CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 2 de julio de 2002 [1]

1. Al decidir aplicar en su territorio, en el marco de la gestión de la crisis sanitaria creada por la aparición de la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), medidas preventivas que excedían de lo que las autoridades comunitarias juzgaban necesario, el Gobierno francés hubo de hacer frente a reproches formulados en distintos foros.

2. Así, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra la República Francesa debido a su negativa a poner fin al embargo sobre la carne de bovino británica en las condiciones establecidas en las Decisiones 98/256/CE del Consejo, de 16 de marzo de 1998, 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, [2] en su versión modificada por la Decisión 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, [3] 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, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha. [4]

3. El Tribunal de Justicia aún no se había pronunciado sobre este recurso por incumplimiento (asunto C-1/00) cuando National Farmers' Union, asociación profesional que representa a los ganaderos de Inglaterra y del País de Gales, interpuso el 25 de junio de 2000 ante el Conseil d'État (Francia) un recurso de anulación contra la resolución denegatoria presunta del Gobierno francés sobre las peticiones de levantamiento de embargo que le había dirigido. Dicho órgano jurisdiccional, al constatar que la legalidad de las resoluciones cuya anulación se solicitaba dependía necesariamente de la validez de las Decisiones 98/692 y 1999/514, decidió recurrir al procedimiento establecido en el artículo 234 CE para solicitar al Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre este extremo. En consecuencia, planteó, mediante una resolución de remisión de 28 de mayo de 2001, registrada con el número C-241/01, tres cuestiones que tienen por objeto dilucidar si:

«1) habida cuenta del carácter normativo de las Decisiones 98/692/CE de la

1 — Lengua original: francés.
2 — DO L 113, p. 32.
3 — DO L 328, p. 28.
4 — DO L 195, p. 42.

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 puedan 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 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.»

4. Entretanto, el Tribunal de Justicia dictó, el 13 de diciembre de 2001, su sentencia en el asunto C-1/00.[5] En el fallo de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia decidió:

«1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de

— la Decisión 98/256/CE del Consejo, de 16 de marzo de 1998, 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, en su versión modificada por la Decisión 98/692/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1998, en particular de su artículo 6 y de su anexo III, y 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, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha, en particular de su artículo 1,

5 — Comisión/Francia, Rec. p. I-9989.

al haberse negado a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones citadas, y en especial al haberse negado a permitir la comercialización en su territorio, después del 30 de diciembre de 1999, de los productos sometidos a dicho régimen correctamente marcados o etiquetados.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

[...]»

5. La existencia de esta sentencia, a la que precedieron mis conclusiones de 20 de septiembre de 2001, me evita tener que recordar aquí las actuaciones emprendidas por la Comisión en respuesta a la aparición de la EEB hasta la adopción de las Decisiones 98/692 y 1999/514, así como exponer en detalle los acontecimientos producidos entre la fecha en que entró en vigor la segunda de dichas Decisiones y la fecha en que la Comisión interpuso su recurso por incumplimiento.

6. Me limitaré a recordar lo esencial, es decir, el contenido de las dos Decisiones comunitarias cuya validez, en opinión del Conseil d'État, resulta dudosa, así como las circunstancias en las que el Gobierno francés se negó a aplicarlas.

7. La Decisión 98/692, al igual que la Decisión 98/256, se basa, en particular, en el artículo 9, apartado 4, de 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, [6] 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/CEE. [7]

8. Dicho artículo 9 está redactado en los siguientes términos:

«1. Cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición, en su territorio, de las enfermedades previstas por la Directiva 82/894/CEE o de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales

6 — DO L 395, p. 13.
7 — DO 1993, L 62, p. 49.

o para la salud humana. El Estado miembro de origen aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y, en particular, la determinación de las zonas de protección contempladas en ésta, o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente. El Estado miembro de destino o de tránsito que, con ocasión de un control efectuado de conformidad con el artículo 5, comprobare la existencia de una de las enfermedades o causas mencionadas en el párrafo primero, podrá adoptar en caso necesario las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria. En espera de las medidas que deberán tomarse con arreglo al apartado 4, el Estado miembro de destino podrá, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, adoptar medidas cautelares con respecto a los establecimientos de que se trate o, en caso de epizootia, con respecto a la zona de protección contemplada en la normativa comunitaria. Las medidas adoptadas por los Estados miembros serán comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros.

2. Uno o varios representantes de la Comisión podrán, a instancias del Estado miembro contemplado en el párrafo primero del apartado 1 o por iniciativa de dicha institución, presentarse *in situ* inmediatamente para examinar, en colaboración con las autoridades competentes, las medidas que se hayan tomado, y emitirán un dictamen sobre las mismas.

3. Si la Comisión no ha sido informada sobre las medidas tomadas, o si estima insuficientes dichas medidas, podrá, en colaboración con el Estado interesado y a la espera de la reunión del Comité veterinario permanente, tomar medidas cautelares con respecto a los productos procedentes de la región afectada por la epizootia o de un establecimiento concreto. Se presentarán lo antes posible dichas medidas al Comité veterinario permanente para que las confirme, modifique o invalide según el procedimiento previsto en el artículo 17.

4. En todos los casos, la Comisión, en el seno del Comité veterinario permanente y con la mayor brevedad, procederá a un examen de la situación. Adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17, las medidas necesarias para los productos contemplados en el artículo 1 y si la situación lo requiere, para los productos de origen o los productos derivados de dichos productos. La Comisión seguirá la evolución de la situación y, con arreglo al mismo procedimiento, modificará o derogará, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas.

5. Las normas de desarrollo del presente artículo y, en particular, la lista de zoonosis o causas que pueden constituir grave peligro para la salud humana, se fijarán según el procedimiento establecido en el artículo 18.»

9. La Decisión 98/692 modificó la Decisión 98/256 para introducir en ella una nueva posibilidad de exportación de productos bovinos a partir del Reino Unido, los

productos admisibles al régimen de exportación basado en una fecha («Date-Based Export Scheme»; en lo sucesivo, «régimen REBF»), que se encuentra regulado en el nuevo anexo III de la Decisión 98/256.

10. El punto 3 de este anexo define los animales admisibles a dicho régimen del siguiente modo:

«Un animal de la especie bovina será admisible al REBF cuando haya nacido y se haya criado en el Reino Unido, debiéndose demostrar en el momento de su sacrificio el cumplimiento de las condiciones siguientes:

a) dicho animal fue claramente identificable durante su vida, siendo posible el rastreo de su madre y de su rebaño de origen; tanto su número exclusivo de marca auricular como su fecha y explotación de nacimiento y todos sus movimientos posteriores a éste se registraron en el pasaporte oficial del animal o en un sistema oficial de identificación y rastreo informatizado; la identidad de la madre se conocía;

b) el animal tenía más de 6 meses de edad pero menos de 30, según pudo comprobarse por la fecha de nacimiento que figuraba en un registro oficial informatizado o, en el caso de los animales procedentes de Gran Bretaña, en el pasaporte oficial del animal;

c) la autoridad competente obtuvo y verificó pruebas oficiales concluyentes de que la madre del animal había seguido en vida durante al menos los seis meses siguientes al nacimiento del animal admisible;

d) la madre del animal no desarrolló la EEB ni hubo sospechas de que la hubiera contraído.»

11. Las exigencias de rastreabilidad se hallan recogidas en el punto 7 del anexo III, según el cual:

«Un sistema oficial de rastreo, operativo hasta el momento del sacrificio, deberá permitir rastrear el origen de la carne hasta el animal admisible al REBF del que proceda la misma o, tras el despiece, hasta los animales que se hayan despiezado dentro de un mismo lote. Después del sacrificio y con miras a una posible retirada del envío, las etiquetas deberán permitir identificar el animal admisible del que procedan la carne fresca y los productos a los que hacen referencia las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 6. Los alimentos para carnívoros domésticos deberán permitir el rastreo mediante documentos de acompañamiento y registros.»

12. Por otra parte, en virtud del punto 9 del anexo III, el Reino Unido «deberá disponer de protocolos detallados en los que se contemplen:

a) el rastreo y los controles previos al sacrificio;

b) los controles necesarios durante el sacrificio;

c) los controles necesarios durante la transformación de los alimentos para carnívoros domésticos;

d) todos los requisitos en materia de etiquetado y certificación que se exijan desde el sacrificio hasta el momento de la puesta en venta.»

13. Correspondía a la Comisión fijar la fecha en la que podía iniciarse la expedición de los productos sometidos al régimen REBF, tras haber comprobado, mediante la realización de inspecciones comunitarias y sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros, que se aplicaban todas las disposiciones de la Decisión 98/256 modificada.

14. La Comisión hizo uso de esta competencia adoptando la Decisión 1999/514, que fija como fecha de reanudación de las exportaciones en el marco del régimen REBF el 1 de agosto de 1999.

15. El Gobierno francés no reaccionó ante esta Decisión, y no interpuso ningún recurso de anulación contra la misma, pero tampoco aprobó la medida de Derecho interno, es decir, la modificación 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, [8] que hubiera permitido aplicar dicha Decisión en el territorio francés.

16. Cuando la Comisión, preocupada ante esta pasividad, llamó la atención del Gobierno francés sobre sus obligaciones, éste le remitió un dictamen de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, según el cual en virtud de los conocimientos científicos actuales y de los datos epidemiológicos disponibles, el riesgo de que el Reino Unido exportara carne de bovino contaminada no podía considerarse controlado. El Gobierno francés invocó este dictamen para negarse rotundamente a levantar el embargo. Dado que dicha negativa nunca se rectificó con posterioridad, a pesar de las expectativas de alcanzar una solución que hizo concebir la elaboración por el Gobierno francés, el Gobierno

8 — JORF de 2 de diciembre de 1998, p. 18169.

del Reino Unido y la Comisión de un proyecto de memorándum de acuerdo durante la primera quincena del mes de noviembre, la Comisión incoó y llevó a término el procedimiento por incumplimiento que condujo a la sentencia Comisión/Francia, antes citada.

17. En dicho procedimiento por incumplimiento, las alegaciones que el Gobierno francés formuló en su defensa no diferían sustancialmente de las que presentó ante el Conseil d'État para oponerse a National Farmers' Union, y que ahora desarrolla en sus observaciones en el presente asunto.

18. En opinión de dicho Gobierno, determinados elementos nuevos surgidos tras la expiración del plazo para interponer recurso de anulación tanto contra la Decisión 98/692 como contra la Decisión 1999/514 ponen de manifiesto que el levantamiento del embargo que llevan a cabo ambas Decisiones vulnera las exigencias del principio de cautela, de modo que no pueden considerase válidas, lo que autoriza a dicho Gobierno a no respetarlas.

19. Por otra parte, y debido también a que el régimen REBF no permite garantizar una protección —que es, sin embargo, indispensable— de la salud de los consumidores, en particular porque contiene lagunas por lo que se refiere a la exigencia de rastreabilidad, el Gobierno francés considera que tiene derecho a invocar el artículo 36 del Tratado para justificar su negativa a importar carne de bovino procedente de mataderos del Reino Unido.

20. El hecho de que el Tribunal de Justicia haya declarado, en los términos expuestos más arriba, el incumplimiento por parte de la República Francesa de sus obligaciones, no permite afirmar, sin embargo, que todas las alegaciones del Gobierno francés hayan sido consideradas infundadas y que baste, para pronunciarse sobre el presente asunto, con remitirse a la sentencia Comisión/Francia, antes citada.

21. En efecto, el enfoque adoptado por el Tribunal de Justicia para llegar a la conclusión de que procedía declarar la existencia de un incumplimiento lo dispensó de pronunciarse sobre determinados motivos de defensa del Gobierno francés. Así, no tuvo que pronunciarse sobre la invocabilidad del artículo 36 del Tratado, ya que consideró que la Comisión no reprochaba a la República Francesa un incumplimiento del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) distinto del incumplimiento derivado de la inaplicación de las Decisiones 98/692 y 1999/514. Tampoco examinó el régimen REBF a la luz del principio de cautela, ya que, aplicando una reiterada jurisprudencia, estimó que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, el Gobierno francés no podía invocar como motivo de defensa la invalidez de las Decisiones cuyo incumplimiento se le reprochaba y contra las cuales no había interpuesto recurso de anulación dentro de los plazos fijados en el artículo 230 CE.

22. Esta negativa a examinar alegaciones que cuestionaban la validez de Decisiones

que no habían sido impugnadas por el Estado miembro destinatario mediante un recurso de anulación no resulta, en sí misma, de gran ayuda en el presente asunto.

23. En efecto, tal negativa se esgrimió frente al Gobierno francés en el marco de un recurso por incumplimiento, mientras que la cuestión a la que se enfrenta el Conseil d'État, y que éste plantea ante el Tribunal de Justicia, se inscribe en un contexto completamente distinto.

Sobre la primera cuestión

24. En efecto, en el presente asunto el marco en el que el Gobierno francés niega que el hecho de que no haya adoptado las medidas que imponían decisiones comunitarias de las que era destinatario pueda considerarse ilegal, invocando para ello la ilegalidad de tales decisiones, es un procedimiento puramente nacional, ante un órgano jurisdiccional francés.

25. En mi opinión, resulta evidente que el Conseil d'État no solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la cuestión de principio de si tal impugnación es admisible, sino sobre un supuesto bien preciso, que lo es por dos motivos: por una parte, porque las decisiones cuya validez se cuestiona poseen, en su opinión, «carácter normativo,» y, por otra, porque los motivos de invalidez invocados se basan en «cambios sustanciales en las circunstancias de hecho o de Derecho, acaecidos con posterioridad a la expiración de los plazos para recurrir».

26. Sin embargo, considero que no puede evitarse la referida cuestión de principio y que procede comenzar el análisis con ella, sin que ello obste para que, en caso de que la respuesta a la misma sea negativa, se examine entonces la posibilidad de admitir excepciones para supuestos concretos como el planteado por el Conseil d'État.

27. Por tanto, paso a abordar esta cuestión. Tomaré como punto de partida para mi razonamiento la sentencia de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica.[9] Es cierto que dicha sentencia sólo se pronunció sobre la posibilidad de que un Estado miembro cuestionara ante el Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso interpuesto contra él por la Comisión sobre la base del artículo 93, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo), la validez de una decisión de la Comisión que se le había notificado regularmente y que le prohibía conceder una ayuda a una empresa, pero el razonamiento del Tribunal de Justicia para negarse a admitir tal motivo de defensa tiene, en mi opinión, una alcance que supera ampliamente dicho asunto.

9 — 156/77, Rec. p. 1881.

28. Partiendo de la base de que, en virtud del artículo 189, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo cuarto), una decisión dirigida por la Comisión a un Estado miembro es obligatoria para éste en todos sus elementos, el Tribunal de Justicia expone que «en la medida en que el Estado miembro destinatario estime que no puede cumplir esta Decisión por estar jurídicamente mal fundada, puede impugnar su legalidad haciendo uso de las vías de recurso que el artículo 173 del Tratado le ofrece, con arreglo a los requisitos fijados en dicha disposición».

29. Entre estos requisitos figuran los plazos para recurrir, que «tienen el objetivo de garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos». El transcurso de dichos plazos sin que el Estado miembro afectado haya interpuesto un recurso de anulación le impide definitivamente cuestionar la validez de la decisión invocando, sobre la base del artículo 184 del Tratado CE (actualmente artículo 241 CE), una excepción de ilegalidad contra el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

30. Según el Tribunal de Justicia, si no se estableciera esta limitación se produciría una situación «inconciliable con los principios que regulan las vías de recurso establecidas por el Tratado, y afectaría a la estabilidad de este sistema así como al principio de seguridad jurídica, en el que dicho sistema se inspira». Debe precisarse, por honestidad intelectual, que en el apartado 24 de esta sentencia el Tribunal de Justicia, en su intento por responder a un argumento que, a la luz del sistema de vías de recurso considerado en su conjunto, podría invocarse contra la coherencia de la solución adoptada, explica que:

«si bien es cierto que la validez de un acto comunitario puede cuestionarse, a pesar de la expiración del plazo fijado en el artículo 173, párrafo tercero, por medio del procedimiento prejudicial que contempla el artículo 177 del Tratado, no es menos cierto que tal procedimiento, previsto para todos los actos de las instituciones y que depende únicamente de las necesidades de los órganos jurisdiccionales nacionales, persigue fines y obedece a normas diferentes de las que rigen los recursos contemplados en el artículo 173 del Tratado, y no puede justificar una excepción al principio de preclusión que se deriva de la expiración de los plazos para recurrir sin vaciar, de esta manera, el artículo 173 de su significado jurídico.»

31. La ambigüedad de esta declaración, que más parece un *obiter dictum* que una clara limitación a la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en dicho asunto, quedó aclarada cuando el Tribunal de Justicia, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf,[10] abordó directamente, en el marco de una remisión prejudicial, la cuestión de la impugnación de la validez de una decisión contra la cual no se había interpuesto en su momento recurso de anulación.

10 — C-188/92, Rec. p. I-833.

32. En dicho asunto, una empresa alemana había disfrutado de ayudas nacionales que habían sido declaradas ilegales por una decisión de la Comisión que había ordenado su restitución. Dicha decisión había sido notificada al Gobierno alemán, como es preceptivo, el cual envió copia de la misma a la empresa, indicándole que podía impugnarla ante el juez comunitario interponiendo un recurso de anulación sobre la base del artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

33. En la práctica, ni el Gobierno alemán ni la empresa afectada hicieron uso de esta posibilidad. Cuando las autoridades alemanas solicitaron a la empresa el reembolso de las cantidades percibidas ilegalmente, ésta interpuso un recurso ante los tribunales nacionales, invocando la ilegalidad de la decisión de la Comisión. El Tribunal de Justicia conoció finalmente de dicho litigio por la vía del procedimiento prejudicial, en el que el juez nacional, muy acertadamente, no sólo planteó la cuestión de la validez de la decisión, sino también la cuestión de si tal validez podía discutirse aún en el procedimiento del que conocía.

34. Su cuestión sobre este extremo estaba formulada del siguiente modo:

«¿Vincula a un órgano jurisdiccional nacional una Decisión, adoptada por la Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, cuando el perceptor de la ayuda y destinatario del acto interno de ejecución apela ante dicho órgano jurisdiccional contra la ejecución de la referida Decisión por las autoridades nacionales alegando que la Decisión de la Comisión es contraria a Derecho, sin haber interpuesto el interesado, o no haberlo hecho dentro de plazo, el recurso contemplado en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, a pesar de que el Estado miembro le había notificado por escrito la Decisión de la Comisión?»

35. La respuesta del Tribunal de Justicia fue de una claridad ejemplar. En efecto, tras recordar que una decisión no impugnada por su destinatario dentro de los plazos previstos en el artículo 173 del Tratado adquiere firmeza frente a éste, y que la empresa beneficiaria de una ayuda individual que sea objeto de una decisión de la Comisión está legitimada para interponer recurso de anulación al amparo del artículo 173, párrafo segundo, del Tratado aun cuando la decisión vaya dirigida a un Estado miembro, el Tribunal de Justicia considera que procede aplicar a dicha empresa la jurisprudencia establecida en la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, relativa a la invocación de la ilegalidad de tal decisión por un Estado miembro en el marco de un recurso por incumplimiento.

36. A este respecto, el Tribunal de Justicia efectuó las siguientes consideraciones:

«16 Esta jurisprudencia, que excluye, para el Estado miembro destinatario de una

Decisión adoptada en virtud del párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la posibilidad de volver a cuestionar la validez de aquélla, en el marco del recurso por incumplimiento previsto en el párrafo segundo del mismo precepto, se basa, entre otras, en la consideración de que los plazos para recurrir tienen el objetivo de garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos.

17 Pues bien, las mismas exigencias de seguridad jurídica llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda, objeto de una Decisión de la Comisión adoptada con base en el artículo 93 del Tratado, que podría haber impugnado dicha Decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado, 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.

18 En efecto, admitir que, en tales circunstancias, el interesado pueda oponerse ante el órgano jurisdiccional nacional, a la ejecución de la Decisión basándose en la ilegalidad de ésta, sería tanto como reconocerle la facultad de obviar el carácter definitivo que frente a él tiene la Decisión una vez expirados los plazos para recurrir.»

37. En mi opinión, dado que el Tribunal de Justicia aplicó a la impugnación, por parte de un particular, de la validez de una decisión comunitaria de la que no era destinatario, pero cuya existencia conocía, la solución adoptada en un primer momento para la impugnación por parte de un Estado miembro, en el marco de un recurso por incumplimiento, de la validez de una decisión de la que era destinatario, procede aplicar, por lo que respecta a la impugnación ante el juez nacional por parte de un Estado miembro de la validez de una decisión de la que era destinatario, la solución aplicada a la impugnación instada por un particular.

38. En efecto, es difícilmente concebible, a la luz del principio de igualdad de armas en los procesos judiciales, que lo que un particular no puede utilizar como motivo de defensa ante el juez nacional pueda ser utilizado por un Gobierno.

39. Las exigencias del principio de seguridad jurídica y las que resultan de la regulación coherente del sistema comunitario de vías de recurso no pueden diferir en función de que la no interposición de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado, cuando se haya tenido la posibilidad de hacerlo, proceda de un particular o de un Estado miembro.

40. Más bien al contrario: el hecho de que al particular le esté prohibida la impugna-

ción por la mera razón de que habría podido interponer un recurso de anulación contra la decisión que le fue comunicada, aunque no fuera el destinatario de la misma, debe implicar necesariamente la aplicación de la misma prohibición al Estado miembro que haya sido precisamente el destinatario de dicha decisión.

41. La máxima *vigilantibus non dormientibus subveniunt iura,* que el Abogado General Jacobs recordó en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, no sólo es aplicable a los particulares, sino que es manifiestamente aplicable a todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario; asimismo, el comentario del Abogado General Jacobs según el cual el plazo para recurrir fijado en el artículo 173 del Tratado «perdería todo significado y todo objeto si una persona que indudablemente tiene un derecho de acción para impugnar una Decisión con arreglo al artículo 173 pudiera simplemente ignorar la Decisión e impugnar su validez con ocasión de una acción entablada posteriormente con vistas a obtener su ejecución» tampoco se circunscribe a la impugnación de la validez formulada por un particular.

42. Esta jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf, confirmada posteriormente por la sentencia de 30 de enero de 1997, Wiljo,[11] no ha sido cuestionada por el Gobierno francés. Este Gobierno intenta, en cambio, limitar su ámbito de aplicación o, al menos, convencer al Tribunal de Justicia de que no procede aplicarla en el presente asunto.

43. La primera alegación que formula a este respecto se basa en que las causas de invalidez de las Decisiones 98/692 y 1999/514 sólo aparecieron tras la expiración del plazo para interponer recurso de anulación, por lo que no puede reprochársele haber dejado transcurrir dicho plazo sin actuar, y que, por tanto, debe aceptarse que, excepcionalmente, no puede oponérsele la preclusión derivada de la no interposición de un recurso de anulación.

44. Según su argumentación, «esta excepción debe limitarse a los elementos nuevos que el Estado miembro no haya podido conocer en el marco de sus propias competencias jurídicas y territoriales, tales como los que se derivan de investigaciones y controles que no hubieran sido revelados por otros Estados miembros o por la Comisión en el marco de sus propias competencias. Para que puedan tenerse en cuenta, tales elementos nuevos deben ser aptos para cuestionar, de hecho y de Derecho, la finalidad y la eficacia de la parte dispositiva del acto cuya validez se pone en duda. Por tanto, deben tener carácter sustancial».

45. No resulta sorprendente que el Gobierno francés considere que esto es precisamente lo que ocurre con los elementos que ponen en entredicho la fiabilidad del régimen REBF de los que tuvo conocimiento.

11 — C-178/95, Rec. p. I-585.

46. Pero, incluso situada en este contexto, esta excepción choca con el principio según el cual la validez de un acto se aprecia en la fecha en que ha sido adoptado, del que es plenamente consciente el Gobierno francés y que tampoco ha sido invalidado por la sentencia de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros, [12] que dicho Gobierno invoca erróneamente, ya que ésta admite el recurso a medidas nacionales provisionales [13] antes de que la Comisión reexamine su decisión, y no la impugnación de la validez de una decisión de la Comisión.

47. Para rechazar esta objeción, el Gobierno francés invoca la sentencia de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, [14] en cuyo apartado 47 figura efectivamente la fórmula, algo sibilina, según la cual:

«Incluso suponiendo 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, los autos no permiten considerar, como señaló el Abogado General [...], que tales elementos existen en el presente asunto.»

48. Debo señalar, en primer lugar, que en mi opinión el Tribunal de Justicia emplea la fórmula «incluso suponiendo» para expresar que va a examinar algo que no sólo es extremadamente incierto, sino que, a primera vista, le parece incluso incorrecto.

49. En segundo lugar, procede observar que este pasaje de la sentencia responde a lo expresado por el Abogado General Jacobs en el punto 38 de sus conclusiones, que en modo alguno puede servir de fundamento a la tesis según la cual la aparición de hechos nuevos permitiría eludir la preclusión derivada de la expiración de los plazos para recurrir.

50. En efecto, el Abogado General, tras señalar que, «en general, [...] la legalidad de un acto únicamente puede apreciarse en función de la situación en la que fue adoptado», añade que a su juicio, «sin embargo, cabe que existan circunstancias en las que el legislador comunitario esté obligado a revocar o modificar un acto para tener en cuenta acontecimientos posteriores; así puede suceder, cuando, por ejemplo, con posterioridad a su adopción, un acto comienza a producir efectos discriminatorios, o ha alcanzado claramente su finalidad, lo que hace que deje de estar justificada la carga que impone a los particulares».

51. Lo que el Abogado General Jacobs afirma, y con lo que estoy completamente de acuerdo, es que, en el ámbito jurídico, nada es intangible y que, en concreto, lo que hoy está justificado puede dejar de estarlo mañana, de modo que el deber de todo legislador es, por una parte, verificar

12 — C-6/99, Rec. p. I-1651.

13 — A este respecto, véase más adelante mi razonamiento sobre la tercera cuestión.

14 — Asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475.

—si no permanentemente, al menos de forma periódica— que las normas que ha aprobado siguen respondiendo a las necesidades de la sociedad y, por otra, modificar o incluso derogar las normas que han perdido toda justificación y han dejado de ser adecuadas en el nuevo contexto en el que deben producir sus efectos.

52. Entre esta constatación y el restablecimiento de un derecho de recurso del que no se hizo uso cuando se aprobó la norma existe un foso, por no decir un abismo, que resulta infranqueable para todo aquél que atribuya importancia a la seguridad jurídica.

53. En cambio —y, en mi opinión, esto es lo que pretendió señalar el Abogado General—, la negativa del autor de una norma que ha quedado desfasada a derogarla podrá considerarse inválida en el marco de un eventual control jurisdiccional.

54. Pues bien, y concluiré aquí el examen de la primera alegación del Gobierno francés, el sistema jurisdiccional comunitario permite tal control jurisdiccional. Como expuse en mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Francia, antes citada, a las que me permito remitirme, el Gobierno francés tenía perfecto derecho a pedir a la Comisión que revisara las Decisiones 98/692 y 1999/514 a la luz de los nuevos elementos que estimaba haber descubierto, e impugnar la eventual negativa a dicha petición mediante un recurso de anulación o bien, en caso de ausencia de respuesta a su petición, interponer un recurso por omisión contra la Comisión.

55. Como es sabido, el Gobierno francés —aunque resulte difícilmente comprensible— no siguió esta vía, que le habría permitido invocar ante el juez elementos que en su opinión ponen en entredicho el régimen REBF a la luz de las exigencias del principio de cautela.

56. Si el descubrimiento de elementos supuestamente nuevos no permite al Gobierno francés eludir la aplicación de la jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, ¿qué ocurre con la alegación según la cual las Decisiones 98/692 y 1999/514 no son verdaderas decisiones, sino más bien actos normativos, que no son objeto de la jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf?

57. Comenzaré señalando que la argumentación francesa es hábil, ya que, partiendo de la jurisprudencia reiterada —pero desarrollada en relación con el derecho de las personas físicas o jurídicas a interponer recurso de anulación contra un reglamento si, tras su análisis, se pone de manifiesto que constituye un conjunto de decisiones individuales— según la cual la naturaleza de un acto comunitario no resulta de su

forma sino de su alcance, considera que las decisiones de que se trata, dirigidas a todos los Estados miembros, contienen una verdadera regulación de la circulación de determinados productos bovinos procedentes del Reino Unido, y concluye que, al ser actos de naturaleza reglamentaria, dichas decisiones entran en el ámbito de aplicación del artículo 184 del Tratado y, por tanto, se puede invocar frente a ellas la excepción de ilegalidad.

58. Sin embargo, debo señalar inmediatamente que dicha alegación no puede prosperar, habida cuenta de los últimos desarrollos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, si bien es cierto que, desde la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, el criterio que debía seguirse para determinar si debía reconocerse la posibilidad de cuestionar la validez de un acto comunitario ante el juez nacional no residía en la naturaleza del acto, sino en la existencia o inexistencia de la posibilidad de que el interesado impugnara la validez de dicho acto mediante un recurso de anulación, la jurisprudencia posterior no sólo consagró como criterio único este acceso al juez por medio del recurso de anulación, sino que extrajo de él las consecuencias más rigurosas.

59. En su sentencia de 12 de diciembre de 1996, Accrington Beef y otros,[15] el Tribunal de Justicia consideró, en respuesta a las dudas formuladas por el Gobierno del Reino Unido sobre la posibilidad, a la luz de la jurisprudencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, de que la empresa demandante cuestionara la validez de determinadas disposiciones de un reglamento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que:

«A este respecto, basta señalar que, puesto que las disposiciones controvertidas están contenidas en un Reglamento comunitario y se dirigen, en términos generales, a categorías de personas contempladas de forma abstracta y a situaciones objetivamente determinadas, no es manifiesto que hubiera podido admitirse un recurso de Accrington Beef y otros, basado en el artículo 173 del Tratado, contra dicho Reglamento.

En estas circunstancias, carece de pertinencia la referencia a la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, relativa al caso de una sociedad que, indiscutiblemente, tenía derecho, y había sido informada de ello, a interponer un recurso de anulación contra el acto comunitario cuya ilegalidad invocaba, por vía de excepción, ante un órgano jurisdiccional nacional» (apartados 15 y 16).

60. En su sentencia de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros,[16] el Tribunal de Justicia estimó, en respuesta al órgano jurisdiccional nacional que solicitaba que se pronunciara sobre la posibilidad de que una empresa invocara ante el juez nacional

15 — C-241/95, Rec. p. I-6699.

16 — C-408/95, Rec. p. I-6315.

la invalidez de disposiciones contenidas en una directiva que no había impugnado mediante un recurso de anulación ante el juez comunitario, que «ha de recordarse que la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, se refería a una sociedad que, indiscutiblemente, estaba legitimada, y había sido informada de ello, para interponer un recurso de anulación contra el acto comunitario cuya ilegalidad invocaba, por vía de excepción, ante un órgano jurisdiccional nacional. A este respecto, procede señalar que, tratándose de Directivas comunitarias cuyas disposiciones controvertidas se dirigen, en términos generales, a Estados miembros y no a personas físicas o jurídicas, no es manifiesto que hubiera podido admitirse un recurso de Eurotunnel, basado en el artículo 173 del Tratado, contra los dos artículos controvertidos (véase, en relación con un Reglamento, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Accrington Beef y otros, C-241/95, Rec. p. I-6699, apartado 15)» (apartados 28 y 29). En consecuencia, el Tribunal de Justicia aceptó examinar los motivos planteados ante él por vía prejudicial contra la validez de disposiciones de una directiva que no afectaban directamente, en el sentido del artículo 173 del Tratado, a la empresa que las cuestionaba.

61. Más recientemente, el mismo criterio ha conducido, en la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe,[17] a un resultado inverso, dado que ha llevado a prohibir que una empresa invoque la invalidez de un acto comunitario —y no cualquier acto, puesto que se trataba de un reglamento— ante el juez nacional.

17 — C-239/99, Rec. p. I-1197.

62. En dicho asunto se solicitaba al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre una cuestión relativa a la validez de un reglamento antidumping planteada por un juez nacional ante el cual una empresa importadora reclamaba el reembolso de derechos que había debido abonar, invocando que dicho reglamento había sido anulado a raíz de un recurso interpuesto por otros operadores.

63. El Tribunal de Justicia, tras recordar que dicha anulación sólo podía afectar a los derechos adeudados sobre los productos importados por dichos operadores y que, por tanto, no beneficiaba a la demandante Nachi Europe, se negó a examinar si el reglamento también debía considerarse inválido respecto a Nachi Europe, dado que ésta no había interpuesto recurso de anulación contra el mismo cuando, en su condición de importador asociado al exportador y cuyos precios de reventa de las mercancías habían constituido la base de cálculo del precio de exportación adoptado por el reglamento para fijar el margen de dumping del exportador, hubiese podido hacerlo sin lugar a dudas.

64. Para llegar a este resultado, el Tribunal de Justicia, tras descartar la aplicación del artículo 241 CE, como tal, en un procedimiento prejudicial al amparo del artículo 234 CE, declaró que:

«Es cierto, sin embargo, que el artículo 241 CE expresa un principio general del Derecho que confiere al deman-

dante, en el marco de un recurso interpuesto según el Derecho nacional contra la denegación de su solicitud, el derecho a invocar la ilegalidad de un acto comunitario que haya servido de base para la resolución nacional adoptada en su contra, por lo que la cuestión de la validez de este acto comunitario puede someterse al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento prejudicial (sentencia de 27 de septiembre de 1983, Universität Hamburg, 216/82, Rec. p. 2771, apartados 10 y 12).

El Tribunal de Justicia también ha señalado que este principio general confiere a cualquiera de las partes el derecho a cuestionar, para obtener la anulación de una decisión que la afecte directa e individualmente, la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la decisión impugnada, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 230 CE, un recurso directo contra dichos actos, cuyas consecuencias ha de soportar sin haber podido solicitar su anulación (sentencias de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, Rec. p. 777, apartado 39, y TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, apartado 23).

No obstante, este principio general, destinado a garantizar que toda persona disponga o haya dispuesto de una posibilidad de impugnar un acto comunitario que sirva de base a una decisión que la afecte, no se opone en absoluto a que un reglamento adquiera firmeza respecto de un particular al que afecte como si se tratase de una decisión individual y que sin lugar a dudas habría podido solicitar su anulación con arreglo al artículo 230 CE, impidiéndole invocar ante el órgano jurisdiccional nacional la ilegalidad de este reglamento (véase, en relación con una decisión de la Comisión, la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, apartados 24 y 25). Esta conclusión se aplica a los reglamentos que establecen derechos antidumping, debido a su doble naturaleza de actos de carácter normativo y de actos que pueden afectar directa e individualmente a determinados operadores económicos [...]» (apartados 35 a 37).

65. Así pues, es precisamente la imposibilidad de utilizar el recurso de anulación contra el acto comunitario, y sólo ésta, la que condiciona el reconocimiento del derecho a cuestionar la validez de dicho acto ante un órgano jurisdiccional nacional, siendo indiferentes tanto la forma como la naturaleza del acto.

66. Pues bien, en el presente asunto es evidente que el Gobierno francés estaba legitimado para impugnar las Decisiones 98/692 y 1999/514, de modo que, por motivos de preclusión, la jurisprudencia desarrollada a partir de la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, le impide cuestionar su validez ante el Conseil d'État, y ello con independencia del alcance normativo que puedan tener dichas Decisiones.

Sobre la segunda cuestión

67. Dado que la respuesta a la primera cuestión del Conseil d'État debe ser, sin

lugar a dudas, negativa, puedo obviar el análisis de su segunda cuestión, relativa a la validez, en la fecha en que las autoridades francesas invocaron frente a National Farmers' Union su negativa a aplicarlas, de las Decisiones 98/692 y 1999/514 a la luz del principio de cautela enunciado en el artículo 174 CE.

68. Me gustaría, sin embargo, hacer algunos breves comentarios sobre esta cuestión.

69. En primer lugar, quiero señalar que, al solicitar al Tribunal de Justicia que realice una apreciación de la validez de las Decisiones comunitarias consideradas «en la fecha en que las autoridades francesas adoptaron sus resoluciones» por las que se desestimaban las peticiones de National Farmers' Union, el Conseil d'État no sólo finge ignorar que la validez de un acto debe apreciarse en la fecha en que ha sido adoptado, sino que parece considerar que quien se niegue a acatar tal acto podría, mediante la elección de la fecha en la que manifiesta su negativa, elegir el momento —que podría eventualmente distar mucho de aquél en que se adoptó el acto— en el que desea que se aprecie la adecuación de las medidas aprobadas.

70. Debo decir claramente que en mi opinión esto es completamente inaceptable, ya que ignora por completo la seguridad jurídica y abre la vía a un forma de «tempus shopping» que puede prestarse a todo tipo de maniobras.

71. En segundo lugar, deseo recordar que la consagración del principio de cautela en el ordenamiento jurídico comunitario, tanto por el Derecho primario como por la jurisprudencia, así como por las posiciones adoptadas por la Comisión y el Consejo Europeo, no debe, en modo alguno, dar lugar a que resurjan actuaciones unilaterales.

72. Dado que el respeto de dicho principio es parte integrante de la acción comunitaria, no puede admitirse que los Estados miembros lo invoquen para obstaculizar a voluntad la aplicación de las medidas aprobadas en el marco de dicha acción.

73. En tercer lugar, deseo señalar que el control judicial del respeto del principio de cautela debe llevarse a cabo de manera prudente.

74. En efecto, puesto que este principio está llamado a aplicarse en situaciones en las que reina una gran incertidumbre, no puede esperarse que el juez imponga sus propias convicciones —y, además, al tratarse de problemas científicos, resulta difícil imaginar cuál podría ser el fundamento de dichas convicciones—.

75. No se trata, evidentemente, de sustraer la aplicación del principio de cautela al control judicial, sino simplemente de reconocer que el juez sólo puede ejercer, en esta materia, un control mínimo, y que debe reconocerse una amplia facultad de apreciación a las autoridades políticas.

76. En cuarto lugar, quiero indicar que el principio de cautela sólo tiene futuro en la medida en que, en lugar de abrir puertas a lo irracional, se afirme como elemento de una gestión racional de los riesgos, con el objetivo no de lograr un riesgo nulo —que probablemente no existe—, sino a limitar los riesgos a que se exponen los ciudadanos al nivel mínimo razonablemente concebible.

77. En quinto lugar, quiero recordar que las exigencias del régimen REBF no deben contemplarse, a efectos de la aplicación del principio de cautela, de manera aislada, ya que es evidente que los productos REBF deben respetar las medidas generales de prevención aplicables en toda la Comunidad, como por ejemplo la retirada de los tejidos de riesgo. Por ello, la presencia —que, sin duda, no puede excluirse por completo— de un bovino contaminado entre los animales que cumplan las exigencias de dicho régimen no significaría que el consumo de su carne conlleve, *per se*, un riesgo inaceptable a la luz de las exigencias del principio de cautela.

78. Por último, me gustaría señalar que, cualquiera que sea la formulación que se dé al principio de cautela, no se discute que la aplicación de este principio no tiene por efecto impedir la aplicación de otros principios igual de esenciales. Es el caso, en particular, del principio de proporcionalidad, del que puede afirmarse que es inseparable del principio de cautela, pero también del principio de no discriminación.

79. A la luz de este último principio, quiero señalar que el régimen REBF, tal como ha subrayado la Comisión, tiene por objeto garantizar que la carne de bovino procedente del Reino Unido e importada en otros Estados miembros no presenta mayores riesgos que cualquier otra carne de bovino producida en la Comunidad, y que parece que este objetivo ha sido en cierta medida olvidado por las autoridades francesas, que desearían que la carne procedente del Reino Unido esté exenta de todo riesgo, cuando consta que, por desgracia, la epidemia de EEB también ha afectado al ganado bovino francés.

Sobre la tercera cuestión

80. Paso así a analizar la tercera y última cuestión del órgano jurisdiccional nacional,

que pregunta si «las disposiciones del artículo 30 (antiguo artículo 36) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea confieren a un Estado miembro la facultad de prohibir 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».

81. Tal como proponen National Farmers' Union, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, procede, a este respecto, remitirse, en primer lugar, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la posibilidad de aplicar el artículo 30 CE cuando se han adoptado medidas de armonización.

82. En lugar de citar la sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas,[18] que se refería a una situación de hecho demasiado diferente de la que es objeto del litigio principal, prefiero referirme a las sentencias de 5 de octubre de 1977, Tedeschi,[19] y de 25 de marzo de 1999, Comisión/Italia,[20] en la que se puede leer lo siguiente:

«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 36, 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».

83. Por tanto, procede examinar si, habida cuenta de los textos aplicables en materia de lucha contra la EEB, nos encontramos o no en tal situación.

84. El Gobierno francés estima que el artículo 30 CE justifica las medidas que mantuvo o que tomó tras la adopción por parte de la Comisión de las Decisiones 98/692 y 1999/514 por tres razones principales:

1) El artículo 30 CE se aplica porque la Directiva 89/662 y la Directiva

18 — C-5/94, Rec. p. I-2553. Dicho asunto tenía por objeto la negativa sistemática de un Estado miembro a expedir licencias para la exportación de animales vivos debido a que éstos sufrían en los mataderos del país de destino un trato contrario a la Directiva 74/577/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1974 (DO L 316, p. 10; EE 03/07, p. 258), que impone el aturdimiento de los animales antes de su sacrificio.

19 — 5/77, Rec. p. 1555, apartado 35.

20 — C-112/97, Rec. p. I-1821, apartado 54.

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,[21] así como la Decisión 98/256 y las Decisiones antes citadas, no llevan a cabo una armonización total.

El Gobierno francés señala que las Directivas 89/662 y 90/425 no pueden, como tales, interpretarse en el sentido de que persiguen un objetivo de lucha contra la EEB y su variante humana, la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (en lo sucesivo, «ECJ»). Además, las medidas adoptadas contra la propagación de la EEB y de la ECJ en el marco de las cláusulas de salvaguardia de estas dos Directivas no suponían una armonización total de las medidas preventivas (véanse las conclusiones del Abogado General Alber en el asunto Eurostock[22] y mis conclusiones en el asunto Comisión/Francia).[23] La armonización completa sólo se realizó 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,[24] que no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2001.

21 — DO L 224, p. 29.

22 — Sentencia de 5 de diciembre de 2000 (C-477/98, Rec. p. I-10695); puntos 58 a 61 de las conclusiones.

23 — Antes citada, puntos 168 a 170.

24 — DO L 147, p. 1.

2) El objetivo de estas medidas es sanitario: la EEB constituye un grave riesgo para la salud de los animales, y la posibilidad de que la EEB se transmita al hombre en forma de ECJ supone un grave riesgo para la salud de las personas.

3) Las medidas así adoptadas son proporcionadas y necesarias en relación con el objetivo perseguido.

85. A este respecto, debo señalar, en primer lugar, que es innegable que las Directivas 89/662 y 90/425, citadas en la tercera cuestión del Conseil d'État, no armonizan en absoluto las legislaciones y regulaciones de los Estados miembros por lo que respecta a la protección de las personas contra la EEB.

86. Tal como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia Eurostock, antes citada, «la Directiva 89/662, adoptada con vistas al establecimiento del mercado interior, persigue eliminar los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad, haciendo hincapié en los controles que deben efectuarse en el lugar de expedición y organizando los controles que pueden llevarse a cabo en el lugar de destino. Así, su artículo 1 prevé que los Estados miembros deben velar por que los controles veterinarios sobre los productos de origen

animal objeto de determinadas Directivas [...] no sigan realizándose en las fronteras, sino que se realicen de conformidad con las disposiciones de la Directiva 89/662».

87. Asimismo, la Directiva 90/425 también establece procedimientos para la adopción de las medidas necesarias para la protección sanitaria. Al igual que la Directiva 89/662, no adopta por sí misma tales medidas.

88. Por lo demás, mantengo la opinión que expuse en mis conclusiones en el asunto Comisión/Francia, antes citado, en el sentido de que sólo se llevó a cabo una armonización completa en materia de lucha contra la EEB en el marco del Reglamento nº 999/2001.

89. Dicho esto, considero, sin embargo, que es importante poner de relieve que, en las sentencias Tedeschi y Comisión/Italia, antes citadas, el Tribunal de Justicia utilizó la expresión «armonización *necesaria* para garantizar la protección de la salud» y no «armonización completa». [25]

25 — El subrayado es mío.

90. Por consiguiente, debe examinarse si el régimen de exportación basado en una fecha, adoptado antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 999/2001, es apto o no para garantizar la protección de la salud de los nacionales de los demás Estados miembros cuando se expiden productos derivados de bovinos desde el Reino Unido.

91. Es evidente que la Decisión 98/692, por la que se modifica la Decisión 98/256 y que define dicho régimen, no constituye una «directiva de armonización» en el sentido clásico del término, como era el caso de las directivas examinadas en los asuntos Tedeschi y Comisión/Italia, antes citados.

92. El objeto de dicha Decisión es, en efecto, el levantamiento, con determinadas condiciones, de una prohibición de exportar. Pero las condiciones para este levantamiento son tan detalladas como las «medidas de armonización» que figuran en muchas directivas clásicas, si no más. Estas últimas a menudo se limitan a enumerar sustancias químicas cuya incorporación a productos alimenticios se autoriza o prohíbe.

93. No es necesario que describa aquí una vez más las características del régimen REBF. Basta con señalar que, por lo que respecta al problema concreto objeto del litigio principal, es decir, las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido a los demás Estados miembros, la institución

competente de la Comunidad fijó, de manera detallada, las precauciones y medidas de control que debían aplicarse a los rebaños de vacas en los mataderos y en las salas de despiece, así como durante su transporte.

94. Por tanto, puede concluirse que el legislador comunitario ha «ocupado el terreno» y que no queda espacio para medidas de salvaguardia al amparo del artículo 30 CE.

95. Considero, por lo demás, que ésta ha sido, implícitamente, la posición adoptada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Eurostock, antes citada. En dicho asunto también se había preguntado al Tribunal de Justicia si, en el marco de la lucha contra la propagación de la EEB, un Estado miembro podía adoptar medidas cautelares al amparo del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 89/662, habida cuenta de que la Comisión había adoptado una decisión con arreglo al artículo 9, apartado 4, de la misma Directiva, pero había aplazado la entrada en vigor de tal decisión, o si, en caso de respuesta negativa, podía invocar la disposición sobre la protección de la salud de las personas contenida en el artículo 36 del Tratado para justificar la prohibición de la importación de determinado material de origen bovino procedente de otros Estados miembros. El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente en relación con la posibilidad de prohibir la importación de estos productos como medida cautelar al amparo del artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662, y estimó que no procedía responder a la cuestión relativa a la aplicabilidad del artículo 30 CE.

96. Dicho esto, el hecho de que el artículo 30 CE ya no resulte aplicable en esta materia no priva en absoluto a los demás Estados miembros de la posibilidad de adoptar medidas cautelares en caso de que surjan problemas.

97. En este contexto, pueden presentarse distintas situaciones.[26] Así, en determinados supuestos el Estado miembro puede recurrir al artículo 9, apartado 4.

26 — Es interesante señalar que la Directiva 90/396/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1990, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los aparatos de gas (DO L 196, p. 15), objeto del asunto Comisión/Italia, antes citado, distingue directamente las distintas situaciones que pueden presentarse, ya que, a tenor de su artículo 7:
«1. Cuando un Estado miembro compruebe que determinados aparatos, en condiciones normales de funcionamiento, y provistos de la marca CE, entrañan riesgos para la seguridad de las personas, de los animales domésticos o de los bienes, adoptará todas las medidas necesarias para retirar tales aparatos del mercado o prohibir o restringir su puesta en el mercado.
El Estado miembro de que se trate informará inmediatamente a la Comisión sobre dichas medidas e indicará las razones de su decisión y, en particular, si la no conformidad se debe:
a) al incumplimiento de las exigencias esenciales a que se refiere el artículo 3, cuando no se hayan aplicado al aparato las normas contempladas en el apartado 1 del artículo 5;
b) a la aplicación inadecuada de las normas contempladas en el apartado 1 del artículo 5;
c) a deficiencias de las propias normas aplicadas a que se refiere el apartado 1 del artículo 5.
2. La Comisión celebrará consultas con las partes interesadas lo antes posible. Si, tras dichas consultas, la Comisión comprobare que la medida contemplada en el apartado 1 está justificada, informará de ello inmediatamente al Estado miembro que haya tomado las medidas y a los demás Estados miembros.»

98. Por una parte, como han admitido el Reino Unido y la Comisión en el transcurso del presente procedimiento, aun cuando la Comisión haya adoptado medidas con arreglo al artículo 9, apartado 4, de la Directiva 89/662, un Estado miembro puede adoptar medidas cautelares temporales, siempre que tales medidas estén justificadas por elementos que la Comisión no hubiera podido tomar en consideración con anterioridad.

99. En mi opinión, podría darse este caso, por ejemplo, si se pusiera de manifiesto que la EEB puede propagarse por vías distintas de las conocidas hasta la fecha.

100. En este caso, el Estado miembro debe, no obstante, comunicar tales medidas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros (artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto).

101. Si la Comisión se niega, en el marco del procedimiento ante el Comité veterinario, a modificar la normativa comunitaria, el Estado miembro puede impugnar tal decisión ante el Tribunal de Justicia y presentar al mismo tiempo una demanda de medidas provisionales con vistas a obtener la suspensión de la decisión de la Comisión y la consiguiente autorización para mantener la medida de salvaguardia nacional.

102. Es cierto que este procedimiento se diferencia del artículo 30 CE en el sentido de que, si un Estado miembro adoptase una medida de protección sobre la base de esta disposición, recaería sobre la Comisión la carga de interponer un eventual recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. Pero, en ambos casos, las medidas de salvaguardia pueden ser adoptadas por el Estado miembro y, en última instancia, corresponde al Tribunal de Justicia apreciar su procedencia.

103. Por otra parte, en la sentencia Eurostock, antes citada, el Tribunal de Justicia admitió que un Estado miembro puede prohibir, como medida cautelar al amparo del artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662, la importación de material que presente riesgos desde el punto de vista de la EEB cuando la Comisión haya adoptado una decisión con arreglo al artículo 9, apartado 4, de la misma Directiva pero la fecha de aplicación de las medidas previstas por dicha decisión haya sido aplazada.

104. Además, existen otros supuestos en los que un Estado miembro puede oponerse a las importaciones sin tener siquiera que fundarse en el artículo 9, apartado 1. Esto puede ocurrir, en primer lugar, cuando aún no existen todos los elementos de este régimen.

105. Este extremo queda confirmado por la sentencia Comisión/Francia, antes citada. En efecto, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia señaló que existían dificultades de interpretación y, por consiguiente, de aplicación de la Decisión 98/256 modificada por lo que respecta a las exigencias de rastreabilidad impuestas a todos los Estados miembros, que no eran claras ni precisas. Tales dificultades fueron aclaradas por el memorándum de acuerdo mencionado en dicha sentencia, y el Tribunal de Justicia estimó que la República Francesa debía disponer de un plazo razonable para aplicar las Decisiones 98/256, modificada, y 1999/514 «tal como fueron interpretadas y precisadas por el memorándum de acuerdo».

106. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que el incumplimiento consistente en la inaplicación de dichas Decisiones sólo existía a partir de la expiración del plazo fijado a la República Francesa para atenerse al dictamen motivado, es decir, a partir del 30 de diciembre de 1999.

107. El Tribunal de Justicia estimó, por tanto, que la Decisión de levantamiento del embargo no era oponible a la República Francesa en la fecha prevista por dicha Decisión, es decir, el 1 de agosto de 1999. Esto significa que, hasta el 30 de diciembre de 1999, seguían aplicándose la prohibición de exportación que la Decisión 98/256, en su versión inicial, imponía al Reino Unido y el consiguiente derecho a rechazar la importación que de ello se derivaba para la República Francesa.

108. Lo mismo ocurriría, en segundo lugar, si se pusiera de manifiesto que el Estado miembro exportador no aplica con suficiente rigor el REBF y que llega carne no conforme con dicho régimen a la frontera de los demás Estados miembros. En tal caso, éstos podrían considerar igualmente que se sigue aplicando la medida de salvaguardia comunitaria, es decir, la prohibición de expedir productos no conformes con el régimen REBF.

109. Por tanto, se puede llegar a la conclusión, parafraseando la sentencia Comisión/Italia, antes citada, de que, por lo que se refiere al problema concreto objeto del litigio principal, a saber, las exportaciones directas de carne de bovino del Reino Unido a Francia, la legislación comunitaria en vigor prevé las medidas de armonización necesarias para proteger la salud de las personas y de los animales, establece procedimientos comunitarios para el control de su observancia que son suficientes y permite también la adopción de medidas cautelares en caso de problemas imprevistos, de modo que deja de estar justificado el recurso al artículo 30 CE.

Conclusión

110. Una vez concluido el examen de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Conseil d'État del siguiente modo:

«—Un Estado miembro no puede cuestionar, en un litigio planteado ante un órgano jurisdiccional nacional, la validez de decisiones adoptadas sobre la base del artículo 189, apartado 4, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, apartado 4) del que era destinatario y que no impugnó mediante un recurso de anulación dentro del plazo fijado en el artículo 230 CE.

— La República Francesa no podía fundarse en el artículo 30 CE para prohibir las importaciones de carne de bovino o de productos a base de carne de bovino procedentes del Reino Unido y que cumplían las exigencias establecidas en las Decisiones 98/256/CE del Consejo, de 16 de marzo de 1998, 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, en su versión modificada por la Decisión 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, 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.»