

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN MISCHO

presentadas el 20 de septiembre de 2001¹

1. La encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), que fue detectada por primera vez en el Reino Unido en 1986 y que forma parte de un grupo de enfermedades, las encefalopatías espongiformes transmisibles, que afectan a distintas especies animales —entre ellas la ovina, en forma de «tembladera de la oveja»— y al ser humano —en forma, principalmente, de enfermedad de Creutzfeldt-Jakob—, sigue siendo, en la actualidad, desconocida en muchos aspectos, en particular por lo que se refiere a su modo de transmisión, y temible, por cuanto no existe ningún tratamiento que permita curarla.

2. Las primeras medidas de lucha contra esta enfermedad se adoptaron, como es natural, en el Reino Unido, en 1988, y fueron completadas por medidas comunitarias que se adoptaron a partir de 1990, cuando se tuvo conocimiento del alcance de la epidemia y de sus riesgos.

3. Estas medidas comunitarias, inspiradas en el principio de cautela, fueron endureciéndose a lo largo de los años y a raíz de los alarmantes descubrimientos realizados

por organismos científicos cualificados, para culminar en la Decisión 96/239/CE de la Comisión, de 27 de marzo de 1996, por la que se adoptan determinadas medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina,² que prohibía, de manera transitoria, las exportaciones de bovinos, de carne de bovino y de productos derivados desde el Reino Unido hacia los demás Estados miembros y hacia países terceros.

4. Esta Decisión se basaba en la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior,³ 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,⁴ y en la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciem-

2 — DO L 78, p. 47.

3 — DO L 224, p. 29.

4 — DO 1993, L 62, p. 49.

1 — Lengua original: francés.

bre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, en su versión modificada en último lugar por la Directiva 92/118.⁵ Esta Decisión se adoptó después de que las autoridades del Reino Unido, y más en particular el Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, revelaran la existencia de un probable vínculo entre una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y el consumo de carne de bovino procedente de animales afectados por la EEB.

5. El Reino Unido impugnó la Decisión 96/239, pero el recurso de anulación que interpuso fue desestimado por el Tribunal de Justicia mediante sentencia de 5 de mayo de 1998.⁶

6. A medida que progresaban las investigaciones científicas sobre la EEB, la Comisión contempló la posibilidad de suavizar el embargo total que había establecido la Decisión 96/239 respecto de los productos bovinos del Reino Unido.

7. De este modo, el Consejo, mediante la Decisión 98/256/CE, 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,⁷ levantó el embargo, en condiciones muy estrictas, respecto de determinadas carnes y productos de la carne procedentes de bovinos sacrificados en Irlanda del Norte, en el marco de un régimen de exportación de ganado certificado, denominado «Export Certified Herds Scheme» (REGC).

8. Tras realizar las inspecciones previstas en el artículo 6 de esta Decisión, la Comisión, mediante su Decisión 98/351/CE,⁸ fijó como fecha en la que podrían comenzar dichas exportaciones el 1 de junio de 1998.

9. Algunos meses más tarde, a la luz de nuevos dictámenes científicos y de los resultados de inspecciones efectuadas por sus servicios en el Reino Unido, la Comisión tomó la iniciativa de dar un paso más en el proceso de levantamiento del embargo que afectaba a la carne de bovino procedente del Reino Unido.

10. A tal efecto, elaboró una propuesta de modificación de la Decisión 98/256 con vistas a autorizar también la exportación desde el Reino Unido de carnes y de productos de la carne procedentes de bovinos nacidos después del 1 de agosto de 1996 y admisibles al régimen de expor-

5 — DO L 395, p. 13.

6 — Sentencia Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265).

7 — DO L 113, p. 32.

8 — Decisión de 29 de mayo de 1998, por la que, de conformidad con el apartado 5 del artículo 6 de la Decisión 98/256, se fija la fecha en la que podrá iniciarse la expedición desde Irlanda del Norte de productos elaborados con carne de animales de la especie bovina en el marco del régimen de exportación de ganado certificado (DO L 157, p. 110).

tación basado en una fecha, denominado «Date-Based Export Scheme» (REBF).

11. Sin embargo, su propuesta no obtuvo el dictamen favorable del Comité veterinario permanente, por lo que fue sometida al Consejo, tal como prevé el artículo 17 de la Directiva 89/662.

12. El Consejo no se pronunció en el plazo previsto, pero tampoco se pronunció por mayoría simple contra las medidas propuestas, por lo que la propia Comisión, mediante su Decisión 98/692/CE, de 25 de noviembre de 1998, por la que se modifica la Decisión 98/256,⁹ adoptó dichas medidas.

13. El régimen REBF, que vino a añadirse al régimen REGC, se halla descrito de manera detallada en el nuevo anexo III de la Decisión 98/256, introducido por la Decisión 98/692.

14. El punto 3 de este anexo contiene la definición de los animales admisibles al régimen REBF, y establece lo siguiente:

«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.»

⁹ — DO L 328, p. 28.

15. Por lo que se refiere a los controles, se prevé que el sacrificio de los animales admisibles debe efectuarse en mataderos especializados que no se utilicen para el sacrificio de animales que no sean admisibles, y que la rastreabilidad debe estar perfectamente garantizada, en el sentido de que:

- 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». ¹¹

«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.» ¹⁰

16. Por otra parte, el Reino Unido debe

«disponer de protocolos detallados en los que se contemplan:

- a) el rastreo y los controles previos al sacrificio;

17. Tras realizar las comprobaciones impuestas por el artículo 6, apartado 5, de la Decisión 98/256, en su versión modificada por la Decisión 98/692, y considerarlas satisfactorias, y tras informar a los Estados miembros, la Comisión adoptó, el 23 de julio de 1999, la Decisión 1999/514/CE, 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. ¹² Dicha Decisión fijó como fecha el 1 de agosto de 1999.

18. La negativa de la República Francesa a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las Decisiones 98/256, en su versión modificada por la Decisión

¹⁰ — Punto 7 del anexo III de la Decisión 98/256, introducido por la Decisión 98/692.

¹¹ — Punto 9 del mismo anexo.

¹² — DO L 195, p. 42.

98/692, y 1999/514 condujo a la Comisión a interponer contra dicho Estado miembro el presente recurso por incumplimiento, registrado con el número C-1/00. Comenzaré el análisis del presente recurso recordando su génesis.

19. Tras un período de prohibición total de las importaciones de carne de bovinos originarios del Reino Unido, en la República Francesa existía, en 1999, un régimen fijado mediante 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,¹³ que establecía como principio la prohibición de dichas importaciones, junto con una excepción para los productos originarios de Irlanda del Norte, tal como exigía la Decisión 98/256, en su redacción inicial.

20. La autorización para importar los productos REBF requería, por tanto, una modificación de dicho Decreto. Por este motivo, el Gobierno francés presentó un proyecto en tal sentido a la Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Agencia francesa para la seguridad sanitaria de los alimentos; en lo sucesivo, «AFSSA»), organismo que, según el Derecho francés,¹⁴ estaba obligado a consultar.

21. El 30 de septiembre de 1999, la AFSSA emitió un dictamen negativo sobre el proyecto de Decreto, apoyándose en el

informe de un grupo de expertos sobre las encefalopatías espongiformes subagudas transmisibles, según el cual «en el estado actual de los conocimientos científicos y de los datos epidemiológicos de que dispone, el grupo de expertos estima que el riesgo de que Gran Bretaña exporte carne de bovino contaminada no puede considerarse totalmente controlado».

22. Las autoridades francesas, inmediatamente después de haber recibido este dictamen, lo transmitieron, el 1 de octubre de 1999, a la Comisión, que el 10 de septiembre les había recordado su obligación cumplir las Decisiones 98/256 y 1999/514.

23. En este escrito de transmisión, dichas autoridades se expresaban de la siguiente manera:

«Las autoridades francesas consideran que los datos científicos en los que se basa este dictamen deben ponerse en conocimiento de la comunidad científica comunitaria. Así pues, solicitan a la Comisión que los traslade rápidamente al Comité Director Científico (CDC).

El dictamen emitido por la AFSSA lleva a las autoridades francesas a suspender la aplicación de las Decisiones de la Comisión antes citadas, a la espera de la evaluación del CDC sobre este informe.

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

14 — Ley n° 98535, de 1 de julio de 1998, artículo 11 (JORF de 2 de julio de 1998, p. 10056).

Las autoridades francesas tienen la intención de poner a disposición de la Comisión todo el saber científico nacional necesario para la evaluación comunitaria de los presentes datos científicos.»

24. La Comisión respondió a la solicitud de las autoridades francesas y sometió el dictamen de la AFSSA al CDC, que, tras recibir un informe de su grupo de trabajo *ad hoc* EET/EEB, que se reunió los días 14 y 25 de octubre de 1999, decidió por unanimidad, a finales de octubre de 1999, que el dictamen de la AFSSA no aportaba ningún elemento nuevo que pudiera justificar una revisión de las conclusiones generales que figuraban en sus dictámenes precedentes y que habían constituido la base científica en la que se había apoyado la Comisión para autorizar al Reino Unido a expedir carne de bovino y productos derivados con arreglo al régimen REBF.

25. El CDC hizo hincapié en que su análisis de los riesgos derivados de la EEB dependía de la aplicación meticulosa, por parte de la Comisión y de los Estados miembros, de las medidas propuestas para suprimir o reducir dichos riesgos. El CDC señaló que la garantía que ofrecía el régimen REBF británico dependía mucho del mantenimiento de la prohibición de las harinas, del respeto de la norma de los treinta meses y de la prueba inequívoca («clear evidence») de que el riesgo de transmisión materna se había reducido al mínimo. Teniendo en cuenta estas condiciones y los análisis precedentes del CDC sobre los riesgos para la salud pública en la Unión Europea, el CDC consideró que, debido a las medidas adoptadas por el Reino Unido,

el riesgo para la salud humana derivado del sistema REBF británico no era más elevado que el que existía en otros Estados miembros.

26. Durante la primera quincena de noviembre, la Comisión organizó varias reuniones, en las que participaron las autoridades francesas y británicas, para intentar alcanzar una solución conforme con el Derecho comunitario y que fuera satisfactoria para todas las partes interesadas.

27. No obstante, al comprobar que sus esfuerzos tardaban en producir efectos positivos, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República Francesa el 17 de noviembre de 1999, en el que fijaba un plazo de quince días para que ésta presentara sus observaciones.

28. La Comisión incoaba así el procedimiento previsto en el artículo 226 CE. El 1 de diciembre de 1999, las autoridades francesas solicitaron un plazo suplementario de una semana, con el fin de poder recabar un nuevo dictamen de la AFSSA sobre un memorándum de acuerdo aprobado entretanto, el 24 de noviembre de 1999, tras la celebración de tres reuniones técnicas los días 5, 12 y 15 de noviembre entre las autoridades francesas y británicas y la Comisión.

29. Este nuevo dictamen, emitido el 6 de diciembre de 1999, y que la propia Comi-

sión califica de matizado, señala que en el supuesto de que las autoridades francesas pretendieran levantar el embargo, tal como solicitaba la Comisión, su decisión debería tener en cuenta:

«— los elementos de riesgo, plausibles pero no cuantificables en la actualidad, debidos a la incertidumbre sobre la distribución de la infecciosidad de la EEB en el organismo de los bovinos a lo largo del tiempo, por una parte, y sobre el conjunto de los modos de transmisión del agente infeccioso entre los animales, por otra;

— que las medidas de reforzamiento de los controles y del seguimiento del dispositivo, que contribuyen a garantizar el respeto efectivo de las disposiciones adoptadas, no tienen, sin embargo, un impacto directo e inmediato sobre estos elementos de riesgo;

— la necesidad de prever la reversibilidad de las medidas adoptadas, con el fin de hacer desaparecer inmediatamente una eventual exposición de los consumidores a un riesgo que pudiese confirmarse posteriormente».

30. El 8 de diciembre de 1999, el gabinete de prensa del Primer Ministro francés publicó un comunicado en el que se anunciaba que «hoy por hoy, Francia no puede levantar el embargo sobre la carne de bovino británica».

31. Según dicho comunicado, esta negativa se justificaba, a la luz de las conclusiones de la AFSSA, por la falta de garantías suficientes sobre la definición y aplicación de los programas de pruebas de diagnóstico, que debían ser mejorados y ampliados, y sobre la adopción de una base normativa comunitaria que garantizara la rastreabilidad y el etiquetado obligatorio en Europa de la carne de bovino y de los productos derivados británicos.

32. Las autoridades francesas sólo respondieron al escrito de requerimiento al día siguiente, reproduciendo los argumentos expuestos en el comunicado del día anterior y señalando, en términos prácticamente idénticos a los utilizados en dicho comunicado, que «el Gobierno francés, movido exclusivamente por su preocupación por la salud pública y la seguridad de los consumidores en beneficio del conjunto de la Unión Europea, desea seguir intentando alcanzar, de manera activa y junto con la Comisión y sus socios, una solución de conjunto sobre la base de los descubrimientos de las últimas semanas, que deben ser completados y precisados [...]».

33. Al considerar insatisfactoria esta respuesta, la Comisión envió a la República Francesa, el 14 de diciembre de 1999, un dictamen motivado en el que la instaba a cumplir sus obligaciones con arreglo a las Decisiones 98/256 y 1999/514 en un plazo de cinco días laborables.

34. Este primer dictamen motivado fue sustituido por un segundo dictamen el

16 de diciembre de 1999, que también fijaba un plazo de cinco días laborables. A petición de las autoridades francesas, este plazo fue prorrogado posteriormente hasta el 30 de diciembre.

35. La respuesta al dictamen motivado fue enviada a la Comisión el 29 de diciembre de 1999. En dicha respuesta, las autoridades francesas exponían las serias dudas que, según la AFSSA, subsistían en relación con los riesgos ligados a la carne británica sometida al régimen REBF, y que ponían de manifiesto que el levantamiento inmediato del embargo era prematuro.

36. Dichas autoridades también señalaban que la Comisión no había tenido en cuenta las opiniones minoritarias expresadas en el seno del grupo de trabajo *ad hoc* EET/EEB, lo que, en su opinión, constituía una violación del principio de cautela, y recordaban que siempre se habían opuesto a la fecha fijada por la Comisión para la reanudación de las exportaciones.

37. A su juicio, el memorándum de acuerdo elaborado el 24 de noviembre de 1999 había dejado de ser pertinente, habida cuenta de la negativa de la mayoría de los Estados miembros a asumir la interpretación de la Comisión sobre las exigencias de rastreabilidad que figuraban en su anexo II y de la decisión de la Comisión de proponer el aplazamiento de la puesta en marcha del etiquetado obligatorio de la carne de bovino.

38. Por último, tras recordar la importancia que otorgaba a la realización de pruebas de detección tanto en el Reino Unido como en el resto de la Comunidad, el Gobierno francés tomaba la ofensiva, anunciando la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia «para que se pronunciara sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario (y en particular con el principio de cautela) de la decisión de la Comisión de no revisar su Decisión a pesar de los nuevos datos que le había transmitido».

39. Y, en efecto, ese mismo día, es decir, el 29 de diciembre de 1999, la República Francesa interpuso un recurso de anulación, registrado con el número C-514/99, contra la «decisión mediante la cual la Comisión se negó a modificar o a derogar su Decisión 1999/514/CE, 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». El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad manifiesta de este recurso mediante auto de 21 de junio de 2000.¹⁵ El Tribunal de Justicia consideró que no existía ninguna decisión de la Comisión y que, por consiguiente, la República Francesa debería haber presentado un recurso por omisión.

40. La Comisión, por su parte, al comprobar que la República Francesa no se había

¹⁵ — Auto Francia/Comisión, Rec. p. I-4705.

atenido a lo dispuesto en su dictamen motivado en el plazo señalado, interpuso, el 4 de enero de 2000, un recurso por incumplimiento, registrado con el número C-1/00, que tiene por objeto que

41. Se admitió la intervención del Reino Unido en apoyo de las pretensiones de la Comisión. La República Francesa propuso una excepción de inadmisibilidad contra este recurso, que el Tribunal de Justicia decidió unir al fondo del asunto, y sobre la cual debo centrarme con carácter prioritario.

«1) Se declare que la República Francesa ha incumplido 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, en particular su artículo 6 y su anexo III, y 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 del Consejo, puede iniciarse la expedición desde el Reino Unido de productos bovinos con arreglo al régimen de exportación basado en una fecha, en particular su artículo 1, así como el Tratado CE, en particular sus artículos 28 y 10, 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 1 de agosto de 1999, de los productos admisibles a dicho régimen contemplados en el artículo 6 y en el anexo III antes citados.

La excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Francesa

42. En apoyo de su excepción de inadmisibilidad, el Gobierno francés invoca dos motivos. El primero de ellos se basa en la irregularidad del procedimiento administrativo previo y del procedimiento contencioso, y el segundo en la violación por parte de la Comisión del principio de colegialidad. El primer motivo se divide a su vez en cuatro alegaciones, que examinaré sucesivamente.

El motivo basado en la irregularidad del procedimiento

43. Según el Gobierno francés, el envío del escrito de requerimiento antes de que la AFSSA emitiese su segundo dictamen violó el principio según el cual el objeto del litigio debe estar claramente definido, e ignoró el objetivo del procedimiento administrativo previo, que es dar la oportunidad al Estado miembro de que se trate de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario o de defenderse ade-

2) Se condene en costas a la República Francesa.»

cuadamente. Estas críticas no me parecen fundadas.

44. En efecto, el objeto del litigio estaba perfectamente claro, en la medida en que las autoridades francesas no podían, de buena fe, ignorar, en la fecha en que se les envió el escrito de requerimiento, por una parte, que la Comisión esperaba de ellas que tomaran las medidas de Derecho nacional necesarias para levantar el embargo respecto de la carne de bovino que cumpliera los requisitos del régimen REBF y, por otra parte, que la Comisión, a la luz del dictamen del CDC, no había considerado justificadas las objeciones formuladas por la AFSSA, a las que dichas autoridades se habían adherido. Además, el Gobierno francés no puede sostener que el escrito de requerimiento lo cogió por sorpresa. El encadenamiento cronológico de los acontecimientos que he expuesto más arriba prueba, por el contrario, que todos los interesados conocían perfectamente las respectivas posiciones de los protagonistas del conflicto y los argumentos esgrimidos.

45. El Gobierno francés era totalmente libre, si lo consideraba oportuno a la luz de las discusiones que se habían desarrollado durante el mes de noviembre de 1999, de consultar por segunda vez a la AFSSA antes de decidir si iba a cumplir o no las exigencias derivadas de la Decisión 1999/514, pero la Comisión también era libre de decidir que, habida cuenta de la negativa persistente de la República Francesa a cumplir una Decisión que surtía efectos desde el 1 de agosto, había llegado el momento de llevar a cabo el primer acto del procedimiento previsto en el artículo 226 CE.

46. En mi opinión, no puede dejarse a un Estado miembro, sea cual fuere, la posibilidad de retrasar a voluntad la interposición de un recurso por incumplimiento comunicando a la Comisión que su negativa a cumplir sus obligaciones no es definitiva y que su posición podría evolucionar a la luz del resultado de determinadas consultas en curso en el ámbito nacional.

47. El Gobierno francés sostiene, en segundo lugar, que, al afirmar en el escrito de requerimiento, y después en el dictamen motivado, que dicho Gobierno no había desarrollado ninguna argumentación jurídica para justificar la imposibilidad de aplicar la Decisión 1999/514, la Comisión ignoró voluntariamente los argumentos expuestos en las comunicaciones que se le habían dirigido, lo que en su opinión permitió a ésta liberarse de la obligación de demostrar la existencia del incumplimiento imputado.

48. Confieso que no entiendo en qué medida esta alegación podría tener consecuencias sobre la admisibilidad del recurso.

49. Es cierto que la Comisión afirmó efectivamente que el Gobierno francés no había aportado argumentos jurídicos, pero, aun suponiendo que al hacerlo haya incurrido en error respecto de la naturaleza de los argumentos presentados, calificándolos equivocadamente de políticos, no veo en qué medida ello convertiría en irregular el procedimiento administrativo previo.

50. En mi opinión, la cuestión de si la República Francesa tenía derecho, a pesar de la existencia de una decisión de la Comisión que la obligaba a levantar el embargo, a no proceder a dicho levantamiento constituye precisamente una cuestión jurídica de fondo, sobre la que, una vez interpuesto el recurso, corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse.

corresponderá al Tribunal de Justicia sancionar dicho error, lo que podría dar lugar a la desestimación del recurso, pero ello no puede, sin embargo, cuestionar la admisibilidad del recurso.

51. Pretender, como hace el Gobierno francés, que el hecho de que la Comisión no admitiera la pertinencia de los argumentos presentados en respuesta al escrito de requerimiento y al dictamen motivado, o, si se prefiere, que el procedimiento administrativo previo se convirtiera en un diálogo de sordos, da lugar a la inadmisibilidad del recurso deriva, a mi juicio, de un enfoque del recurso por incumplimiento según el cual no es admisible que, durante la fase administrativa previa, la Comisión se mantenga decididamente en su posición a pesar de las justificaciones formuladas por el Estado miembro de que se trate.

54. En el marco de su primer motivo, la República Francesa también reprocha a la Comisión, en relación con el envío tanto del escrito de requerimiento como de los dos dictámenes motivados sucesivos, haber «adoptado plazos urgentes que no están justificados en el presente caso».

55. Según el Gobierno francés, la fijación de tales plazos exigía una motivación que ponderase el interés económico del levantamiento del embargo y los riesgos para la salud pública provocados por éste.

52. Pues bien, precisamente porque cada parte se mantiene en sus posiciones, cualesquiera que sean los motivos para ello, a esta fase de tentativa de solución «amistosa» le sucede una fase contenciosa, durante la cual el juez aprecia las posiciones de ambas partes con arreglo a Derecho.

56. Debe recordarse que el artículo 226 CE no realiza ninguna distinción entre un plazo normal y otro que responda a una situación de urgencia que deba explicitarse en una motivación particular.

53. En caso de que la Comisión haya cometido un error respecto de la naturaleza de los argumentos presentados por el Estado miembro o de su procedencia,

57. De hecho, la Comisión es dueña de los plazos que fija, a reserva únicamente de que los plazos fijados no sean irrealistas y de que no se vulnere el derecho de defensa.

58. En el presente caso, los plazos fueron efectivamente muy breves, pero, en mi opinión, no lo fueron en exceso.

59. En efecto, cuando se envió el escrito de requerimiento, hacía semanas que la Comisión se esforzaba en lograr que la República Francesa cumpliera la Decisión 1999/514 y levantase finalmente el embargo, que debía haber finalizado el 1 de agosto de 1999. Así pues, el Gobierno francés no puede afirmar que fue cogido por sorpresa, con mayor motivo si se tiene en cuenta que ya había preparado el proyecto de Decreto por el que se debía proceder al levantamiento del embargo, que se sometió a la apreciación de la AFSSA en septiembre. Dicho Gobierno también sabía perfectamente que la Comisión otorgaba gran importancia a esta cuestión y que estaba decidida a obtener el levantamiento del embargo, incluso interponiendo un recurso por incumplimiento, en el caso de que el Gobierno francés no suavizara su postura.

60. En tal contexto, en el que todos los interesados sabían perfectamente a qué atenerse por lo que se refiere a las posiciones de sus interlocutores y en el que la situación se encontraba bloqueada, no me parece que se puedan criticar los brevísimos plazos fijados a la República Francesa para actuar si ésta quería evitar la incoación de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

61. Debe señalarse, además, que, cuando el Gobierno francés solicitó una prórroga del plazo para responder al dictamen motivado, la Comisión se la concedió, por el

período exacto que se había solicitado, lo que demuestra que, al fijar plazos breves, la Comisión, aun cuando necesitara un toma de posición clara y definitiva del Gobierno francés para poder continuar el procedimiento, no pretendía acorralar a dicho Gobierno.

62. Por lo que se refiere a la afirmación de que la fijación de plazos muy breves revela la utilización de un procedimiento inadecuado, ya que la Comisión intentaba obtener de esta manera el mismo resultado que mediante la incoación de un procedimiento sobre medidas provisionales, cuyo resultado, según el Gobierno francés, habría sido incierto, considero que, a falta de toda prueba, constituye una mera suposición.

63. De todas formas, un procedimiento administrativo previo acotado por plazos muy cortos en modo alguno puede producir el mismo efecto que una demanda de medidas provisionales.

64. En efecto, una demanda de medidas provisionales da lugar a una resolución judicial en plazo muy breve, mientras que la interposición de un recurso por incumplimiento sólo puede dar lugar a una sentencia varios meses después, habida cuenta de los plazos irreducibles para el intercambio de los escritos y para que el abogado general presente sus conclusiones, y ello con independencia de la duración del procedimiento administrativo previo.

65. Por lo que se refiere, por último, a la alegación basada en que la Comisión no dio muestras de la misma diligencia para obligar a la República Federal de Alemania, que también había mantenido el embargo más allá del 1 de agosto de 1999, a levantarlo, basta recordar que la Comisión dispone de un margen de apreciación considerable para cumplir su misión de velar por la aplicación del Tratado y del Derecho derivado que le confiere el artículo 211 CE y que, por tanto, el Gobierno francés no puede criticar el método seguido por la Comisión para alcanzar el resultado que pretendía obtener, a saber, el levantamiento del embargo por todos los Estados miembros.

66. Por lo demás, se puede señalar, con un poco de malicia, que, *a posteriori*, la manera de proceder respecto de la República Federal de Alemania se ha revelado juiciosa, ya que este Estado miembro ha levantado efectivamente el embargo, mientras que la República Francesa persiste en su negativa, y que si el Gobierno francés consideraba inadmisibles que la Comisión tolerase el mantenimiento del embargo por parte del Gobierno alemán, el artículo 227 CE le ofrecía la posibilidad de salvar esta inercia.

67. Dado que ninguna de las cuatro alegaciones destinadas a demostrar que el procedimiento administrativo previo se desarrolló de manera irregular me parece fundada, considero que procede desestimar este primer motivo.

El motivo basado en la violación del principio de colegialidad

68. Paso a examinar el segundo motivo, basado en la violación del principio de colegialidad.

69. Según el Gobierno francés, la interposición del recurso sobre la base de una habilitación concedida por el Colegio de Comisarios el 22 de diciembre de 1999 al Comisario Sr. Byrne y al Presidente Sr. Prodi, cuando la Comisión aún no conocía la respuesta de la República Francesa al dictamen motivado, era irregular.

70. En efecto, el Gobierno francés sostiene que dicha respuesta contenía al menos dos elementos nuevos, a saber, la invocación expresa del principio de cautela y el anuncio de la interposición de un recurso de anulación contra la negativa de la Comisión a revisar su decisión de levantar el embargo de la carne británica, que, si se hubiesen puesto en conocimiento del Colegio de Comisarios y si hubiesen sido discutidos por éste, habrían podido llevarlo a adoptar una decisión diferente de la adoptada el 22 de diciembre de 1999.

71. Frente a esta crítica, la Comisión invoca, acertadamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de la

sentencia de 29 de septiembre de 1998,¹⁶ confirmada por las sentencias de 22 de abril de 1999¹⁷ y de 8 de junio de 1999.¹⁸

72. De esta jurisprudencia se desprende que si bien el Colegio de Comisarios debe deliberar en común sobre la decisión de la Comisión de interponer un recurso por incumplimiento y, por tanto, los elementos sobre los que se basa dicha decisión deben estar a disposición de los miembros del Colegio, no es necesario, en cambio, que el Colegio de Comisarios redacte por sí mismo el acto que refleje dicha decisión ni que fije su forma definitiva.

73. Pues bien, me parece que en el presente caso difícilmente puede considerarse que el Colegio de Comisarios no disponía, el 22 de diciembre de 1999, de información completa sobre el expediente relativo a la negativa francesa a levantar el embargo que le permitiese adoptar su decisión con conocimiento de causa.

74. El Colegio de Comisarios no ignoraba que dicha negativa estaba motivada, desde el punto de vista francés, por la existencia de «riesgos plausibles pero no cuantificables», por retomar los términos empleados en uno de los informes de la AFSSA, es decir, que pretendía apoyarse en las exigencias del principio de cautela.

75. Es cierto que el Colegio ignoraba que la República Francesa estaría dispuesta a ejercitar acciones judiciales en relación con la obligación de levantar el embargo, pero sabía perfectamente que la República Francesa no se consideraba vinculada por la Decisión 1999/514, cuya procedencia cuestionaba.

76. El hecho de que tal impugnación, que el Colegio de Comisarios consideraba infundada, adoptase la forma de un recurso contencioso no podía modificar los datos a la luz de los cuales el Colegio, siguiendo un procedimiento cuya regularidad queda acreditada por los documentos presentados por la Comisión, había concedido una habilitación a dos de sus miembros.

77. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que también desestime el segundo motivo presentado en apoyo de la excepción de inadmisibilidad y que examine el fondo del recurso.

El fondo del litigio

78. En su demanda, la Comisión sostiene principalmente que la República Francesa no puede eludir unilateralmente la aplicación de decisiones formuladas de manera clara, precisa e incondicional que, en virtud del artículo 249 CE, la vinculan. También rechaza las justificaciones presentadas por el Gobierno francés en su respuesta al

16 — Sentencia Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. I-5449).

17 — Sentencia Comisión/Alemania (C-272/97, Rec. p. I-2175).

18 — Sentencia Comisión/Alemania (C-198/97, Rec. p. I-3257).

dictamen motivado. Por lo que se refiere a los dictámenes de la AFSSA, sostiene, por una parte, que «un Estado miembro no puede, invocando el dictamen científico de una agencia nacional, sustituir la apreciación de los riesgos efectuada por la Comisión con arreglo a sus competencias por su propia apreciación» y, por otra parte, que los dictámenes del CDC contradicen los de la AFSSA.

79. La Comisión afirma, basándose en los dictámenes del CDC, que es falso pretender que las medidas que adoptó son insuficientes desde el punto de vista de la protección de la salud pública.

80. En su opinión, el principio de cautela no puede interpretarse en el sentido de que la obliga a renunciar a adoptar una decisión cuando no sea aprobada unánimemente por todos los organismos científicos que se hayan pronunciado al respecto, ya que «la necesaria libertad científica y la complejidad de las situaciones concretas provocan necesariamente que puedan existir opiniones científicas minoritarias sobre prácticamente cualquier cuestión».

81. La Comisión sostiene que, en cualquier caso, dado que se cumplían materialmente los requisitos fijados en el anexo III de la Decisión 98/256, modificada por la Deci-

sión 98/692, estaba obligada a fijar la fecha de reanudación de las exportaciones y que no podía ampararse en consideraciones de oportunidad para eludir esta obligación.

82. La Comisión señala, por último, que la negativa francesa también constituye una infracción del artículo 10 CE, ya que la República Francesa no coopera en la realización de las tareas de la Unión Europea, y del artículo 28 CE, ya que se vulnera la libre circulación de mercancías sin que pueda invocarse el artículo 30' CE, dado que «las exigencias en materia veterinaria y sanitaria que se aplican a los productos sometidos al régimen REBF y a su expedición fuera del Reino Unido (al igual que la mayor parte del ámbito veterinario) están sujetas a una armonización comunitaria que constituye un sistema coherente y exhaustivo destinado precisamente a garantizar la protección de la salud humana y animal».

83. En su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno francés estructura su argumentación en torno a tres cuestiones: la rastreabilidad y el etiquetado, la obligación de cooperación leal y la libre circulación de mercancías.

84. Por lo que se refiere a la rastreabilidad y al etiquetado, el Gobierno francés señala que, tal como reconoce la Comisión tanto en su demanda como en el decimotercer considerando de la Decisión 98/692, cons-

tituyen un elemento esencial del régimen REBF, en la medida en que deben permitir evitar la exportación o comercialización de todo un animal o de parte de él si se descubre *a posteriori* que dicho animal no era admisible. El Gobierno francés pretende oponer a la Comisión su propia interpretación del anexo III de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, recogida en el anexo II del memorándum de acuerdo elaborado el 24 de noviembre de 1999. Este documento presenta el siguiente tenor:

«La Comisión declara que, de conformidad con sus obligaciones en materia de rastreabilidad y retirada, con arreglo a la Decisión 98/256/CE, en su versión modificada por la Decisión 98/692/CE, *cada Estado miembro* adoptará, para garantizar la eficacia de esta medida basada en el principio de cautela, *medidas obligatorias* para mantener la *máxima rastreabilidad* que garanticen que cualquier carne o producto expedido desde el Reino Unido de conformidad con los anexos II y III de dicha Decisión:

- esté marcado o etiquetado a la llegada a su territorio con una marca distintiva que no pueda confundirse con el sello comunitario de inspección veterinaria;
- permanezca marcada o etiquetada de esta manera cuando se proceda al despiece, transformación o acondicionamiento de la carne o del producto en su territorio.

Cada Estado miembro notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros la marca distintiva que haya elegido. A la luz de la experiencia adquirida, la Comisión tratará de precisar y de completar, en su caso, el marco normativo existente, recurriendo, por ejemplo, al sistema de asistencia mutua y/o mediante una decisión adoptada sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), de la Directiva 64/433/CEE, del artículo 17 de la Directiva 77/99/CEE y/o del artículo 7, apartado 5, de la Directiva 94/65.

Por otra parte, la Comisión confirma que cuando no exista esta rastreabilidad, *un Estado miembro podrá rehusar*, con arreglo al Derecho comunitario y en particular al artículo 7 de la Directiva 89/662/CEE, *la carne o cualquier producto a base de carne* que no cumpla claramente esta obligación.

La Comisión enviará la presente declaración a todos los Estados miembros.»¹⁹

85. El Gobierno francés considera que la función esencial de la rastreabilidad como instrumento de gestión del riesgo se halla confirmada en la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la extensión de

19 — El subrayado es mío.

la prohibición de exportación de bovinos británicos a los animales de menos de seis meses estaba justificada, incluso a la luz del principio de proporcionalidad, debido a que a «la incertidumbre científica en cuanto a los modos de transmisión de la EEB [se sumaba] la falta de identificación de los animales mediante marcas y de control de sus movimientos, [que tenían] como resultado el que ya no [fuera] posible tener la certeza de que un ternero [descendiese] de una vaca totalmente exenta de la EEB o, aunque esto fuera posible, de que el propio ternero [estuviese] totalmente exento de la enfermedad».²⁰

miembros no veía la utilidad de recurrir, para los productos bovinos británicos sometidos a los regímenes REGC y REBF, a una marca o a un etiquetado distintivos del producto en todas las fases de su comercialización, la Comisión renunció pura y simplemente a exigir la aplicación de las disposiciones de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, relativas a la rastreabilidad, al menos tal y como las había interpretado en el anexo II del memorándum de acuerdo antes citado.

86. También señala que la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos,²¹ considera la rastreabilidad como una de las técnicas privilegiadas de la acción preventiva.

89. El Gobierno francés considera, por último, que el informe de la misión de inspección en el Reino Unido sobre la aplicación de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, realizada entre el 20 y el 24 de marzo de 2000 por la Oficina alimentaria y veterinaria, confirma dicha renuncia, ya que el capítulo «inspección» de dicho informe sólo examina la rastreabilidad desde la explotación hasta el momento del acondicionamiento final en la sala de despiece, dejando fuera de su ámbito de investigación la rastreabilidad en el período posterior a la sala de despiece, en particular en el momento de la expedición o después de ésta.

87. A este consenso sobre la utilidad y la necesidad de una rastreabilidad, el Gobierno francés opone las deficiencias que estima haber detectado en el marco normativo al amparo del cual circulan los productos bovinos sometidos al régimen REBF exportados a partir del Reino Unido.

88. Dicho Gobierno señala que cuando en noviembre de 1999 se puso de manifiesto, en el seno del Comité veterinario permanente, que la mayoría de los Estados

90. El Gobierno francés considera que este informe también presenta otro aspecto significativo, en el sentido de que llama la atención sobre el hecho de que, al no existir una aplicación completa en el Reino Unido del Reglamento (CE) n° 494/98 de la Comisión, de 27 de febrero de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 820/97 del Consejo en lo relativo a las sanciones

20 — Véase el apartado 102.

21 — DO L 228, p. 24.

administrativas mínimas en el marco del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina,²² pueden admitirse al régimen REBF animales correctamente registrados pero procedentes de explotaciones en las que más del 20 % de éstos no lo están.

91. Esto lleva al Gobierno francés a negar que la Comisión pueda reprocharle el incumplimiento de una decisión que, a diferencia de lo que prevé el artículo 249 CE, no es, de hecho, obligatoria en todos sus elementos, ya que se ha abandonado toda la parte relativa a la rastreabilidad/etiquetado de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692.

92. Al Gobierno francés le sorprende, por otra parte, que la Comisión haya podido adoptar la Decisión 1999/514 cuando el artículo 6, apartado 5, de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, la obligaba a comprobar «que se aplican todas las disposiciones de la presente Decisión» antes de fijar la fecha del levantamiento del embargo.

93. Dicho Gobierno estima que, aun cuando la Comisión sólo descubriera que no se cumplían todos los requisitos para el levantamiento del embargo después de haber adoptado la Decisión 1999/514, incumbía a dicha institución hacer uso de la posibilidad de adoptar las medidas pertinentes que le confiere el artículo 6,

apartado 6, de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692,²³ lo que no hizo, prefiriendo interponer un recurso por incumplimiento contra la República Francesa.

94. Por lo que se refiere al artículo 10 CE, el Gobierno francés imputa a la Comisión la falta de cooperación leal que ésta le reprocha, alegando que, por lo que a él respecta, «planteó y alimentó el debate sobre la aplicación de las normas de rastreabilidad en las reuniones del Comité veterinario permanente de los días 23 y 24 de noviembre de 1999 y 6 de diciembre de 1999», mientras que la Comisión, por su parte, renunció pura y simplemente a exigir la aplicación de las disposiciones de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, relativas a la rastreabilidad y al etiquetado y no tuvo suficientemente en cuenta, a efectos de la interpretación y aplicación de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, consideraciones de salud pública, tal como le imponían, por otro lado, el artículo 152 CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada.

95. Por lo que se refiere al artículo 28 CE, el Gobierno francés estima que, dado que el riesgo de contaminación de los animales y de las personas por la EEB es un grave problema de salud pública, está facultado, en virtud del artículo 30 CE, para intentar garantizar un elevado nivel de protección

23 — Este artículo establece que «la Comisión revisará las disposiciones del presente artículo al menos cada tres meses y adoptará las medidas pertinentes con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 de la Directiva 89/662/CEE».

de la salud animal y humana, hasta que los datos epidemiológicos, la evolución de los conocimientos científicos y el contenido de los informes de control proporcionen elementos que permitan modificar o completar el dispositivo de prevención existente.

96. Habida cuenta de las dudas que el descubrimiento de un caso de EEB en un bovino nacido después del 1 de agosto de 1996 ha podido suscitar respecto de las garantías que presuntamente ofrecía el régimen REBF, el Gobierno francés estima que su actitud está ampliamente justificada por consideraciones de salud pública en el sentido del artículo 30 CE. El Gobierno francés destaca, además, que tuvo en cuenta el principio de proporcionalidad, ya que un Decreto de 11 de octubre de 1999²⁴ autorizó el tránsito a través del territorio francés de productos REBF con destino a los demás Estados miembros que habían levantado el embargo a pesar de los problemas de rastreabilidad y de etiquetado.

97. ¿Qué valor debe atribuirse a estas alegaciones? Comenzaré señalando que, mientras que la Comisión esperaba que la República Francesa reprodujese la argumentación que había presentado en su respuesta al dictamen motivado y, en consecuencia, redactó su demanda intentando desvirtuar esta argumentación, la República Francesa adopta una estrategia de defensa diferente en su escrito de contestación a la demanda.

98. Si el objetivo perseguido era sorprender a la Comisión, dicho objetivo se alcanzó, ya que, en su escrito de réplica, la Comisión estima conveniente «señalar que la mayoría de las alegaciones formuladas por el Gobierno francés en su escrito de contestación a la demanda son nuevas respecto a la fase administrativa previa, y que éste ya no menciona el dictamen de la AFSSA, en torno al cual giraba su argumentación en dicha fase y, en particular, su respuesta al dictamen motivado».

99. A la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1999,²⁵ a la que el Gobierno francés hace referencia en su dúplica, el libre ejercicio del derecho de defensa permite actuar de esta manera. Frente a esta situación, en la que las alegaciones de una parte no se corresponden verdaderamente con las de la otra, podría verme tentado a examinar las alegaciones formuladas por la Comisión en su demanda únicamente en la medida en que sean cuestionadas por la República Francesa y en examinar directamente las alegaciones del Gobierno francés a la luz de las alegaciones expuestas en el escrito de réplica.

100. Sin embargo, no procederé de esta manera, porque creo que un examen minucioso de las alegaciones formuladas en la demanda podría resultar muy útil para distinguir posteriormente, entre los distintos puntos en los que existe desacuerdo entre las partes, aquellos en los que se está

24 — JORF de 12 de octubre de 1999, p. 15520.

25 — Comisión/España (C-414/97, Rec. p. I-5585).

en presencia de análisis jurídicos opuestos y aquellos en los que el desacuerdo radica en una apreciación diferente de una situación de hecho o en una interpretación diferente de documentos que pretenden reflejar tal situación. Pues bien, tal distinción es absolutamente indispensable en un asunto como el presente, en el que, con el pretexto de alimentar el debate, una multitud de alegaciones de valor muy desigual ha oscurecido los verdaderos intereses en juego.

101. No cabe duda de que la Comisión tiene razón cuando afirma que, en virtud del artículo 249 CE, una decisión es obligatoria para sus destinatarios. Pero la exactitud de esta afirmación en modo alguno pone punto final al debate sobre el eventual incumplimiento por parte de la República Francesa de sus obligaciones en virtud del Tratado, ya que la mera comprobación de que un Estado miembro no ha respetado un acto de Derecho derivado que le impone obligaciones no permite, por sí sola, llegar a la conclusión de que existe un incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Tratado.

102. En efecto, es necesario haberse asegurado con anterioridad de que dicho Estado miembro no puede invocar otra disposición de Derecho comunitario de rango superior, o al menos equivalente, o un principio general del Derecho que lo autorice, siempre que se cumplan determinados requisitos, a no aplicar, incluso temporalmente o a reserva de que se cumplan determinadas exigencias procedimentales, la decisión de la que es destinatario.

103. En cambio, en el caso de una decisión de la que es destinatario, un Estado miembro no puede estar autorizado, cuando la Comisión haya interpuesto contra él un recurso por incumplimiento, a invocar su ilegalidad ante el Tribunal de Justicia, como motivo de defensa, si no ha hecho uso del recurso de anulación respetando las exigencias procedimentales establecidas en el artículo 230 CE.

104. Esta imposibilidad se halla recogida en una jurisprudencia reiterada, que considero perfectamente fundada. En efecto, en mi opinión cabe exigir de un Estado miembro al que se notifica una decisión —que, en virtud del artículo 249 CE, está obligado a cumplir— que examine dicha decisión para formarse una opinión sobre su legalidad y que, en el caso de que tal examen revele la existencia de un problema de legalidad, presente un recurso de anulación en el plazo fijado por el artículo 230 CE.

105. Por este motivo, considero que el Gobierno francés no puede fundamentar eficazmente su defensa en la ilegalidad de las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514. Si dicho Gobierno tenía objeciones que formular contra el régimen REBF como tal, por considerar, por ejemplo, que dicho régimen no era apto para reducir el riesgo de contaminación de modo que las exigencias de salud pública quedaran realmente garantizadas, le incumbía interponer un recurso de anulación contra la Decisión 98/692,

por la que se modificó la Decisión 98/256, para, precisamente, permitir la reanudación de las exportaciones en el marco del régimen REBF.

comprobar que se cumplían todos los requisitos del régimen REBF y, una vez realizadas tales comprobaciones, fijar la fecha de reanudación de las exportaciones.

106. Resulta aún más sorprendente que no haya actuado de esta manera, en la medida en que la propuesta de la Comisión había sido objeto de un dictamen negativo por parte del Comité veterinario permanente y no había podido obtener la mayoría necesaria para su adopción durante su examen por el Consejo. Por tanto, lo menos que puede decirse es que, en el momento en que fue propuesto por la Comisión, el establecimiento del régimen REBF no resultaba evidente, y que cabía esperar que alguno de los Estados miembros que se había opuesto a su adopción por el Consejo reaccionase cuando la Comisión, haciendo uso de las competencias de que disponía en dicho caso en virtud de la Directiva 89/662, decidió imponerlo de todas formas, invocando el hecho de que el Consejo no se había pronunciado por mayoría simple contra las medidas propuestas.²⁶

107. Los autos no permiten conocer cuáles fueron las razones que impulsaron al Gobierno francés a no reaccionar en ese momento. Puede que su falta de reacción en el ámbito contencioso se explique por el hecho de que la Decisión 98/692 no tenía como efecto permitir una reanudación inmediata de las exportaciones británicas, ya que confiaba a la Comisión la tarea de

108. En otras palabras, cuando se adoptó la Decisión 98/692, el levantamiento del embargo podía presentarse como una mera posibilidad a medio o largo plazo, que no resultaba útil excluir mediante una acción contenciosa inmediata. En cualquier caso, no me corresponde valorar las razones, cualesquiera que hayan podido ser, por las cuales el Gobierno francés no creyó oportuno interponer recurso de anulación contra la Decisión 98/692.

109. Sólo puedo limitarme a señalar que el Gobierno francés no impugnó en su momento el establecimiento del régimen REBF y que no interpuso recurso de anulación contra la Decisión 1999/514 en el plazo fijado en el artículo 230 CE. Esta inactividad, tanto en el momento de la adopción del régimen REBF, como modalidad de levantamiento del embargo, como en el momento de la fijación de la fecha de reanudación de las exportaciones en el marco de dicho régimen, hacía que la posterior interposición —es decir, fuera plazo— del recurso de anulación resultara extremadamente problemática, salvo que se obtuviese una prórroga de plazo, no prevista en el artículo 230 CE. A tal efecto, la República Francesa debería haber expuesto de manera convincente, por una parte, que el Gobierno francés sólo dispuso de los

26 — Véase el último considerando de la Decisión 98/692, así como el artículo 18 de la Directiva 89/662.

elementos que lo llevaron a considerar que las Decisiones 98/692 y 1999/514 eran ilegales después de la expiración de los plazos de recurso, y, por otra parte, que, por motivos que le eran totalmente ajenos, no pudo conocerlos antes.

110. Este extremo resulta muy dudoso por lo que respecta a la Decisión 98/692. En efecto, no parece que ninguno de los elementos que el Gobierno francés mencionó en los distintos intercambios de notas con la Comisión y en la respuesta al dictamen motivado pueda conducir a una apreciación de los riesgos residuales ligados al régimen REBF distinta de la que podía realizarse en el momento de la adopción de la Decisión 98/692.

111. Es cierto que, durante el cuarto trimestre del año 1999, se puso de manifiesto que en breve se podría recurrir a pruebas de detección de la EEB, cuya utilización podía parecer remota en 1998. Pero esta posibilidad no implicaba que el régimen REBF quedara condenado; sólo abría la posibilidad de hacerlo aún más seguro.

112. Por lo que se refiere a la Decisión 1999/514, los elementos formulados por el Gobierno francés parecen más convincentes. Habida cuenta de que la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, preveía que la Comisión fijaría la fecha del comienzo de las exportaciones en el marco del régimen REBF «tras haber comprobado [...] que se aplican todas las

disposiciones de la presente Decisión», parece difícil reprochar al Gobierno francés haber partido de la base de que, en el momento en que la Comisión adoptó la Decisión 1999/514, dichas comprobaciones se habían realizado efectivamente y habían permitido constatar que se cumplían dichos requisitos y, en consecuencia, no haber interpuesto recurso de anulación, al no disponer de elementos concretos que le permitieran sustentar la argumentación necesaria para interponer tal recurso.

113. Pero, suponiendo que, efectivamente, la Comisión, habida cuenta del tenor de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, no tuviera derecho a adoptar la Decisión 1999/514 en julio de 1999, cuestión que abordaré más adelante, y que el Gobierno francés sólo haya podido darse cuenta de ello tras la expiración de los plazos para recurrir, esta expiración no privaba a dicho Gobierno de todo medio de acción en el plano del control de legalidad.

114. En efecto, si bien la vía consistente en tratar de obtener del juez una prórroga de plazo podía parecer extremadamente incierta, a falta de todo precedente jurisprudencial en tal sentido, el Gobierno francés podía instar, sin el menor problema procesal, el control de la Decisión 1999/514 y sin duda también de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, utilizando la vía del recurso por

omisión. Le bastaba para ello con requerir a la Comisión, habida cuenta de los elementos nuevos que afirmaba poseer, para que modificara esta Decisión y, en caso de negativa explícita, interponer un recurso de anulación contra dicha negativa o, en caso de que la Comisión no reaccionara, presentar un recurso sobre la base del artículo 232 CE.

declaró inadmisibile. Como señala el Tribunal de Justicia en su auto Francia/Comisión, antes citado, la Comisión «no había recibido previamente una solicitud expresa de modificación de la Decisión 1999/514, sino tan sólo la comunicación de elementos pretendidamente nuevos y capaces de modificar los elementos de hecho y de Derecho tomados en consideración.

115. En apoyo tanto de uno como de otro recurso, el Gobierno francés podría haber alegado eficazmente todas las objeciones que, en su opinión, suscitaba el régimen REBF, por lo que se refiere a la Decisión 98/692, y la fecha del 1 de agosto, por lo que respecta a la Decisión 1999/514. Si tales objeciones eran realmente aptas para cuestionar el fundamento de alguna de estas Decisiones, sería difícilmente imaginable que el Tribunal de Justicia se hubiera negado a considerar como omisión la negativa de la Comisión a derogarlas o a modificarlas.

116. En efecto, la Comisión no puede escudarse en el hecho de que una decisión no ha sido objeto de un recurso de anulación en el plazo fijado en el artículo 230 CE para, en el caso de que se le presente una solicitud de modificación o de derogación, pretender atribuirle carácter permanente.

117. Sin embargo, es preciso señalar que el Gobierno francés no siguió esta vía, sino que, en su lugar, interpuso un recurso de anulación que el Tribunal de Justicia

Si la demandante estimaba que dicha comunicación entrañaba la obligación de la Comisión de adoptar una nueva Decisión, habría debido seguir el procedimiento del recurso por omisión establecido en el Tratado» (apartados 47 y 48).

118. Debo señalar, por último, que el recurso por omisión podría haber ido acompañado de una demanda de medidas provisionales que tuviera por objeto, de un modo u otro, paralizar la aplicación de la Decisión 1999/514, sobre la base de que la importancia de las implicaciones en materia de salud pública se oponía a que esta Decisión se aplicara hasta el pronunciamiento de la sentencia que resolviera sobre la existencia de una obligación de la Comisión de modificarla.

119. Llegado a este punto de mi razonamiento, he de señalar que las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514 gozaban, respecto de la República Francesa, de la eficacia prevista en el artículo 249 CE, y que el Gobierno francés, contrariamente a lo que afirma en su

escrito de dúplica, no puede, en el marco del presente recurso por incumplimiento, justificar su negativa a aplicarlas cuestionando su validez.

120. Debo dar la razón a la Comisión sobre un segundo punto de la argumentación que desarrolla en su demanda: el de la autoridad de los dictámenes del CDC. Estoy completamente de acuerdo con la Comisión en que, cuando una decisión de esta institución puede apoyarse en la autoridad del dictamen del CDC, un Estado miembro no puede invocar el dictamen emitido por un organismo científico nacional para oponerse a ella, al menos cuando, como ocurría en el presente caso, las objeciones del organismo nacional posteriores al dictamen del CDC, en el que se había basado la Comisión para adoptar su decisión, fueron sometidas al examen de éste, que las consideró carentes de fundamento.

121. En efecto, si bien puede admitirse que, en un primer momento, algún aspecto de un expediente tan delicado pudiera, eventualmente, haber pasado inadvertido al CDC, no puede admitirse, en cambio, que, una vez señalado este elemento al CDC y examinado y considerado no pertinente por éste, el Estado miembro rechace la autoridad científica de los dictámenes del CDC, salvo que se demuestre el mal funcionamiento de este organismo —hipótesis que es de esperar que no se produzca jamás, puesto que tendría consecuencias dramáticas para la legitimidad de la actuación de los organismos comunitarios—.

122. Es evidente que la autoridad de los dictámenes del CDC no excede del ámbito que haya sido objeto, efectivamente, de los trabajos de este organismo. Pues bien, me parece que la Comisión no se contenta con oponer a las consideraciones de la AFSSA sobre la posibilidad de que ciertos animales admisibles al REBF estén, no obstante, afectados por la EEB el análisis más bien tranquilizador del CDC sobre la materialización de tal posibilidad, lo que ciertamente tiene derecho a hacer, ya que esta divergencia se sitúa en el plano epidemiológico, es decir, científico, sino que también pretende apoyarse en los dictámenes del CDC para afirmar que el régimen REBF y sus requisitos de aplicación ofrecen todas las garantías exigibles a la luz del imperativo de protección de la salud pública, lo que me parece cuestionable.

123. En efecto, en el dictamen que emitió tras conocer el dictamen de la AFSSA de 30 de septiembre de 1999, el CDC, al tiempo que mantuvo su análisis científico anterior, dio muestras de una extremada prudencia respecto de las garantías que la aplicación del régimen REBF aportaba efectivamente.

124. En dicho dictamen se puede leer, en particular, que «the SSC agreed that the existence of an effective and safe system for the identification and tracing particularly of meat products is of crucial importance. However, this is a control or risk management and not a scientific issue» («el CDC coincide en que la existencia de un sistema eficaz y seguro de identificación y rastreadibilidad, en particular de los productos cárnicos, es de crucial importancia. No obstante, se trata de una cuestión de gestión de los controles y del riesgo, no de

una cuestión científica»).²⁷ Más adelante, el CDC declara: «The SSC emphasises that its analyses of the risk from BSE depend on the Commission and Member States ensuring that proposed measures to exclude or limit the risk are followed meticulously» («El CDC destaca que su análisis de los riesgos derivados de la EEB depende de una aplicación meticulosa por parte de la Comisión y de los Estados miembros de las medidas propuestas para excluir o limitar el riesgo»).²⁸ Es difícil expresar con mayor claridad que de los dictámenes del CDC no puede extraerse ninguna conclusión respecto de las medidas de rastreabilidad y de etiquetado efectivamente aplicadas; sin embargo, el dictamen favorable del CDC sobre el régimen REBF parte de la base de que dichas medidas se aplican efectivamente con gran intensidad.

una situación jurídica, en el sentido de que sólo tiene por objeto recordar que, a partir del momento en que la Comisión comprueba que se cumplen efectivamente todos los requisitos establecidos en la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, no puede retrasar la fijación de la fecha de reanudación de las exportaciones, y, en tal caso, es totalmente exacta; o bien pretende describir una situación de hecho, y debe interpretarse en el sentido de que la Comisión, antes de adoptar la Decisión 1999/514, había comprobado efectivamente que se cumplían todos los requisitos exigidos y, en tal caso, al margen de que el Gobierno francés cuestione formalmente su exactitud, suscita algunos interrogantes cuando se compara con la declaración interpretativa de la Comisión que figura en el anexo II del documento titulado «memorándum de acuerdo», antes citado.

125. Esto me conduce a analizar otra afirmación de la Comisión que figura en su demanda, a saber, que, so pena de vulnerar la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, «estaba obligada a fijar la fecha de reanudación de la expedición de los productos REBF desde el momento en que se cumplían materialmente los requisitos fijados en el artículo 6 y en el anexo III de la Decisión 98/256/CE, en su versión modificada por la Decisión 98/692/CE».

126. Esta afirmación presenta cierta ambigüedad. En efecto, o bien pretende describir

127. En efecto, en esta declaración, fechada el 24 de noviembre de 1999, la Comisión, al tiempo que señala que el marcado y el etiquetado específicos de los productos REBF en todos los Estados miembros resultan de las obligaciones en materia de rastreabilidad y retirada establecidas en la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, indica que cada Estado miembro deberá notificarle, al igual que a los demás Estados miembros, la marca distintiva que haya elegido,²⁹ y que, a la luz de la experiencia adquirida, la Comisión «tratará de precisar y de completar, en su caso, el marco normativo existente».

27 — Punto 3.5 del dictamen.

28 — Punto 4.3 del dictamen.

29 — Cualquier carne o producto debe permanecer marcado o etiquetado de esta manera tras su despiece, transformación o acondicionamiento en cualquier Estado miembro (véase el punto 84 *supra*).

128. En mi opinión, no es necesario leer entre líneas para comprender, a la luz de esta declaración, que en noviembre de 1999 la Comisión aún no había recibido ninguna notificación por parte de los Estados miembros sobre las decisiones adoptadas respecto de este mercado específico, y que no descartaba en absoluto la posibilidad de que fueran necesarias medidas normativas complementarias para garantizar una perfecta rastreabilidad y un etiquetado adecuado.

129. En el memorándum de acuerdo puede leerse, además, que «el marco normativo comunitario actual garantiza ya una rastreabilidad, pero de manera poco transparente y poco rápida». Pues bien, cabe preguntarse, en mi opinión, por el valor de una rastreabilidad que no garantiza la transparencia.

130. Estas observaciones muestran que, si el Gobierno francés se hubiera colocado en una situación que le permitiera cuestionar la legalidad de la Decisión 1999/514, probablemente habría dispuesto de argumentos serios para sostener que la Comisión no podía, a la luz de las exigencias establecidas en la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, adoptar dicha Decisión en la fecha en que lo hizo. Pero ya señalé más arriba que, al no haber seguido la vía procesal adecuada, el Gobierno francés no puede formular alegaciones basadas en la invalidez de las Decisiones que no ha respetado.

131. En cambio, la respuesta a la afirmación que figura en la demanda de la Comisión y según la cual la República Francesa no puede invocar el artículo 30 CE para justificar el obstáculo a la libre circulación de mercancías, contraria al artículo 28 CE, que resultaba de su negativa a cumplir las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514, ha de ser completamente distinta. La Comisión afirma, a este respecto, que, «dado que las exigencias en materia veterinaria y sanitaria que se aplican a los productos sometidos al régimen REBF y a su expedición fuera del Reino Unido (al igual que la mayor parte del ámbito veterinario) están sujetas a una armonización comunitaria que constituye un sistema coherente y exhaustivo destinado precisamente a garantizar la protección de la salud humana y animal, la República Francesa no puede, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, justificar el embargo sobre la base del artículo 30 del Tratado CE».

132. Pues bien, no entiendo cómo puede conciliarse esta afirmación con el reconocimiento, en el anexo II antes citado, de que podría resultar necesario precisar y completar el marco normativo existente. En efecto, es evidente que, literalmente, sólo se puede completar lo que es incompleto.

133. Pero al margen de las dudas que la comparación de estos dos textos, que proceden ambos de la Comisión, puedan suscitar respecto de la existencia de la armonización completa que, efectivamente, y según reiterada jurisprudencia del Tribu-

nal de Justicia, excluiría el recurso por parte de un Estado miembro al artículo 30 CE, procede, en mi opinión, preguntarse por el enfoque que ha de adoptarse para apreciar el grado de armonización efectivamente alcanzado.

134. ¿Ha de hacerse desde el punto de vista de las condiciones en las que la carne de bovino procedente del Reino Unido puede acceder al mercado de los demás Estados miembros, como pretende la Comisión, o desde el punto de vista de la lucha contra la EEB?

135. Este último enfoque puede apoyarse en el hecho de que el régimen REBF, como tal, no es más que una excepción a la prohibición de exportar carne de bovino a partir del Reino Unido, establecida, como medida de salvaguardia, por la Decisión 96/239, que, por su parte, sólo constituye una de las numerosas medidas adoptadas por las instituciones comunitarias para hacer frente al peligro de la EEB surgido en la cabaña bovina comunitaria.

136. Así pues, por lo que se refiere a la EEB existían una serie de medidas concretas, y no es en absoluto seguro que su yuxtaposición constituyera una armonización completa en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

137. Incluso cabe dudar que así fuera, habida cuenta de que, en el Reglamento

(CE) n° 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,³⁰ del que puede decirse que pretende llevar a cabo una armonización completa, si bien deja expresamente fuera de su ámbito de aplicación determinadas cuestiones, el régimen REBF, que dicho Reglamento mantiene sin modificaciones sustanciales, se encuadra en el capítulo C del anexo VIII de dicho Reglamento y, por tanto, sólo constituye un pequeño fragmento del conjunto de la regulación.

138. Llegado a este punto del examen de los elementos, muy numerosos y complejos, a la luz de los cuales debe apreciarse la fundamentación del recurso interpuesto por la Comisión contra la República Francesa, me parece necesario recordar las reflexiones que me han inspirado los argumentos expuestos en la demanda.

139. He señalado que la República Francesa no cumplió determinadas decisiones cuya validez no cuestionó y cuya derogación o modificación tampoco solicitó, cuando aún podía hacerlo, con vistas a poder impugnar la legalidad de la negativa de la Comisión a llevarlas a cabo.

140. He indicado, sin embargo, que si bien el principio mismo del recurso al régimen

30 — DO L 147, p. 1.

REBF como modalidad de levantamiento parcial del embargo podía, cualesquiera que hubieran sido las reservas expresadas por la AFSSA, ampararse en la autoridad de los dictámenes del CDC, la afirmación de la Comisión según la cual estaba obligada a adoptar la Decisión 1999/514 en la fecha en que lo hizo puede suscitar ciertas dudas.

141. Por último, y más importante aún, he señalado que resulta difícil presentar como una evidencia la existencia de una armonización comunitaria completa, que excluya por completo la justificación de la negativa de la República Francesa a autorizar las importaciones de productos sometidos al régimen REBF al amparo del artículo 30 CE.

142. Las alegaciones formuladas por el Gobierno francés en su escrito de contestación a la demanda aportan pocos elementos en relación con esta lectura crítica de la demanda de la Comisión.

143. Es cierto que dicho Gobierno trata de rechazar la imputación de haber incumplido la obligación de cooperación formulada por la Comisión, pero no creo que sea necesario detenerse en esta cuestión, en la medida en que nos hallamos ante un recurso por incumplimiento, es decir, un recurso objetivo, en el que se trata de determinar si un Estado miembro podía o no, sin vulnerar el Derecho comunitario, hacer caso omiso de una decisión de la Comisión y en el que, por consiguiente, no

me parece que tengan cabida realmente las imputaciones de deslealtad, que, en cualquier caso, carecen de consecuencias prácticas.

144. El Gobierno francés también formula, en su escrito de contestación, alegaciones que cuestionan el fundamento mismo del régimen REBF, pero, al margen de que dichas alegaciones se basan en hechos posteriores a la fecha de interposición del recurso, sólo tienen interés en la medida en que en el presente caso pueda admitirse la invocación del artículo 30 CE, cuestión que, en esta fase del razonamiento, sigue abierta.

145. En cambio, puede descartarse inmediatamente la alegación del Gobierno francés según la cual la Comisión no ha probado la existencia del incumplimiento, al no poder mencionar ni un solo caso de rechazo en la frontera francesa de carne británica sometida al régimen REBF.

146. En efecto, tras haber comunicado *urbi et orbi* que no autorizaría la importación de carne de bovino británica sometida al régimen REBF, el Gobierno francés no se halla en posición de sostener que el hecho de que sus servicios hayan comprobado que no existe ningún incumplimiento de esta prohibición impide que la Comisión sostenga que incumplió sus obligaciones al negarse a llevar a cabo, tal como se lo imponían las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514, un levantamiento parcial del embargo.

147. Así pues, pasaré inmediatamente a examinar las alegaciones formuladas en las fases de réplica y dúplica, en las que podían afinarse las argumentaciones.

148. En su escrito de réplica, la Comisión, tras recordar que no son admisibles las alegaciones del Gobierno francés que cuestionan la validez de las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514, cuyo incumplimiento se le imputa —lo que, como ya he expuesto más arriba, considero exacto—, también cuestiona, con carácter subsidiario, la posibilidad de que el Gobierno francés se apoye en hechos y elementos posteriores a la adopción de dichas Decisiones.

149. No puedo más que coincidir con la Comisión por lo que respecta a la invocación de tales hechos y elementos para cuestionar la legalidad de las Decisiones controvertidas. En cambio, no veo qué motivo podría impedir que el Gobierno francés, cuando no razone en términos de legalidad, invoque, para justificar su actitud, documentos posteriores a la adopción de las Decisiones o incluso a la interposición del recurso, pero que aporten aclaraciones sobre la situación concreta en el momento en que la Comisión consideró que debía adoptar la decisión de levantamiento parcial del embargo o que confirmen, en su opinión, la procedencia de su negativa a aplicarla.

150. La Comisión también cuestiona el derecho de la República Francesa a justifi-

car su negativa invocando cláusulas de salvaguardia. En su opinión, el recurso a una cláusula de salvaguardia requiere que se siga el procedimiento previsto en la disposición que establece la posibilidad de aplicar tal cláusula y, por tanto, no puede admitirse que un Estado miembro, tras haber actuado de manera completamente unilateral, sin indicar que pretendía hacer uso de la posibilidad concedida por una disposición determinada y sin haber enviado a la Comisión las comunicaciones previstas en dicha disposición, invoque, cuando se le reprocha su actitud, que su actuación se inscribía en el marco de la aplicación de una medida de salvaguardia.

151. En otras palabras, no puede tolerarse una justificación *a posteriori*. En apoyo de su afirmación, la Comisión invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1999, Comisión/Italia.³¹

152. En su escrito de dúplica, el Gobierno francés sostiene que esta sentencia no es pertinente, en la medida en que la República Italiana sólo había invocado la cláusula de salvaguardia en el transcurso del procedimiento administrativo previo.

153. Este Gobierno señala que la República Francesa no obró de esta manera en el presente caso, ya que «comunicó oficial-

31 — Asunto C-112/97, Rec. p. I-1821.

mente a la Comisión, por medio de su representante ante las Comunidades, el texto del dictamen del Comité ESST reproducido en el dictamen de la AFSSA, de 30 de septiembre de 1999, que en su opinión constituía un elemento científico nuevo que podía dar lugar a una modificación de las Decisiones 98/692 y 1999/514», antes del inicio del procedimiento administrativo previo y, por tanto, del procedimiento contencioso.

154. El Gobierno francés se sorprende de que la Comisión se niegue a considerar que esta comunicación equivalía a una notificación de su intención de adoptar una medida de salvaguardia, cuando la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de diciembre de 2000, Eurostock,³² pone de manifiesto que, tras haber notificado el Reino Unido a la Comisión una medida de salvaguardia en el marco de la lucha contra la EEB al amparo de una directiva que no era pertinente, la Comisión indicó a dicho Estado miembro que tal notificación no cumplía los requisitos de la directiva pertinente, de modo que el Reino Unido pudo efectuar, cumpliendo las formalidades exigidas, una nueva notificación.

155. En opinión del Gobierno francés, la Comisión incumplió su obligación de lealtad hacia él.

156. Me parece, no obstante, que el comportamiento del Gobierno francés en el presente asunto y el del Gobierno del Reino

Unido en el asunto que dio lugar a la sentencia Eurostock, antes citada, son muy diferentes, ya que el primero se limitó a comunicar un dictamen de la AFSSA que en su opinión debía tomarse en consideración, pero no anunció sin ninguna ambigüedad que pretendía hacer uso de la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia, mientras que el segundo anunció su intención en este sentido, pero basándose en una directiva que no era pertinente. Esta diferencia de comportamiento entre los dos Estados miembros explica perfectamente, en mi opinión, la diferente reacción de la Comisión en ambos casos.

157. Así pues, la Comisión invoca acertadamente la sentencia Comisión/Italia, antes citada, para oponerse al Gobierno francés. Debo señalar, a este respecto, que la inexistencia de notificación regular impide también al Gobierno francés enmarcar, como pretende hacerlo en su escrito de contestación a la demanda y en su réplica, su negativa a levantar el embargo para los productos REBF en la Directiva 92/59.

158. En efecto, o bien el sistema RBEF constituye una armonización completa, en cuyo caso dicha Directiva no es aplicable, o bien no es así, y el Gobierno francés podía efectivamente actuar al amparo del artículo 6 de esta Directiva, pero debía imperativamente, con arreglo al artículo 7 de ésta, llevar a cabo una notificación, al menos con arreglo a la Directiva 89/662, ya que la Directiva 92/59 no exige ninguna notificación particular si una legislación comunitaria específica impone ya dicha notificación.

32 — Asunto C-477/98, Rec. p. I-10695.

159. Tampoco puedo coincidir con el Gobierno francés cuando éste afirma que el presente asunto tiene similitudes evidentes con el asunto Eurostock, antes citado, en el sentido de que en ambos casos un Estado miembro adopta medidas de salvaguardia porque aún no existe ninguna medida comunitaria aplicable.

160. En efecto, si bien ocurría esto en el asunto Eurostock, antes citado, no se puede sostener que las Decisiones 98/256, modificada por la Decisión 98/692, y 1999/514 no fueran aplicables en otoño de 1999. Como señalé más arriba, cabe preguntarse por la existencia, en el momento de la adopción de la Decisión 1999/514, de los requisitos establecidos en la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, pero se trata de una cuestión diferente que en modo alguno permite sostener que la Decisión 1999/514, que, como cualquier acto comunitario, gozaba de la presunción de validez, no fuera aplicable.

161. Aun suponiendo que, al comunicar el dictamen de la AFSSA, el Gobierno francés haya pretendido situarse en el marco jurídico de la adopción de una medida de salvaguardia al amparo del artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662 y se lo haya hecho saber expresamente a la Comisión, no considero que tuviera derecho a calificar su negativa a levantar el embargo de medida de salvaguardia autorizada por dicha Directiva.

162. En efecto, los Estados miembros sólo disponen de la posibilidad de adoptar una medida de salvaguardia a la espera de las medidas que adopten las autoridades comunitarias. Ello presupone, por tanto, que aún no se hayan adoptado medidas comunitarias.

163. Pues bien, en el presente asunto las Decisiones 98/256 y 1999/514 eran precisamente medidas comunitarias, que suponían una adaptación, en el sentido de un levantamiento parcial del embargo, de la Decisión 96/239, que, precisamente al amparo del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 89/662, había establecido un embargo total de la carne de bovino procedente del Reino Unido.

164. Así pues, la posición del Gobierno francés consiste en sostener que un Estado miembro puede apoyarse en el artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662 para adoptar una medida de salvaguardia nacional que endurezca una medida comunitaria adoptada como medida de salvaguardia con arreglo al artículo 9, apartado 4, de la misma Directiva. Esta posición no me parece aceptable. Si un Estado miembro no está satisfecho con una medida de salvaguardia comunitaria, debe impugnarla ante el juez para que éste se pronuncie sobre el particular, pero no puede actuar unilateralmente.

165. En cambio, el problema es distinto cuando el Estado miembro invoca el artículo 30 CE. En su réplica, la Comisión aborda esta cuestión pero no aporta, sin embargo, elementos convincentes. Se limita

a afirmar que la normativa comunitaria aplicable al REBF tiene carácter exhaustivo, «dado que en el artículo 6 de la Decisión 98/256/CE, en su versión modificada por la Decisión 98/692/CE, y en el anexo III se fijan de manera detallada y muy estricta, en particular, los requisitos para la admisibilidad de los animales al régimen REBF, las normas aplicables en los mataderos, salas de despiece, cámaras frigoríficas y durante el transporte, así como los tejidos que deben separarse y las normas de control y de rastreabilidad aplicables en esta materia».

166. Pues bien, ya señalé más arriba que, desde el punto de vista del establecimiento de un régimen de conjunto para la lucha contra la EEB, sólo puede considerarse que lleva a cabo tal establecimiento el Reglamento nº 999/2001. Incluso si se enfocara la cuestión desde el punto de vista del régimen REBF, se llegaría a la conclusión de que el anexo III de la Decisión 98/256, modificada por la Decisión 98/692, sienta, ciertamente, el principio de la rastreabilidad y del etiquetado, pero no establece las normas que los Estados miembros distintos del Reino Unido deberían adoptar a tal efecto, lo que difícilmente puede considerarse una armonización comunitaria. La Comisión, sin embargo, defiende la opinión contraria, ya que invoca la sentencia de 23 de mayo de 1996, *Hedley Lomas*,³³ en la que el Tribunal de Justicia declaró que, en el caso de que exista una armonización comunitaria, un Estado miembro no puede invocar el artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación) alegando que en otro Estado miembro no se respetan las normas que llevan a cabo dicha armonización.

167. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro no puede prohibir, al amparo del artículo 36 del Tratado, la exportación de ganado vivo hacia un Estado miembro del que sospecha que no aplica correctamente una directiva relativa a los modos de sacrificio de los animales. Pero el presente asunto se enmarca en un contexto completamente distinto. En efecto, se solicita a un Estado miembro que renuncie a prohibir las importaciones de carne de bovino procedente de un Estado miembro afectado de manera importante por la EEB, cuando consta que, si bien las exportaciones de dicha carne a partir de este Estado miembro se supeditan a la existencia de un sistema eficaz de rastreabilidad y de etiquetado, cuyas modalidades no están precisadas en la legislación comunitaria, la mayoría de los Estado miembros se niegan a adoptar medidas de Derecho nacional que garanticen dicha rastreabilidad y dicho etiquetado.

168. Al margen de que difícilmente se puede situar en el mismo plano el bienestar de los animales y la protección de la salud humana, ¿puede considerarse seriamente que disposiciones comunitarias que no establecen las normas que los Estados miembros distintos del Reino Unido deben respetar, y cuya existencia y respeto son esenciales para que no se ponga en peligro la salud humana, llevan a cabo una armonización completa que prohíbe a un Estado miembro que compruebe que no se ha emprendido ninguna acción en este sentido limitar la libre circulación de mercancías amparándose en las exigencias de salud pública?

169. No lo creo, y considero, en consecuencia, que, por lo que se refiere a la carne

33 — Asunto C-5/94, Rec. p. I-2553.

de bovino procedente del Reino Unido sometida al régimen REBF, la armonización comunitaria no podía privar a un Estado miembro de la posibilidad de adoptar medidas nacionales de protección de la salud pública con arreglo al artículo 30 CE.

170. A esta misma conclusión se llega, con mayor motivo, si se analiza la cuestión desde el punto de vista global de la lucha contra la EEB en lugar de los productos REBF, ya que en 1999 la Comunidad sólo había tratado el problema mediante una serie de medidas de salvaguardia que difícilmente podían considerarse comprendidas en un enfoque global.

171. Queda entonces por determinar si la negativa francesa a levantar el embargo respeta los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por lo que se refiere al recurso al artículo 30 CE. No se discute que esta negativa pretende proteger la salud pública. Sin embargo, es necesario comprobar la naturaleza exacta del riesgo para la salud pública que existía en el presente caso.

172. Como se ha señalado, el CDC estimó que los productos que respetaban el régimen REBF no eran más peligrosos que la carne de bovino producida en otros Estados miembros. Por tanto, no entrará a analizar la discusión entre la Comisión y la República Francesa sobre la aplicación defectuosa en el Reino Unido del Reglamento

nº 494/98 y sobre las consecuencias que deben deducirse de la aparición en el Reino Unido de un caso BARB («born after reinforced feed ban») en la primavera del año 2000. ¿Debe deducirse de esta inexistencia de peligrosidad particular de las carnes REBF que la República Francesa trató la carne de bovino procedente del Reino Unido de manera discriminatoria, lo que le impide invocar el artículo 30 CE?

173. Procede recordar, a este respecto, que la conclusión del CDC se basaba en una rastreabilidad y en un etiquetado sin fisuras. En las situaciones en que no se cumplía este requisito, podía considerarse que la carne de bovino británica presentaba efectivamente riesgos particulares.

174. Debe señalarse que, por lo que se refiere a las carnes sometidas al régimen REGC, la actitud francesa, a pesar de lo que afirma la Comisión en su réplica, es coherente. El Gobierno francés aceptó el levantamiento parcial del embargo respecto de estos productos, a pesar de que la rastreabilidad y el etiquetado no estuvieran mejor garantizados que en el caso de los productos REBF, según sostiene la Comisión, precisamente porque el régimen de exportación de ganado certificado ofrecía muchas más garantías sobre el estado sanitario de los animales de los que procedían tales carnes.

175. Por tanto, si bien puede descartarse el reproche de discriminación, es preciso

además, para que la negativa francesa pueda apoyarse en el artículo 30 CE, que la medida sea a la vez adecuada y proporcionada. Pues bien, por lo que se refiere a la adecuación, la posición del Gobierno francés es más sólida en relación con las importaciones indirectas que con las importaciones directas.

176. En efecto, el Gobierno francés ha admitido que la rastreabilidad y el etiquetado en el territorio del Reino Unido eran adecuados. A este respecto, en el memorándum de acuerdo de noviembre de 1999, antes citado, puede leerse que, por lo que se refiere a la rastreabilidad de los productos en el Reino Unido, «las aclaraciones aportadas por el Reino Unido despejaron las dudas de Francia» y, por lo que se refiere a los controles *in situ* en el Reino Unido, que «las aclaraciones despejaron las dudas de Francia».

177. Así pues, si en el momento de su exportación los productos REBF no plantean ningún problema de rastreabilidad ni de etiquetado, no se entiende, como señala acertadamente la Comisión en su réplica, por qué debería prohibirse su importación en Francia por falta de rastreabilidad y etiquetado adecuados.

178. En efecto, el establecimiento de normas nacionales que impusieran esta rastreabilidad y este etiquetado en Francia, a partir de la frontera y hasta la fase de venta

al consumidor final, sólo dependía del Gobierno francés.

179. Es evidente que si las críticas del Gobierno francés sobre la rastreabilidad y el etiquetado sólo fueran un pretexto para cuestionar la exportación de productos REBF, considerados poco seguros por dicho Gobierno, mientras no se dispusiera de pruebas rápidas de diagnóstico, la prohibición de importación constituiría la única medida adecuada.

180. Pero, como he expuesto más arriba, si el Gobierno francés cuestionaba en realidad el principio mismo de las exportaciones de carne de bovino del Reino Unido con arreglo al régimen REBF, debía atacar dicho problema directamente, es decir, interponer un recurso de anulación contra la Decisión 98/692, por la que se modifica la Decisión 98/256, o bien instar a la Comisión a que modificara dicho régimen.

181. Al no hacerlo, el Gobierno francés no podía, en mi opinión, adoptar medidas nacionales para remediar las insuficiencias detectadas en la aplicación del régimen REBF respecto de la rastreabilidad y el etiquetado.

182. El hecho de que un Estado miembro pueda hacer uso legítimamente de las

competencias que le reconoce el artículo 30 CE no tiene como consecuencia que éste tenga derecho a cuestionar la procedencia de las medidas comunitarias existentes: sólo puede paliar las lagunas que éstas contengan.

183. El recurso por parte de un Estado miembro al artículo 30 CE en un contexto en el que ya existen medidas comunitarias destinadas a evitar el peligro contra el que dicho Estado pretende actuar no le confiere las mismas posibilidades de acción que en el supuesto de que no exista ninguna medida comunitaria en dicho ámbito.

184. Por consiguiente, procede señalar que la República Francesa superó los límites de lo autorizado por el artículo 30 CE al prohibir las importaciones directas de productos REBF, lo que, evidentemente, no puede quedar subsanado por el hecho de que haya autorizado el tránsito de dichos productos.

185. Por lo que se refiere a las importaciones indirectas, la negativa francesa a levantar el embargo es, por el contrario, una medida adecuada.

186. En efecto, si el paso de los productos considerados por el mercado de otro Estado miembro da lugar a que se produzca una ruptura en el proceso de rastreabilidad efectuado hasta la salida de los productos del territorio del Reino Unido, es evidente que a las autoridades francesas les resulta

imposible adoptar medidas nacionales que restablezcan esta rastreabilidad y que permitan la retirada de un lote de productos que pudiera estar contaminado, de modo que la prohibición de importación resulta entonces una medida perfectamente adecuada, habida cuenta de la importancia fundamental de la rastreabilidad en el régimen REBF.

187. Es cierto que esta prohibición podría criticarse desde el punto de vista del respeto del principio de proporcionalidad, en la medida en que no puede excluirse que determinados productos REBF, aun cuando transiten por otro Estado miembro, sigan, sin embargo, siendo rastreables y estando correctamente etiquetados.

188. Puedo admitir, no obstante, que a falta de reglamentos comunitarios precisos sobre el modo de rastreabilidad y sobre la información que debe contener el etiquetado, por lo que se refiere a los productos REBF, el Gobierno francés haya podido recurrir a una prohibición general sin llevar a cabo ninguna distinción —que quizá sea difícil de realizar en la práctica, habida cuenta de la complejidad de los circuitos comerciales— entre los Estados miembros de procedencia.

189. Por tanto, en mi opinión el recurso de la Comisión sólo está parcialmente fundado, por lo que considero que cada parte debe cargar con sus propias costas.

Conclusión

190. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare 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 1999, 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, al prohibir la importación directa a partir del Reino Unido de productos admisibles a dicho régimen.
- Desestime el recurso en todo lo demás.
- Declare que cada parte cargará con sus propias costas.