

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 8 de julio de 2010*

En el asunto C-343/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), mediante resolución de 2 de julio de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de agosto de 2009, en el procedimiento entre

Afton Chemical Limited

y

Secretary of State for Transport,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader y los Sres. K. Schiemann, P. Kūris (Ponente) y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de abril de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Afton Chemical Limited, por la Sra. J. Stratford y el Sr. R. Blakeley, Barristers, y por el Sr. J. Flynn, QC, designados por el Sr. M. Lohn, Solicitor;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. M. Moore y la Sra. M. Simm, en calidad de agentes;
- en nombre del Parlamento Europeo, por las Sras. I. Anagnostopoulou y R. Kaškina, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Alcover San Pedro y los Sres. E. White y D. Kukovec, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de mayo de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE (DO L 140. p. 88), en la medida en que inserta un nuevo artículo 8 *bis*, apartados 2 y 4 a 6, en la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo (DO L 350, p. 58).

- 2 Esta petición se presentó en el marco de la solicitud formulada por Afton Chemical Limited (en lo sucesivo, «Afton») el 2 de julio de 2009 con el objeto de que se le autorizara a interponer un recurso de control de legalidad («judicial review») en relación con la «intención y/o la obligación» del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de adaptar el Derecho interno a la Directiva 2009/30.

Marco jurídico

- 3 El trigésimo quinto considerando de la Directiva 2009/30 es del siguiente tenor:

«El uso de aditivos metálicos específicos y, en particular, el uso de tricarbonilo metilciclopentadienilo de manganeso [en lo sucesivo, “MMT”], podría aumentar el riesgo de daños a la salud humana y podría perjudicar los motores de los vehículos y los equipos de control de las emisiones. Muchos fabricantes de vehículos aconsejan no usar combustibles que contengan este tipo de aditivos metálicos; el uso de tales combustibles puede invalidar las garantías de los vehículos. Por tanto, es pertinente revisar permanentemente los efectos del uso de MMT en el combustible, en consulta con las partes interesadas. En ausencia de esta revisión, es necesario adoptar medidas para limitar la gravedad de los daños que puedan causarse. Resulta adecuado, por tanto, establecer un límite máximo para el uso de MMT en el combustible, sobre la base de los conocimientos científicos disponibles en la actualidad. Este límite debe revisarse al alza solo si se puede demostrar que la utilización de una dosis más elevada no causa efectos adversos. Con el fin de evitar que los consumidores invaliden inadvertidamente las garantías de sus vehículos, es necesario asimismo que se requiera el etiquetado de todo combustible que contenga aditivos metálicos.»

- 4 El artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30 inserta en la Directiva 98/70 un artículo 8 *bis* que dispone lo siguiente:

«Aditivos metálicos

1. La Comisión llevará a cabo una evaluación de los riesgos para la salud y el medio ambiente derivados de la utilización de aditivos metálicos en los combustibles y, para

este fin, desarrollará un método de ensayo. Informará de sus conclusiones al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

2. A falta de la elaboración del método de ensayo mencionado en el apartado 1, la presencia del aditivo metálico tricarbonilo metilciclopentadienilo de manganeso (MMT) en los combustibles se limitará a 6 mg de manganeso por litro a partir del 1 de enero de 2011. El límite será de 2 mg de manganeso por litro a partir del 1 de enero de 2014.

3. El límite para el contenido de MMT en el combustible especificado en el apartado 2 se revisará sobre la base de los resultados de la evaluación realizada utilizando el método de ensayo a que se refiere el apartado 1. Se podrá reducir a cero si la evaluación de riesgos así lo justifica. No se podrá incrementar salvo si la evaluación de riesgos así lo justifica. Esta medida, destinada a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva, se adoptará de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control previsto en el artículo 11, apartado 4.

4. Los Estados miembros garantizarán que figure una etiqueta relativa al contenido de aditivos metálicos del combustible en todos los puntos en que se ponga a disposición de los consumidores un combustible con aditivos metálicos.

5. La etiqueta llevará el siguiente texto: “Contiene aditivos metálicos”.

6. La etiqueta se fijará en el lugar en que figura la información que indica el tipo de combustible, en una posición claramente visible. La etiqueta tendrá un tamaño y tipo de letra que se vean con claridad y puedan leerse fácilmente.»

El procedimiento principal y las cuestiones prejudiciales

- 5 Afton está establecida en el Reino Unido y forma parte del grupo Afton Chemical, el cual produce y vende MMT para su uso en todo el mundo.

- 6 Según las explicaciones facilitadas por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), el MMT es un aditivo metálico de los combustibles a base de manganeso que sirve para aumentar el octanaje del combustible sin plomo y para proteger las válvulas de los vehículos que utilizan gasolina que contiene sustitutos del plomo.

- 7 A juicio de Afton, la inserción del artículo 8 *bis*, apartados 2 y 4 a 6, en la Directiva 98/70 por obra de la Directiva 2009/30 es contraria a Derecho. Antes de la aprobación de esta última Directiva no existía, siempre según Afton, ningún límite o restricción sobre el uso del MMT ni ningún requisito de etiquetado en lo que respecta a los aditivos metálicos en general o al MMT en particular.

- 8 Afton formuló ante el órgano jurisdiccional remitente una solicitud con el objeto de que se le autorizara a interponer un recurso de control de legalidad («judicial review») en relación con «la intención y/o la obligación» del Gobierno del Reino Unido de adaptar el Derecho interno a la Directiva 2009/30.

- 9 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), tras conceder la autorización solicitada, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Con respecto a las disposiciones sobre aditivos metálicos contenidas en la Directiva 2009/30/CE [...]:

- 1) Por lo que se refiere a la parte del artículo 1, apartado 8, que inserta un nuevo artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, limitando el uso del [MMT] en los combustibles a 6 mg de manganeso por litro a partir del 1 de enero de 2011 y a 2 mg a partir del 1 de enero de 2014, ¿es la imposición de dichos límites:
 - a) contraria a Derecho por estar basada en un error manifiesto de apreciación;
 - b) contraria a Derecho por no respetar las exigencias del principio de cautela;
 - c) contraria a Derecho por adolecer de falta de proporcionalidad;
 - d) contraria a Derecho por vulnerar el principio de igualdad de trato;
 - e) contraria a Derecho por vulnerar el principio de seguridad jurídica?

2) Por lo que se refiere a la parte del artículo 1, apartado 8, que inserta un nuevo artículo 8 *bis*, apartados 4 a 6, en la Directiva 98/70, exigiendo el etiquetado de todos los combustibles que contengan aditivos metálicos con la frase “Contiene aditivos metálicos”; ¿es la imposición de dicho requisito de etiquetado:

a) contraria a Derecho por estar basada en un error manifiesto de apreciación;

b) contraria a Derecho por adolecer de falta de proporcionalidad?»

Sobre la admisibilidad de la remisión prejudicial

10 El Parlamento y la Comisión sostienen que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile.

11 A juicio de estas dos instituciones, la inadmisibilidad se deriva del hecho de que, por un lado, no existe ningún litigio entre las partes, ya que el Secretary of State for Transport adoptó una posición neutral por lo que respecta al fundamento de la impugnación, y, por el otro, el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente tiene como único fin lograr la anulación del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30.

12 La Comisión alega que Afton cumple, probablemente, los requisitos para interponer un recurso directo ante el órgano jurisdiccional comunitario en virtud del artículo 230 CE.

- 13 En primer lugar, conviene recordar que, cuando ante un órgano jurisdiccional nacional se suscita una cuestión sobre la validez de un acto adoptado por las instituciones de la Unión Europea, corresponde a dicho órgano jurisdiccional determinar si es necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo y, por consiguiente, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dicha cuestión. De este modo, cuando las preguntas planteadas por el juez nacional versan sobre la validez de una disposición de Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia, en principio, tiene la obligación de pronunciarse [sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 34, y de 3 de junio de 2008, *Intertanko y otros*, C-308/06, Rec. p. I-4057, apartado 31].
- 14 El Tribunal de Justicia no puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional más que cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética [sentencias, antes citadas, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, apartado 35, e *Intertanko y otros*, apartado 32].
- 15 En el litigio principal, de la resolución de remisión se desprende que Afton interpuso ante la High Court of Justice un recurso de control de legalidad en relación con «la intención y/o la obligación» del Gobierno del Reino Unido de adaptar el Derecho interno a la Directiva 2009/30, aun cuando en la fecha de interposición de este recurso el plazo previsto para la adaptación a esa Directiva aún no había finalizado, ni se había adoptado ninguna medida nacional de adaptación a la misma. Por otra parte, el mero hecho de que el Secretary of State for Transport haya expresado su intención de adaptar el Derecho interno a la Directiva 2009/30 basta para considerar que existe una discrepancia entre Afton y dicho Secretary [véase, en este sentido, la sentencia *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, antes citada, apartado 36].

- 16 Además, no se ha rebatido ante el Tribunal de Justicia que las cuestiones planteadas sean pertinentes para la solución del litigio en el procedimiento principal, pues la adopción de medidas nacionales dirigidas a la adaptación del ordenamiento jurídico del Reino Unido a la Directiva puede estar sometida al requisito de que ésta sea válida (véase la sentencia *Intertanko y otros*, antes citada, apartado 34).
- 17 Por consiguiente, no resulta manifiesto que la apreciación de la validez de la Directiva 2009/30, solicitada por el órgano jurisdiccional remitente, no guarde relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal ni que verse sobre un problema de naturaleza hipotética.
- 18 En segundo lugar y respecto de la cuestión de si declarar admisible una petición de decisión prejudicial sobre la apreciación de validez en un caso como el discutido en el procedimiento principal puede permitir una forma de eludir las disposiciones del artículo 230 CE, procede destacar que, en el sistema completo de recursos y procedimientos establecido por el Tratado CE para garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones, las personas físicas o jurídicas que, debido a los requisitos de admisibilidad previstos en el párrafo cuarto del mencionado artículo, no puedan impugnar directamente actos comunitarios de alcance general tienen la posibilidad, según los casos, de invocar la invalidez de tales actos bien de manera incidental ante el juez comunitario, en virtud del artículo 241 CE, bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales, e instar a estos órganos, que no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de tales actos, a que soliciten un pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre este extremo por medio de la cuestión prejudicial [véase la sentencia *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, antes citada, apartado 39].
- 19 En consecuencia, se plantea la cuestión de si un recurso de anulación de Afton basado en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, contra las disposiciones controvertidas habría sido admisible sin lugar a dudas, al afectarle dichas disposiciones directa e individualmente (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 1996, *Accrington Beef y otros*, C-241/95, Rec. p. I-6699, apartado 15, y de 2 de julio de 2009, *Bavaria y Bavaria Italia*, C-343/07, Rec. p. I-5491, apartado 40).

- 20 A este respecto, procede señalar que no puede considerarse sin lugar a dudas que las disposiciones controvertidas «afectan individualmente», en el sentido del párrafo cuarto del artículo 230 CE, a Afton (véase la sentencia Bavaria y Bavaria Italia, antes citada, apartado 41).
- 21 En efecto, según reiterada jurisprudencia, para poder considerar que un operador económico está individualmente afectado por el acto cuya anulación solicita, se precisa que se vea perjudicado en su posición jurídica, a causa de una situación de hecho que le caracterice en relación a cualquier otra persona y le individualice de una manera análoga a la de un destinatario (véanse las sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223, y de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 20).
- 22 En el asunto principal, es preciso destacar que las disposiciones de la Directiva 2009/30 cuya declaración de invalidez se solicita afectan a la totalidad de los productores de MMT.
- 23 En efecto, el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30 no se dirige específicamente a Afton y únicamente le afecta en su calidad objetiva de productor de MMT, en las mismas condiciones que a cualquier otro operador económico que se encuentre, actual o potencialmente, en idéntica situación.
- 24 Por otra parte, es necesario recordar, igualmente, que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, siempre que conste, como en el asunto principal, que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (véanse, en particular,

la sentencia de 22 de noviembre de 2001, *Antillean Rice Mills/Consejo*, C-451/98, Rec. p. I-8949, apartado 52, y el auto de 8 de abril de 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión*, C-503/07 P, Rec. p. I-2217, apartado 70).

- ²⁵ Por tanto, procede declarar que Afton no estaba indiscutiblemente legitimada para solicitar la anulación de las disposiciones controvertidas sobre la base del artículo 230 CE. En consecuencia, puede invocar la invalidez de estas disposiciones en el marco del recurso interpuesto con arreglo al Derecho nacional, aun cuando no las haya recurrido en anulación ante los órganos jurisdiccionales comunitarios en el plazo fijado en el artículo 230 CE (véase la sentencia *Bavaria y Bavaria Italia*, antes citada, apartado 46).
- ²⁶ De las anteriores consideraciones se desprende que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente son admisibles.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

- ²⁷ Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, por el que se inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, es inválido en la medida en que limita el uso de MMT en los combustibles a partir del 1 de enero de 2011.

Sobre la existencia de un error manifiesto de apreciación

- 28 A título preliminar, se debe destacar que, en un contexto técnico complejo y cambiante como el del asunto principal, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, en particular, en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y alcance de las medidas que adopte, mientras que el control del juez comunitario debe limitarse a examinar si, al ejercer dicha facultad de apreciación, dicho legislador incurrió en error manifiesto o desviación de poder o, también, si éste rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez comunitario no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por el legislador, a quien el Tratado encomendó dicha tarea, por la suya propia [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Rec. p. I-10035, apartado 47 y jurisprudencia citada].
- 29 Afton sostiene que los límites para el contenido de MMT han sido establecidos como consecuencia de un error manifiesto de apreciación de los hechos en el que han incurrido el Consejo y el Parlamento. A este respecto, Afton señala que el establecimiento de estos límites no se encuentra respaldado por la conclusión de la Comisión en el marco del estudio de impacto que se adjuntó a la propuesta de directiva, y que dichos límites son inviables y arbitrarios.
- 30 A este respecto procede, en primer lugar, señalar que el estudio de impacto realizado por la Comisión, que se adjuntó a su propuesta de directiva y que no contemplaba ni la prohibición de aditivos metálicos ni el establecimiento de valores máximos de contenido de MMT en los combustibles, no era vinculante ni para el Consejo ni para el Parlamento, los cuales, en el marco del procedimiento legislativo de codecisión establecido en el artículo 251 CE, estaban facultados para introducir modificaciones en dicha propuesta.

- 31 En segundo lugar, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 95 CE, apartado 3, la Comisión se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.
- 32 Por otra parte, el artículo 174 CE, apartado 1, dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar diferentes objetivos entre los que se encuentra la protección de la salud de las personas. El apartado 3 de este artículo establece que, en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles. Esta obligación se aplica en especial al procedimiento al que se refiere el artículo 95 CE, apartado 3, con arreglo al cual es necesario tomar en consideración nuevos datos (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos/Comisión, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, apartado 61).
- 33 No obstante, es necesario precisar que la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se ejerce exclusivamente respecto de la naturaleza y del alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, de la comprobación de los datos de base (véanse, en particular, las sentencias de 25 de octubre de 2001, Italia/Consejo, C-120/99, Rec. p. I-7997, apartado 44, y de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, Rec. p. I-7285, apartado 121).
- 34 No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones comunitarias de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión (sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 122).

- 35 En el asunto principal, de la lectura del proyecto de informe elaborado por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento, de 19 de julio de 2007, se desprende que esta Comisión propugnaba la prohibición del uso del MMT en los combustibles a partir del 1 de enero de 2010 por ser el uso de este aditivo y de otros aditivos metálicos muy perjudicial para el medio ambiente, sin precisar el fundamento científico de este punto de vista.
- 36 Sin embargo, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Parlamento precisó que dicha Comisión organizó no solo «talleres generales» sobre la revisión de la Directiva 2003/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de marzo de 2003, por la que se modifica la Directiva 98/70 (DO L 76, p. 10), sino también un «taller específico» sobre los MMT el 3 de abril de 2008 y durante el cual se dio audiencia, entre otros, a Afton. Esta Comisión parlamentaria tomó, igualmente, en consideración diferentes estudios en los que se cuestionaba la inocuidad del MMT, y entre los que cabe citar el informe «Sierra research», de 29 de agosto de 2008, elaborado en Canadá por la Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, y que, al tratarse de un estudio realizado con posterioridad, no pudo ser tomado en consideración por la Comisión Europea en el momento de la publicación del estudio de impacto.
- 37 El Consejo sostiene haber tenido en cuenta, durante el proceso legislativo, diferentes estudios realizados a partir de 2004 por el International Council on Clean Transportation (ICCT) (Consejo Internacional para el Transporte Limpio) que, a juicio de esta institución, demuestran que el uso del MMT es perjudicial para la salud humana y para el buen funcionamiento de los sistemas de control de las emisiones, así como la conocida como «Declaración de Brescia» sobre prevención de la neurotoxicidad de los metales de 17 y 18 de junio de 2006, que recomienda, en particular, el cese de la adición de compuestos orgánicos de manganeso a los combustibles.
- 38 Es cierto que, el 29 de diciembre de 2008, Afton dirigió al Consejo, al Parlamento y a la Comisión, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público

a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), una solicitud con el fin de que le fueran comunicados los documentos científicos y las pruebas tomados en consideración al decidir fijar un límite para el contenido de MMT en el combustible, y que ninguno de los documentos comunicados contenía información científica relativa a los riesgos asociados al uso del MMT.

- 39 Debe, no obstante, tenerse en cuenta, además de la circunstancia de que los documentos científicos utilizados por los Estados miembros en las reuniones no están necesariamente en poder del Consejo, que la totalidad de los documentos antes mencionados es de dominio público y que, en consecuencia, cualquier persona o empresa interesada en este problema puede acceder a ellos.
- 40 Por lo tanto, no cabe sostener que estos documentos científicos no han sido tomados en consideración en el procedimiento legislativo.
- 41 De todo lo anterior resulta que, en el proceso legislativo, el Parlamento, el Consejo y la Comisión tomaron en consideración los datos científicos disponibles, incluyendo los conocidos durante dicho procedimiento, para ejercer efectivamente su facultad de apreciación.
- 42 A la vista de los documentos científicos relativos a los efectos del MMT sobre la salud humana y el medio ambiente, y a su incidencia sobre los vehículos, el Parlamento y el Consejo no han incurrido en ningún error manifiesto de apreciación al decidir establecer un límite para el contenido de MMT en los combustibles. En consecuencia, el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, no es inválido.

Sobre la vulneración de los principios de proporcionalidad y de cautela

- ⁴³ Afton alega que los límites para el contenido de MMT han sido fijados vulnerando el principio de proporcionalidad, ya que ninguna circunstancia puede justificar una limitación tan estricta del uso de MMT que equivale a prohibirlo, *de facto*, en la gasolina sin plomo a partir de 2014 y en la gasolina de sustitución de la gasolina con plomo desde 2011.
- ⁴⁴ Por otra parte, Afton intenta demostrar que no existe ningún elemento de prueba que justifique la adopción de una legislación que tenga por objeto la aplicación del principio de cautela en materia de MMT, ya que no se ha realizado ningún estudio de los efectos del MMT sobre la salud ni ninguna evaluación científica de los riesgos relativos al impacto negativo del MMT sobre las tecnologías de reducción de la contaminación y sobre el medio ambiente. Además, a juicio de Afton, el principio de cautela se invoca indebidamente como justificación.
- ⁴⁵ Debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 81; de 7 de julio de 2009, S.P.C.M. y otros, C-558/07, Rec. p. I-5783, apartado 41, y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, Rec. p. I-2007, apartado 86 y jurisprudencia citada).

- 46 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado anterior, debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional en una materia en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. Sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencia S.P.C.M. y otros, antes citada, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 47 En el presente asunto, procede examinar si el establecimiento de límites para el contenido de manganeso como los contemplados en el artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Directiva 98/70, constituye un medio proporcionado para cumplir los objetivos de esta Directiva.
- 48 Según el trigésimo quinto considerando de la Directiva 2009/30, los objetivos perseguidos por los límites fijados para el MMT se basan en la circunstancia de que el uso de esta sustancia presenta un riesgo de daños a la salud humana y perjudica los motores de los vehículos y los equipos de control de las emisiones. Este considerando contempla el etiquetado de todos los combustibles, estableciendo, de este modo, un deber de información a los consumidores.
- 49 Los objetivos de protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores se encuentran recogidos tanto en el artículo 95 CE, apartado 3, en relación con los cuales el legislador se basará en un nivel de protección elevado teniendo en cuenta, especialmente, cualquier novedad basada en hechos científicos, como en el artículo 174 CE, apartados 1 y 2, en el que se dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente se basará, entre otros, en el principio de cautela.
- 50 El establecimiento de un límite de contenido de MMT en el combustible que permita obtener la consiguiente reducción en las cantidades de esta sustancia que puedan provocar daños a la salud no es manifiestamente inadecuado para alcanzar los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente perseguidos por el legislador

de la Unión. No obstante, ha de comprobarse que el legislador no va más allá de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

- 51 En el presente asunto, procede, ciertamente, señalar que el proyecto de directiva de la Comisión no contemplaba ni una prohibición ni una limitación de MMT en el combustible; la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento, por el contrario, propugnaba una prohibición absoluta de dicho producto. A este respecto y por lo que se refiere a la Directiva 2003/17, debe señalarse que, en el momento en que se adoptó la Directiva 2009/30, el estado de los conocimientos científicos no permitía el desarrollo de una metodología de ensayo o, cuando menos, presentaba dificultades para el desarrollo de la misma.
- 52 Además, el artículo 8 *bis*, apartado 1, de la Directiva 98/70 prevé el desarrollo de un método de ensayo y la presentación de conclusiones al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 31 de diciembre de 2012.
- 53 El límite para el contenido de MMT en el combustible ha quedado de este modo fijado en espera de que se desarrolle dicha metodología de ensayo. Así pues, este límite es temporal y puede modificarse a la luz de las novedades que se observen a lo largo del tiempo.
- 54 La disposición controvertida se inscribe, por último, en el contexto más general de la Directiva 2009/30, la cual tiene por objeto establecer las especificaciones mínimas del combustible con miras a la protección de la salud y del medio ambiente en el marco de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

- 55 En consecuencia, habida cuenta de los riesgos para la salud y de los daños provocados a los motores de los vehículos, así como de las dificultades que presenta el desarrollo de una metodología de ensayo, una medida restrictiva como la limitación del contenido de MMT en el combustible no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Directiva 2009/30.
- 56 Por otra parte, es necesario comprobar si, al ejercer su facultad de apreciación, el legislador de la Unión ha procurado mantener un cierto equilibrio entre, por una parte, la protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores y, por otra parte, los intereses económicos de los operadores, todo ello para lograr el objetivo de alcanzar un elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente que le encomienda el Tratado.
- 57 Conviene recordar, a título preliminar, que el estudio de impacto de la Comisión no vinculaba ni al Parlamento ni al Consejo.
- 58 A este respecto, de los documentos científicos y de los debates mantenidos entre las partes se desprende que, en el momento en que fue adoptada la Directiva 2009/30, el MMT no había sido objeto de una evaluación científica relativa a sus efectos sobre la salud a cargo de un organismo público o un ente independiente. Ahora bien, por lo que se refiere a los estudios presentados por los profesionales del sector, debe señalarse que las conclusiones a este respecto contenidas en los mismos divergen enormemente en función de si el estudio invocado ha sido realizado por la industria automovilística o por productores de MMT.
- 59 Se deduce de lo anterior que se le presentaron al legislador de la Unión serias dudas, a falta de datos científicos fiables y suficientes, en cuanto a la inocuidad del MMT para la salud y el medio ambiente.

- 60 Una aplicación correcta del principio de cautela presupone, en primer lugar, la identificación de las consecuencias negativas que puede tener para la salud el uso propuesto del MMT y, en segundo lugar, un análisis completo del riesgo para la salud basado en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional (véase la sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, Rec. p. I-757, apartado 92 y jurisprudencia citada).
- 61 Cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que ocurra el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias (véase la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 93 y jurisprudencia citada).
- 62 En esas circunstancias debe admitirse que el legislador de la Unión, en virtud del principio de cautela, podía adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demostraran plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos (véase la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 91).
- 63 En un asunto como el del litigio principal, el límite para el contenido de MMT en el carburante no es discriminatorio, ya que se aplica en toda la Unión y a todos los productores e importadores de MMT.
- 64 Por otra parte, el legislador de la Unión pudo, fundadamente, considerar que la forma adecuada de hacer compatible un elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente con los intereses económicos de los productores de MMT consistía en limitar el contenido máximo de esta sustancia en el combustible de manera regresiva previendo al mismo tiempo, en el artículo 8 *bis*, apartado 3, de la Directiva 98/70, la posibilidad de revisar esos límites a la luz de los resultados de evaluación.

- 65 Por último, Afton impugna el nivel de los límites por considerar que carece de toda base científica y presenta determinados inconvenientes en relación con vehículos antiguos que el legislador de la Unión no ha analizado. Afton sostiene, igualmente, que estos límites equivalen a una prohibición *de facto* del MMT.
- 66 No obstante, puesto que sigue habiendo incertidumbres en cuanto a los daños que pueda causar el MMT, no es posible disponer de datos más precisos que permitan determinar cuál es el contenido máximo de MMT en el combustible que pudiera prevenir adecuadamente tales daños.
- 67 Por otra parte, Afton ha comercializado en la Unión, en algunos de sus Estados miembros, menos del 0,5 % del total de ventas de MMT a nivel mundial en 2008. Al mismo tiempo, otros Estados miembros como la República Federal de Alemania han prohibido el MMT en el combustible.
- 68 Por lo tanto, habida cuenta de las incertidumbres en cuanto a los daños que pueda causar el uso del MMT y de los riesgos que se derivan para quienes utilizan este producto, la fijación de límites para el contenido de MMT en el carburante con el fin de mantener un elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente no parece manifiestamente desproporcionada respecto de los intereses económicos de los productores de MMT.
- 69 De las anteriores consideraciones se desprende que el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, no es inválido por vulnerar el principio de precaución y el principio de proporcionalidad.

Sobre la vulneración del principio de igualdad de trato

- 70 Afton alega que no está justificado establecer límites para el MMT sin restringir la utilización de otros aditivos metálicos, incluyendo aquellos que contienen manganeso.
- 71 A juicio de Afton, el MMT desempeña una función similar a la de otros aditivos metálicos y no produce riesgos adicionales para la salud y el medio ambiente. Afton menciona el tricarbonilo ciclopentadienilo de manganeso (CMT), respecto del cual la normativa en cuestión no establece límites para su uso.
- 72 Las instituciones que intervinieron ante el Tribunal de Justicia alegan, fundamentalmente, que los otros aditivos a base de manganeso no se usan o importan en la Unión.
- 73 El Parlamento precisa que, desde hace mucho tiempo, el MMT es objeto de estudios y análisis de riesgo y se usa como aditivo metálico en el combustible, mientras que no existe ningún estudio sobre los otros aditivos.
- 74 Según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato o de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencia S.P.C.M. y otros, antes citada, apartado 74 y jurisprudencia citada).

- 75 Basta señalar, a este respecto, que Afton no ha rebatido la afirmación de que los otros aditivos metálicos a base de manganeso, el CMT entre ellos, ni se usan ni se importan en la Unión.
- 76 De lo expuesto se desprende que el MMT no se encuentra en una situación semejante a la de los otros aditivos metálicos a base de manganeso y que, en consecuencia, el legislador de la Unión no estaba obligado a establecer límites respecto de estos últimos.
- 77 Por consiguiente, al no haberse constatado ninguna vulneración del principio de igualdad de trato, el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, no es inválido por vulnerar este principio.

Sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica

- 78 Afton sostiene que el nuevo artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Directiva 98/70 no es lo suficientemente preciso en lo tocante al supuesto vínculo existente entre el límite para el contenido de MMT en el carburante y el desarrollo de una metodología de ensayo.
- 79 Según reiterada jurisprudencia, el principio general de seguridad jurídica constituye un principio fundamental del Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas (véanse las sentencias de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801,

apartado 30; de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 68, e Intertanko y otros, antes citada, apartado 69).

- 80 Contrariamente a lo sostenido por Afton, la apreciación de la existencia de un vínculo entre el límite para el contenido de MMT en el carburante y el desarrollo de una metodología de ensayo no puede quedar referida exclusivamente al artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Directiva 98/70.
- 81 El artículo 8 *bis*, apartado 3, primera frase, de la Directiva 98/70 dispone expresamente que «el límite para el contenido de MMT en el combustible especificado en el apartado 2 se revisará sobre la base de los resultados de la evaluación realizada utilizando el método de ensayo a que se refiere el apartado 1».
- 82 De lo anterior se deduce que la redacción del artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Directiva 98/70 no contiene ninguna ambigüedad por lo que se refiere al vínculo entre el límite para el contenido de MMT en el carburante y el desarrollo de una metodología de ensayo.
- 83 En consecuencia, no cabe apreciar ninguna vulneración del principio de seguridad jurídica y, por consiguiente, el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70, no es inválido por vulnerar este principio.
- 84 De las consideraciones precedentes resulta que el examen de la primera cuestión no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un artículo 8 *bis*, apartado 2, en la Directiva 98/70.

Sobre la segunda cuestión

- 85 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, por el que se inserta un artículo 8 *bis*, apartados 4 a 6, en la Directiva 98/70, es inválido en la medida en que impone el etiquetado del combustible que contenga aditivos metálicos.
- 86 Afton considera que la obligación de etiquetado ha sido impuesta como consecuencia de un error manifiesto de apreciación y que es desproporcionada porque se traduce en la práctica en una prohibición del uso del MMT y de los demás aditivos metálicos.
- 87 Según el trigésimo quinto considerando de la Directiva 2009/30, el uso de aditivos metálicos y, en particular, del MMT, podría aumentar el riesgo de daños a la salud humana y podría perjudicar los motores de los vehículos y los equipos de control de las emisiones. Tras mencionar los consejos de los fabricantes de vehículos, el legislador de la Unión expresa en la última frase de dicho considerando su voluntad de evitar que los consumidores invaliden inadvertidamente las garantías de sus vehículos.
- 88 Por lo tanto, como señaló la Abogado General en el punto 123 de sus conclusiones, la exigencia de etiquetado descansa en la protección de los consumidores, la cual, de conformidad con el artículo 153 CE, es uno de los objetivos de la Unión. Se pretende alcanzar dicho objetivo mediante el fomento del derecho del consumidor a la información.
- 89 La colocación, de forma bien visible, de una etiqueta en la que figure la mención «Contiene aditivos metálicos» es un medio adecuado para la consecución de este objetivo.

- 90 Contrariamente a lo sostenido por Afton, la concisión del mensaje y la omisión de referencias a la garantía de los fabricantes sirven para cumplir el objetivo antes mencionado.
- 91 En efecto, para que el consumidor pueda prevenir los riesgos tanto para su salud como para su vehículo, debe ser informado de la presencia de tales aditivos en el combustible.
- 92 Por otra parte, el objetivo de protección del consumidor no podría alcanzarse sólo con el establecimiento de los límites definidos en el artículo 8 *bis*, apartado 2, de la Directiva 98/70 cuyo objeto es el mantenimiento del elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente exigido por el Tratado y que únicamente se refieren al MMT.
- 93 Afton alega, igualmente, que la obligación de etiquetado se traduce en la práctica en una prohibición de que el carburante contenga aditivos metálicos.
- 94 A este respecto y en cualquier caso, procede señalar, por una parte, que el etiquetado sólo se exige para la venta de combustible que contenga aditivos metálicos y no para la venta de MMT como aditivo y, por otra parte, que el etiquetado no hará sensiblemente más gravosas las obligaciones de los productores y distribuidores de combustible, habida cuenta del reducido volumen de combustible que contiene tales aditivos; en este caso concreto, menos del 0,1 % del volumen de las ventas de combustible en la Unión.
- 95 De lo anterior se deduce que el legislador de la Unión pudo imponer sin incurrir en un error manifiesto de apreciación la obligación de etiquetado contemplada en el artículo 8 *bis*, apartados 4 a 6, de la Directiva, y que no constituye una obligación manifiestamente inapropiada para la consecución del objetivo de protección del consumidor establecido por la Directiva 2009/30.

- 96 De las consideraciones precedentes se desprende que el examen de la segunda cuestión no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, el cual inserta un artículo 8 *bis*, apartados 4 a 6, en la Directiva 98/70.
- 97 De las anteriores consideraciones resulta que el examen de las cuestiones planteadas no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30, en la medida en que inserta un nuevo artículo 8 *bis*, apartados 2 y 4 a 6, en la Directiva 98/70.

Costas

- 98 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los

buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE, en la medida en que inserta un nuevo artículo 8 *bis*, apartados 2 y 4 a 6, en la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo.

Firmas