al 25 de julio de 2001 sólo se llevó a cabo del 28 de enero al 8 de febrero de 2002. Dicha misión tenía por objeto «la rastreabilidad de la carne fresca y de los productos bovinos desde la cría hasta la comercialización», y la Decisión 2001/376 no figura en la lista de la legislación cuya aplicación debía ser verificada por dicha misión.

85. El Gobierno francés se refiere a los informes de las misiones de inspección realizadas en 1999 y a las graves deficiencias señaladas ante el Tribunal de Justicia en el marco del asunto Portugal/Comisión [15] por lo que respecta al cumplimiento de la normativa comunitaria relativa a la EEB y a la carne fresca. Asimismo, recuerda que, mediante su Decisión 2000/104, la Comisión había suprimido la limitación de la prohibición de exportar el 1 de febrero de 2000. El Gobierno francés concluye que, durante el período anterior al período a que se refiere el escrito de intervención del Gobierno portugués, la Comisión fundó sus Decisiones en el control de la efectividad de todas las medidas de lucha contra la EEB, concretamente por lo que respecta a la rastreabilidad de los animales y de la carne y a las medidas de higiene, sacrificio y despiece.

86. Por lo que respecta, más concretamente, al período comprendido entre septiembre de 2000 y julio de 2001, el Gobierno francés señala que, tal como en su opinión se desprende del escrito de intervención del Gobierno portugués (puntos 18 y 19), dicho Gobierno reconoce que la adaptación de los procedimientos sólo se refería al régimen REBF, que fue gradual y posterior a la reunión del Comité Veterinario Permanente y a la Decisión impugnada.

87. El Gobierno francés analiza asimismo el cuadragésimo tercer informe elaborado por las autoridades portuguesas con arreglo a la Decisión 98/653. En concreto, de dicho informe se desprende, en su opinión, lo siguiente:

— la existencia de un caso de animal de riesgo de más de 24 meses no incluido en el ámbito del régimen REBF, lo que a su entender justifica la organización de pruebas de detección entre los 24 y los 30 meses para los animales que cumplan las condiciones del REBF;

— la mayoría de los casos son casos NTHA (nacidos tras la prohibición de las harinas animales), lo que permite albergar dudas sobre la aplicación efectiva de la prohibición de las harinas;

15 — Sentencia citada en la nota 6 *supra*.

— un retraso en la reconstitución de la rastreabilidad de un gran número de animales de explotaciones en las que se habían confirmado casos de EEB;

— la existencia de casos de no conformidad con la normativa relativa a las proteínas de origen animal y a los piensos.

88. El Gobierno francés concluye que dichos informes mensuales ponen de manifiesto que las autoridades portuguesas deberían haber respetado todas las normas de lucha contra la EEB antes de la adopción de la Decisión impugnada.

2. Apreciación

89. Examinaré sucesivamente:

— el papel que desempeñan las inspecciones previstas en el artículo 21 de la Decisión 2001/376 en el marco de la decisión de la Comisión de levantar el embargo;

— las conclusiones que era posible extraer de la inspección efectuada con arreglo al artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376 en junio de 2001;

— la importancia que debe atribuirse a las inspecciones previstas en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376.

a) El papel que desempeñan las inspecciones a las que se refieren los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376

90. Según el artículo 22, apartado 2, «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».

91. No puede haber ninguna duda, a mi entender, de que la Comisión sólo puede fijar las fechas de que se trata cuando se cumplan todas las condiciones establecidas por la Decisión 2001/376 para el levantamiento del embargo en relación con una categoría determinada de productos.

92. Además de las garantías por escrito que la República Portuguesa parece haber aportado a la Comisión (véase el tercer consi-

derando de la Decisión impugnada), la Comisión debe tomar su decisión, por tanto, «teniendo en cuenta» las inspecciones.

93. Evidentemente, no puede ser suficiente que la Comisión compruebe que se han realizado las inspecciones: debe llevar a cabo una evaluación de las comprobaciones efectuadas durante las mismas para determinar si las expediciones pueden iniciarse o reanudarse sin que ello suponga un riesgo para la salud humana en los países de destino.

94. A este respecto, deberá partir del objeto de las inspecciones tal como se define en el artículo 21.

95. Pues bien, es obligado señalar que dicha disposición le impone la obligación de:

«a) [...] verificar la aplicación de los controles [...];

b) [...] verificar la aplicación de lo dispuesto en los artículos [...];

c) [...] verificar la aplicación de lo dispuesto [...];

d) [...] examinar la evolución de la incidencia de la enfermedad y el cumplimiento efectivo de las correspondientes medidas nacionales [...];

e) [...] verificar convenientemente la aplicación de lo dispuesto [...].»

96. En consecuencia, observo que, con un ligero matiz en el caso de la letra d), dichas inspecciones no sólo tienen como objeto verificar si se han adoptado los textos legislativos o reglamentarios necesarios o si dichos textos son suficientes, sino que deben recaer en todos los casos también sobre la forma en que las correspondientes disposiciones han sido *aplicadas* o *cumplidas*.

97. Se trata de algo perfectamente comprensible, ya que estamos ante una epidemia extremadamente grave que probablemente puede poner en peligro la vida de los seres humanos.

98. Dado que las inspecciones de los tipos a), b) y e) deben efectuarse antes de que pueda iniciarse la expedición de los productos, la expresión «teniendo en cuenta» debe interpretarse, por consiguiente, en el sentido de que la Comisión no puede autorizar la expedición de los productos de que se trate si alguna de las inspecciones previstas pone de manifiesto que uno de los elementos del dispositivo de lucha contra la EEB no se aplica con el necesario rigor.

99. No obstante, debo subrayar desde ahora que la Decisión impugnada tan sólo se refiere a los productos contemplados en el artículo 11 de la Decisión 2001/376, es decir, a la carne fresca, la carne picada y los preparados de carne, los productos a base de carne y los alimentos destinados a animales domésticos carnívoros. Por consiguiente, no procede examinar la cuestión de si las inspecciones a que se hace referencia en el artículo 21, letra a), que se refieren a los aminoácidos, los péptidos, el sebo, los productos que contengan sebo y los productos derivados del sebo, o las contempladas en la letra e), que se refieren a las harinas de carne, las harinas de huesos, las harinas de carne y huesos, etc. expedidas a otro Estado miembro para su incineración, fueron correctamente realizadas y si sus resultados fueron concluyentes.

100. Mi examen se referirá únicamente a los resultados de la inspección del tipo b) efectuada y que se refiere a la carne fresca, la carne picada, los preparados de carne y los productos a base de carne.

101. En consecuencia, no corro el riesgo de crear, entre los tres procedimientos, la confusión de la que advirtió la Comisión.

102. No obstante, deberé examinar, en un segundo momento, el alcance que pueden o deben tener, en el momento en que la Comisión adopta su decisión de levantamiento del embargo, las inspecciones de las categorías c) y d) con respecto a las de la categoría b), ya que dichas inspecciones no se refieren a una categoría de productos concreta.

b) ¿Se realizó válidamente la inspección prevista en el artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376?

103. La cuestión que se plantea es si la Comisión efectivamente «*verificó la aplicación*» de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 y en el anexo IV de la Decisión 2001/376 antes de autorizar la reanudación de las expediciones de carne bovino.

104. Pues bien, *a priori* cabe albergar muchas dudas a este respecto, habida cuenta de que las normas internas destinadas a obligar o a ayudar a todos los organismos y a todas las personas afectadas a respetar las disposiciones del régimen REBF sólo fueron ultimadas, con la ayuda de los expertos de la OAV, en el curso de la misión de inspección que tuvo lugar del 25 al 27 de junio de 2001, es decir, un mes antes de la decisión de la Comisión de levantar el embargo.

105. El informe relativo a dicha misión contenía la siguiente «recomendación» dirigida a la Comisión:

«The Commission services should set the date on which dispatch under DBES may

commence on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities addressing the recommendations and, in any case, after written confirmation by the Portuguese Authorities *has been received* that:

— legislation has *come into effect* and *staff instructions have been issued*[16] officially, and [...].»

(Los servicios de la Comisión deberían fijar la fecha en la que pueden iniciarse las exportaciones al amparo del régimen REBF sobre la base de las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas en respuesta a las recomendaciones y, en cualquier caso, después de que *hayan recibido* la confirmación por escrito de las autoridades portuguesas de que:

— la legislación *ha entrado en vigor* y *se han cursado* oficialmente instrucciones al personal, y [...].)

106. Ahora bien, el Decreto-ley que incorporó dichas normas no se publicó hasta el 31 de julio de 2001, es decir, con posterioridad a la Decisión impugnada y en vísperas del levantamiento del embargo. El «manual» parece haber sido efectivamente aprobado por el Secretario de Estado portugués y los servicios del Ministerio de Agricultura el 13 de julio de 2001, pero no disponemos de información sobre su difusión efectiva. Ni siquiera durante la vista la Comisión parecía estar en posesión de la versión definitiva de dicho «manual».

107. Estas constataciones por sí solas llevan ya a concluir que los expertos de la Comisión no estaban verdaderamente en condiciones, durante la última misión de inspección que precedió al levantamiento del embargo, de «verificar la aplicación», es decir, el cumplimiento en la práctica, de las disposiciones que regulan el régimen REBF.

108. Así lo confirmó la propia Comisión, ya que declaró, fundamentalmente, tanto en uno de sus escritos como en la vista, que la verificación del funcionamiento del régimen REBF era prácticamente imposible puesto que todavía no se había concedido la autorización de reanudación de las exportaciones y el sistema no podía encontrarse en una fase de correcto funcionamiento.

109. Si he comprendido bien a la Comisión, esto significa, por tanto, que ésta niega incluso la posibilidad de «verificar la aplicación» de las disposiciones constitutivas del régimen REBF antes de la reanudación de las exportaciones.

110. Pues bien, esta interpretación es contraria al tenor del artículo 21, letra b), de la Decisión 2001/376.

16 — El subrayado es mío.

111. Por lo demás, a mi entender habría sido posible hacer funcionar el sistema sin necesidad de realizar exportaciones, es decir, vendiendo provisionalmente la carne en el mercado portugués.

112. Por tanto, considero que la citada declaración de la Comisión es suficiente, por sí sola, para constatar la existencia de una infracción por parte de ésta de los artículos 21 y 22 de su Decisión 2001/376 y para justificar, en consecuencia, la anulación de la Decisión impugnada.

113. Ciertamente, la Comisión tiene razón al recordar que las sucesivas inspecciones se desarrollaron a lo largo de varios años y que los contactos mantenidos entre la Comisión y las autoridades portuguesas permitieron mejorar progresivamente el sistema de vigilancia de los rebaños, de identificación y de rastreabilidad de los animales, así como el funcionamiento del matadero finalmente autorizado, de las salas de despiece, de los depósitos frigoríficos, etc.

114. Pero no es menos cierto que las «reglas del juego» sólo se pusieron por escrito muy poco antes del levantamiento del embargo, de modo que, tal como subraya el Gobierno francés, los operadores económicos no tuvieron tiempo material para familiarizarse con la versión final de los procedimientos del régimen REBF.

115. Tampoco puedo acoger la afirmación del Gobierno portugués según la cual «el régimen fue analizado en pleno funcionamiento en el matadero autorizado».

116. Ciertamente, la misión de junio de 2001 visitó el matadero y la sala de despiece que se pretendía autorizar al amparo del régimen REBF.

117. Sin embargo, considero que no es posible concluir que los inspectores pudieron asistir al funcionamiento del régimen REBF en su versión definitiva.

118. En efecto, tal como ha señalado el Gobierno francés, el informe relativo a dicha misión se limita, en buena parte, a describir las instrucciones que figuran en el «manual» o que debían figurar en él, y utiliza con frecuencia el tiempo futuro.

119. Cabe citar, a título de ejemplo, los siguientes pasajes:

Punto 5.1.3.3. «Each holding applying for the scheme *will be* subject to two sets of controls prior to approval: [...]

After approval, the holding *will be* subject to further on farm inspections once every four months.»

(Cualquier explotación que presente una solicitud de autorización al amparo del régimen *será* sometida a dos series de controles antes de la autorización.

Tras la autorización, la explotación *será* sometida a nuevas inspecciones sobre el terreno cada cuatro meses.)

Punto 5.1.4.3. «[...] animals on the list *will be subject* to a set of pre-slaughter checks.»

(los animales que figuran en la lista *serán sometidos* a una serie de pruebas antes del sacrificio.)

Punto 5.1.5.6. «[...] Once the animal has passed the 24-hour post-slaughter-check, the carcass *will be* labelled [...].»

(Una vez que el animal haya pasado la prueba veinticuatro horas después del sacrificio, la canal *será* etiquetada.)

120. Dichas expresiones parecen indicar que todas esas reglas todavía no se aplicaban en el momento de realizarse la inspección.

121. De ello se desprende que esta última inspección anterior al levantamiento del embargo no pudo alcanzar verdaderamente su objetivo, que, según el punto 2 del informe, consistía en «evaluar *la aplicación (implementation)* del régimen REBF, en particular la aplicación de los controles oficiales relativos al sistema en el marco del artículo 11 de la Decisión de la Comisión 2001/376/CE». [17]

122. Así pues, no puede por menos que concluirse que la inspección realizada con arreglo al artículo 21, letra b), de la

17 — La traducción es mía.

Decisión 2001/376 no proporcionó justificaciones suficientes para el levantamiento del embargo.

123. Me queda por examinar ahora el argumento del Gobierno francés según el cual no se procedió, como se debía, a realizar las inspecciones previstas en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376.

c) Alcance que debe atribuirse a los resultados de las inspecciones realizadas con arreglo al artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376

124. El Gobierno francés considera que las inspecciones previstas en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376 deben ser acumulativas con respecto a las previstas en la letra b). Ahora bien, según afirma, la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta las constataciones negativas realizadas en el marco de las primeras.

125. La Comisión no niega que esté obligada a tener en cuenta asimismo las inspecciones previstas en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376. No obstante, sostiene que, puesto que el ámbito de aplicación de dichas inspecciones no tiene como objetivo directo la implantación del régimen REBF, sus resultados no la vinculan con la misma fuerza cuando decide fijar la fecha de reanudación de las exportaciones. La Comisión añade que dichos controles fueron efectivamente realizados durante toda la duración del embargo y que fueron tenidos en cuenta a la hora de decidir su levantamiento.

126. A este respecto, debo recordar, en primer lugar, que las inspecciones a que se hace referencia en el artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376 son idénticas a las que ya habían sido establecidas mediante el artículo 15 de la Decisión 98/653.

127. Según el decimoctavo considerando de esta Decisión, dichas inspecciones tienen por objeto «comprobar la aplicación de las medidas previstas en la presente Decisión». La Decisión 98/653, al igual que la Decisión 2001/376, tenía por objeto «medidas de emergencia para hacer frente a la presencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina en Portugal», si bien la nueva Decisión tiene además por objeto implantar un régimen de exportación basado en la fecha.

128. No obstante, resulta interesante observar que el artículo 5 de la Decisión 98/653 ya había autorizado a la República

Portuguesa a producir y exportar bajo determinadas condiciones:

a) aminoácidos, péptidos y sebo producidos en establecimientos bajo supervisión veterinaria oficial que hayan demostrado que funcionan en las condiciones establecidas en el anexo;

b) productos de sebo y productos derivados del sebo mediante saponificación, transesterificación o hidrólisis.

129. La Decisión 2001/376 encomienda a la Comisión, en su artículo 21, letra a), la misión de «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».

130. Pues bien, los artículos 7 y 8 se refieren más o menos a los mismos productos que se acaban de mencionar.

131. En consecuencia, la expedición de dichos productos no parece haber comenzado a raíz de la Decisión 98/653. La Decisión 2001/376 supeditó dichas expediciones, mediante sus artículos 7, 8 y 21, letra a), y su anexo II, a condiciones más severas que la anterior Decisión.

132. El hecho de que los controles de carácter más general que ya figuraban en la Decisión 98/653 fueran mantenidos en la Decisión 2001/376 y de que simultáneamente se introdujeran inspecciones más específicas «antes de que se reanudaran las expediciones» induce a pensar que todas esas inspecciones deben realizarse de manera acumulativa.

133. De ello se desprende que las deficiencias comprobadas con ocasión de inspecciones más generales efectuadas con arreglo al artículo 21, letras c) y d), de la Decisión 2001/376 deben ser tenidas en cuenta por la Comisión al mismo tiempo que las comprobaciones efectuadas en el marco de las inspecciones específicas realizadas con arreglo al artículo 21, letras a) y b).

134. Es cierto que las normas que se aplican en el marco de las inspecciones del tipo b), es decir, principalmente las que figuran en el anexo IV de la Decisión 2001/376, son tan exigentes por lo que respecta al sacrificio de los descendientes de animales enfermos, el control de los rebaños y la identificación y rastreabilidad de los animales destinados a la exportación que normalmente todas las deficiencias existentes en el sistema deberían detectarse en el marco de tales inspecciones.

135. Pero no lo es menos que una misma misión de inspección no puede desplazarse a todos los lugares y que otros controles pueden detectar deficiencias del sistema que revistan importancia en el marco del régimen REBF.

136. Así, en el punto 13 del anexo IV se exige la rastreabilidad tanto en una dirección como en otra. Ahora bien, ¿qué significa la rastreabilidad antes del sacrificio sino la garantía máxima, o, cuando menos, totalmente razonable con arreglo a garantías científicas derivadas de un sistema fiable de control de la cabaña, de la inexistencia de sospechas sobre la enfermedad del animal? Ciertamente, los controles generales no nos interesan, en el presente caso, en la medida en que recaen sobre los productos ajenos al régimen REBF o sobre los mataderos y salas de despiece ajenos a dicho régimen, pero sí nos interesan en la medida en que recaen sobre el estado de la cabaña de la que procede el animal que entra en el matadero autorizado REBF, ya que en ese momento se realizará un control en las bases de datos nacionales. Ahora bien, las inspecciones precedentes (en particular, las de mayo de 2001) pusieron de manifiesto que el grado de fiabilidad de dichas bases era cuando menos bajo, y las inspecciones de junio no aportaron elementos positivos en sentido contrario.

137. Procede observar asimismo que, a diferencia de lo que sucedió en el caso de la fijación de la fecha de levantamiento del embargo sobre la carne del Reino Unido (véase el segundo considerando de 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/CE, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha [18]), en la Decisión impugnada ni siquiera se anunció la realización de una inspección de seguimiento.

138. En cambio, con ocasión de una inspección que no estaba dedicada al análisis del funcionamiento del régimen REBF, sino a la evaluación de la aplicación del conjunto de los reglamentos y directivas de la Comunidad relativos a la identificación y registro de bovinos y al intercambio intracomunitario de animales y de carne, y que tuvo lugar del 28 de enero al 28 de febrero de 2002, los inspectores señalaron lo siguiente en el resumen de su informe final:

«Los controles aplicados por las autoridades competentes ofrecían una imagen diferente dependiendo de las distintas partes de la cadena de producción; las medidas aplicadas en relación con el registro de las explotaciones, la identificación de los animales y el control de sus movimientos no eran satisfactorias, ni en cuanto a su calidad ni en cuanto a su cantidad, debido concretamente a que no se tenían correctamente en cuenta todos los factores de riesgo, pero también a que, en varias ocasiones, no había suficiente personal para realizar controles adecuados. Por lo que respecta a los mataderos, la situación

18 — DO L 195, p. 42.

era en general satisfactoria, con la excepción de un matadero en el que no se realizaban los controles de identificación de los animales *ante mortem*. Por lo que respecta a las salas de despiece y/o de producción de carne picada, la situación, salvo en un gran establecimiento de carne picada, no era satisfactoria: el hecho de que la rastreabilidad de la carne se hubiera perdido parcial o totalmente en numerosas ocasiones no había sido detectado por las autoridades competentes. Por lo que respecta al control del sector de la distribución y del comercio al por menor, la situación era satisfactoria, con la excepción del caso de un hipermercado.

La evaluación del sistema implantado por lo que respecta al registro de las explotaciones, la identificación de los animales y el control de los movimientos ha puesto de manifiesto toda una serie de deficiencias —algunas de ellas importantes— que dan lugar a una pérdida parcial o total de la rastreabilidad de la producción.»

139. Por tanto, incluso a principios del año 2002 seguía habiendo problemas en relación con la rastreabilidad de los animales y de la carne.

140. Esto viene a confirmar que, en la fecha en que la Comisión adoptó su Decisión, no se cumplían todas las condiciones para un levantamiento del embargo.

141. En consecuencia, procede acoger el primer motivo de la República Francesa, basado en una infracción de los artículos 21 y 22 de la Decisión 2001/376.

C. *Segundo motivo: violación del principio de cautela*

1. Alegaciones de las partes

142. El Gobierno francés considera que, al no cerciorarse, antes de adoptar la Decisión impugnada, de que se cumplían las condiciones estrictas y precisas fijadas en la Decisión 2001/376, la Comisión violó el principio de cautela, del que el artículo 174 CE constituye una expresión.

143. Con carácter principal, la Comisión solicita que se desestime este motivo por infundado, ya que, en la medida en que la Decisión 2001/376 se inscribe en el marco del principio de cautela y lo integra, las imputaciones formuladas por el Gobierno francés se confunden necesariamente con las imputaciones relativas a la infracción de la Decisión 2001/376 objeto del primer motivo.

144. Con carácter subsidiario, la Comisión niega cualquier violación del principio de cautela.

145. La Comisión señala que el principio de cautela no es un objetivo absoluto que excluya cualquier posibilidad de apreciación por parte de la autoridad que debe aplicar la política. En efecto, tanto el artículo 174 CE, citado por la demandante y relativo al medio ambiente, como el artículo 152 CE, relativo a la salud pública, tienen por objeto alcanzar un nivel elevado de protección. La Comisión se remite a la Comunicación COM/2000/0001 final que adoptó sobre el recurso al principio de cautela, en la que se esforzó en definir cierto número de criterios a este respecto, así como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

146. Según la Comisión, el principio de cautela no tiene por efecto obligarla a aceptar cualquier opinión científica sin ningún margen de apreciación. Lo mismo sucede con el dictamen de una agencia nacional como la Agencia francesa para la seguridad sanitaria de los alimentos, que, según señala la Comisión, es posterior a la Decisión impugnada.

147. La Comisión recuerda que era competente para adoptar la Decisión impugnada con arreglo al artículo 9 de la Directiva 89/662 y que, en consecuencia, le correspondía a ella determinar el nivel de protección de la salud que consideraba apropiado.

148. Según afirma, las Decisiones 98/653 y 2001/376 se basaban en una lógica de precaución. La Decisión 98/653 por la que se impuso el embargo jamás fue concebida como una medida definitiva. Una vez que la República Portuguesa adoptara las medidas apropiadas y éstas fueran debidamente evaluadas y verificadas por al Comisión, dicha medida transitoria debía ser derogada.

149. Por último, la Comisión sostiene que el principio de cautela no responde a una lógica basada en la búsqueda de la inexistencia total de riesgos, lo que paralizaría por completo los intercambios, sino en una búsqueda constante de proporcionalidad. En este contexto, recuerda que dispone de facultades discrecionales con arreglo al artículo 9, apartado 4, de la Directiva 89/662 y al artículo 10, apartado 4, de la Directiva 90/425, y que el control del juez se limita a la comprobación de la existencia de un error manifiesto en el ejercicio de dichas facultades.

150. La Comisión considera que la Decisión impugnada respeta el principio de proporcionalidad. La finalidad principal de las Directivas 89/662 y 90/425 es la consecución de los objetivos de la política agrícola común, a los que contribuye la

protección de la salud. La medida destinada a proteger la salud debe ser tenida en cuenta, pero no debe exceder de lo necesario para alcanzar dicho objetivo sin poner en peligro los restantes objetivos de la política agrícola común. Al haber aportado la República Portuguesa todas las garantías exigidas, era normal, habida cuenta del elevado nivel de protección asegurado, sustituir el régimen de prohibición por un régimen de regulación y de vigilancia menos restrictivo por lo que respecta a la libre circulación de mercancías.

151. La Comisión señala que, si bien el principio de cautela implica una apreciación en términos de ventajas y de cargas, es imposible llegar a un nivel de riesgo igual a cero. Subraya, a este respecto, que las Decisiones adoptadas siguieron los dictámenes de los diferentes comités científicos, y que sigue con atención la evolución de la investigación científica en la materia.

152. En su réplica, el Gobierno francés cuestiona la tesis formulada con carácter principal por la Comisión y sostiene que el motivo basado en el principio de cautela es un motivo autónomo. Considera que, al haber adoptado la Decisión impugnada sin controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Decisión 2001/376, la Comisión no garantiza el nivel de protección de la salud pública que debe asegurar y viola el principio de cautela.

153. Recuerda la incertidumbre existente sobre los riesgos y el hecho de que el régimen REBF está basado en hipótesis científicas.

154. El Gobierno francés considera que la Decisión impugnada viola el principio de cautela, ya que fue adoptada sin ninguna garantía sobre los resultados de los controles relativos a la aplicación del dispositivo portugués del régimen REBF y las normas de rastreabilidad correspondientes al mismo y que, a falta de resultados de los controles relativos a las restantes medidas de lucha contra la EEB (harinas, materiales especificados de riesgo, pruebas de detección, etc.), debían aplicarse en Portugal.

155. En su escrito de intervención, el Gobierno portugués sostiene que se respetó plenamente el principio de cautela. Reconoce que dicho principio se aplica en ámbitos como la salud humana, animal o vegetal, y señala, entre los requisitos para su aplicación, la percepción o la identificación de un riesgo potencial y la realización de un estudio científico cuyos resultados sean inciertos o dudosos.

156. El Gobierno portugués recuerda que fue a raíz de la aparición de nuevas informaciones científicas cuando se contempló la posibilidad de autorizar las exportaciones bajo determinadas condiciones que permitieran seguir manteniendo un alto grado de protección de la salud. Recuerda asimismo la colaboración de las autoridades portuguesas con los expertos y los esfuerzos realizados desde el año 2000.

157. Dicho Gobierno considera que las condiciones impuestas por la Decisión 2001/376 fueron rigurosamente respetadas por la República Portuguesa y por la Comisión y que la Decisión impugnada no sólo viene a confirmarlo, sino que respeta íntegramente el nivel de protección establecido por la Comisión como base del principio de cautela.

158. En su escrito de contestación al escrito de intervención del Gobierno portugués, el Gobierno francés sostiene que el Gobierno portugués tiene una idea restrictiva del principio de cautela, en la medida en que considera que dicho principio sólo se aplica en la fase de evaluación del riesgo. Según el Gobierno francés, el principio de cautela se impone asimismo en la fase de gestión del riesgo, por lo que respecta a la determinación y aplicación de las medidas de gestión, al menos en la misma medida que el principio de proporcionalidad. Así, las autoridades que tomen una medida de gestión del riesgo deben preocuparse tanto por su eficacia como por su proporcionalidad.

159. El Gobierno francés cuestiona, en el presente caso, la eficacia de los controles de las medidas previstas y, por tanto, su conformidad con el principio de cautela desde la óptica de la gestión del riesgo. Se remite, a este respecto, al último informe de la OAV recibido, relativo a una misión llevada a cabo en Portugal del 28 de enero al 2 de febrero de 2002. De dicho informe se desprende, a su entender, que la identificación y el seguimiento de los animales y la rastreabilidad de la carne no estaban garantizados, cuando todo el dispositivo del régimen REBF se funda en dichos elementos.

2. Apreciación

160. A este respecto, basta señalar que, como él mismo admite,[19] el Gobierno francés se limita a imputar a la Comisión el hecho de no haber controlado suficientemente el cumplimiento de las condiciones para el levantamiento del embargo establecidas en la Decisión 2001/376 y haber violado de este modo el principio de cautela.

161. Ahora bien, en este sentido, tal como observa acertadamente la Comisión, el segundo motivo formulado por el Gobierno francés se confunde con el primer motivo invocado por éste, que tenía por objeto precisamente la cuestión de si, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, se cumplían las condiciones para el levantamiento del embargo tal como habían sido definidas en la Decisión 2001/376.

162. En consecuencia, puesto que el Gobierno francés no ha demostrado la existencia de una violación del principio de cautela independiente de una infracción de la Decisión 2001/376, este segundo motivo debe considerarse carente de objeto.

19 — Véase el punto 151 *supra*.

V. Conclusión

163. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

— 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.

— Condene en costas a la Comisión.