SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 29 de noviembre de 2007 *

En el asunto C-393/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de noviembre de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. Traversa y G. Braun, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Austria, representada por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič y E. Levits (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de julio de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al imponer a los organismos privados encargados del control de los productos de la agricultura ecológica (en lo sucesivo, «organismos privados») que estén establecidos y hayan sido autorizados en otro Estado miembro la obligación de disponer de un centro de actividad económica o de otra infraestructura permanente en Austria para poder desempeñar sus actividades en este último Estado miembro.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (DO L 198, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1804/1999 del Consejo, de 19 de julio de 1999 (DO L 222, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2092/91»), establece normas mínimas en materia de producción agrícola ecológica, procedimientos de control de los respectivos métodos de producción y certificación de los productos de la agricultura ecológica. Conforme al citado Reglamento, los productos que cumplan los requisitos que en él se establecen podrán ser designados, en particular en el etiquetado, con la denominación «Agricultura ecológica — Sistema de control CE».

3 Los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento nº 2092/91 enumeran los productos a los que se aplica y las indicaciones referentes al método de producción ecológica, al tiempo que definen varios conceptos. El artículo 3 de dicho Reglamento dispone que éste se aplica sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones comunitarias o nacionales, conforme al Derecho comunitario. El artículo 5 del citado Reglamento fija las condiciones en las que en el etiquetado o en la publicidad de un producto se puede hacer referencia al método de producción ecológica, mientras que el artículo 6 del mismo Reglamento enumera las normas de producción que se designan con el concepto de método de producción ecológica.

4 El artículo 8 del Reglamento nº 2092/91 está redactado en los siguientes términos:

«1. Todo operador que produzca, elabore o importe de un país tercero algún producto de los citados en el artículo 1 con vistas a su comercialización deberá:

a) notificar esa actividad a la autoridad competente del Estado miembro en el que se realice dicha actividad; la notificación incluirá los datos que se especifican en el anexo IV;

b) someter su empresa al régimen de control a que se refiere el artículo 9.

2. Los Estados miembros designarán una autoridad o un organismo que se encargará de recibir las notificaciones.

Los Estados miembros podrán disponer la comunicación de cualquier información complementaria que consideren necesaria para el control eficaz de los operadores de que se trata.

3. La autoridad competente garantizará que se ponga a disposición de los interesados una lista actualizada con los nombres y direcciones de los operadores que estén sometidos al sistema de control.»

5 Según el artículo 9 del Reglamento nº 2092/91:

«1. Los Estados miembros establecerán un sistema de control que será aplicado por una o más autoridades de control designadas y/o por organismos privados autorizados a los que deberán estar sometidos los operadores que produzcan, elaboren o importen de países terceros los productos a que se refiere el artículo 1.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se garantice a los operadores el acceso al sistema de control siempre que cumplan las disposiciones del presente Reglamento y paguen su contribución a los gastos de control.

3. El régimen de control incluirá, por lo menos, la aplicación de las medidas precautorias y de control que recoge el Anexo III.

4. Para la aplicación del régimen de control por organismos privados, los Estados miembros designarán una autoridad encargada de la autorización y supervisión de dichos organismos.

5. Para la autorización de un organismo de control privado se tendrán en cuenta los siguientes factores:

a) el programa de control del organismo, que deberá contener una descripción pormenorizada de las medidas de control y de las medidas precautorias que el organismo se compromete a imponer a los operadores sujetos a su control;

b) las sanciones que el organismo se proponga imponer en caso de advertir irregularidades y/o infracciones;

c) la existencia de recursos adecuados de personal cualificado e infraestructura administrativa y técnica, así como la experiencia en materia de control y la fiabilidad;

d) la objetividad del organismo de control respecto de los operadores sujetos al control del mismo.

6. Tras autorizar a un organismo de control, la autoridad competente deberá:

a) garantizar la objetividad de las inspecciones efectuadas por el organismo de control;

b) comprobar la eficacia del control;

c) tomar nota de las irregularidades y/o infracciones comprobadas y de las sanciones aplicadas;

d) retirar la autorización al organismo de control en caso de que éste no cumpla los requisitos que estipulan las letras a) y b) o deje de satisfacer los criterios indicados en el apartado 5 o no cumpla los requisitos de los apartados 7, 8, 9 y 11.

6 *bis.* Antes del 1 de enero de 1996, los Estados miembros asignarán un número de código a todo organismo o autoridad de control autorizados o designados de acuerdo con las disposiciones del presente artículo. Informarán de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión, que publicará estos números de código en la lista a que se refiere el último párrafo del artículo 15.

7. La autoridad de control y los organismos autorizados de control contemplados en el apartado 1 deberán:

a) garantizar, por lo menos, que las medidas precautorias y de control que figuran en el Anexo III se apliquen a las explotaciones sujetas a su control;

b) guardar el debido sigilo respecto a las informaciones y datos que obtengan en el ejercicio de sus actividades de control a personas distintas del responsable de la explotación de que se trate y de las autoridades públicas competentes.

8. Los organismos autorizados de control deberán:

a) facilitar a la autoridad competente, a efectos de la inspección, el acceso a sus despachos e instalaciones y cuanta información y ayuda la autoridad estime necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del presente Reglamento;

b) remitir, a más tardar el 31 de enero de cada año, a la autoridad competente del Estado miembro una lista de los operadores que el 31 de diciembre del año anterior estuviesen sujetos a su control, y presentar un breve informe anual.

9. Tanto la autoridad de control como los organismos de control a que se refiere el apartado 1 deberán:

a) hacer que se supriman las indicaciones que establece el artículo 2 y que se refieren al método de producción ecológica de todo el lote o toda la producción afectados por la irregularidad de que se trate, en caso de que se descubra una irregularidad por lo que respecta a la aplicación de los artículos 5, 6 y 7 o de las medidas que figuran en el Anexo III;

b) en caso de que se descubra una infracción manifiesta o de efecto prolongado, prohibir al operador de que se trate la comercialización de los productos provistos de indicaciones relativas al método de producción ecológica, durante un período que deberá acordarse con la autoridad competente del Estado miembro.

[...]

11. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6, los organismos de control autorizados deberán cumplir, a partir del 1 de enero de 1998, los requisitos de la norma EN 45011.

[...]»

6 El artículo 10 del Reglamento nº 2092/91 prevé la inclusión en el etiquetado de los productos sujetos al régimen de control previsto en el artículo 9 de dicho Reglamento de una indicación y/o un logotipo conformes con lo dispuesto en el

anexo V del referido Reglamento. A este respecto, el apartado 3 del mencionado artículo 10 impone a los organismos de control obligaciones de ejecución equivalentes a las que figuran en el artículo 9, apartado 9, del mismo Reglamento.

7 A tenor del artículo 10 *bis* del Reglamento nº 2092/91, relativo a las disposiciones generales de aplicación:

«1. En caso de que un Estado miembro descubra irregularidades o infracciones respecto de la aplicación del presente Reglamento en un producto procedente de otro Estado miembro que lleve alguna de las indicaciones contempladas en el artículo 2 y/o en el Anexo V, informará de ello al Estado miembro que haya designado a la autoridad de control o autorizado al organismo de control, así como a la Comisión.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para evitar la utilización fraudulenta de las indicaciones contempladas en el artículo 2 y/o en el Anexo V.»

8 El anexo III del Reglamento nº 2092/91 regula los requisitos mínimos de control y las medidas precautorias establecidos dentro del régimen de control contemplado en los artículos 8 y 9 del citado Reglamento.

9 En particular, los puntos 9, párrafo segundo, y 10 de las disposiciones generales de dicho anexo establecen que los organismos privados están facultados para exigir que un operador controlado no pueda provisionalmente comercializar, con la indicación del método de producción ecológica, un producto del que se sospecha que no responde a los criterios sentados por el citado Reglamento, y que dichos organismos disponen de un derecho de acceso a los locales y a los documentos contables del referido operador.

Normativa nacional

10 Conforme al artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 2092/91, la República de Austria estableció un sistema de control de los productos de la agricultura ecológica gestionado por organismos privados. Según la práctica administrativa de aplicación de dicho Reglamento, el ejercicio en Austria de una actividad de control por un organismo privado requiere que éste disponga en el territorio austriaco de un establecimiento que cumpla los requisitos en materia de recursos de personal e infraestructura administrativa y técnica previstos en el mismo Reglamento, aun cuando tal organismo disponga ya de una autorización y, por lo tanto, de un establecimiento en otro Estado miembro.

11 La Ley de 1975 sobre los productos alimenticios (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. nº 86/1975) establece, en su artículo 35, que la autorización y la supervisión de los organismos privados son competencia de los Landeshauptmänner (Jefes de los ejecutivos regionales). Además, en virtud del artículo 10, apartado 4, de dicha Ley, éstos adoptarán, entre otras, las medidas de prohibición a que se refiere el artículo 9, apartado 9, letra b), del Reglamento nº 2092/91 a propuesta de los mencionados organismos.

Procedimiento administrativo previo

12 A raíz de una denuncia presentada por un organismo privado autorizado y establecido en Alemania, la Comisión cursó dos solicitudes de información a las autoridades austriacas acerca de los requisitos que deben cumplir los organismos privados autorizados en otro Estado miembro para ejercer su actividad en Austria. Dichas solicitudes se referían, en particular, al requisito de que se disponga de un establecimiento o de una infraestructura permanente en Austria. A la vista de las respuestas recibidas, la Comisión planteó la cuestión de la compatibilidad de dicho requisito con el artículo 49 CE, en un escrito de requerimiento dirigido el 8 de noviembre de 2000 a la República de Austria.

13 Habida cuenta de la respuesta de las autoridades austriacas a dicho escrito, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República de Austria, el 16 de octubre de 2002, en el que la instaba a atenerse a sus obligaciones en un plazo de dos meses contados a partir de la notificación de dicho dictamen. En éste, la Comisión afirmaba que el requisito impuesto a los organismos privados autorizados y establecidos en otro Estado miembro de disponer de un establecimiento o de una infraestructura permanente en Austria contraviene el artículo 49 CE y que si bien cualquier Estado miembro está facultado para cerciorarse de que tales organismos han recibido efectivamente la correspondiente aprobación en el Estado miembro de establecimiento, basta para ello un procedimiento de autorización abreviado.

14 En su respuesta de 23 de diciembre de 2002, la República de Austria replicó que se aplica a la actividad de los organismos privados la excepción al artículo 49 CE que se establece en el artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero. Con carácter subsidiario, mantenía el planteamiento que había defendido anteriormente y que parte de la tesis de que redunda en interés de quienes producen o consumen productos de la agricultura ecológica el que los organismos privados dispongan de un establecimiento o de una infraestructura permanente en el territorio austriaco, con el fin de que las autoridades nacionales puedan comprobar las condiciones en las que estos últimos lleven a cabo los controles que les competen.

15 Al estimar que la situación seguía siendo insatisfactoria, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

16 La Comisión considera que la práctica administrativa controvertida se inserta en un ámbito armonizado por el Reglamento nº 2092/91. En este sentido, la Comisión

señala que, en el momento en que se aprobó este Reglamento, el Consejo de la Unión Europea no se refirió al artículo 66 del Tratado CEE (posteriormente artículo 66 del Tratado CE, actualmente artículo 55 CE), en relación con el artículo 55 del Tratado CEE (posteriormente artículo 55 del Tratado CE, actualmente artículo 45 CE), de forma que el control y el etiquetado de los productos de la agricultura ecológica no constituyen actividades excluidas del ámbito de aplicación del principio de la libre prestación de servicios consagrado en el artículo 49 CE.

17 Por lo demás, la Comisión, remitiéndose a la sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), señala que esta conclusión se ve corroborada por distintos datos que ponen de manifiesto que la actividad de los organismos privados no está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

18 Por un lado, la relación jurídica entre el organismo de control y el operador controlado, que conduce a la expedición o a la denegación de una mera certificación de conformidad, se rige estrictamente por el Derecho privado.

19 Por otro lado, tan sólo las autoridades públicas o judiciales competentes, y no los organismos privados por sí mismos, pueden imponer al operador, en última instancia, la prohibición de hacer referencia al método de producción ecológica, así como las demás medidas previstas en los artículos 9, apartado 9, y 10, apartado 3, del Reglamento nº 2092/91 para el caso de que se descubra una irregularidad. Además, la prohibición de incluir indicaciones sobre el método de producción ecológica no impide la comercialización clásica de los productos de que se trata.

20 En lo que se refiere a la conformidad de la práctica administrativa controvertida con el principio de la libre prestación de servicios, la Comisión reconoce que las autoridades austriacas tienen plena libertad para cerciorarse de que los organismos privados han recibido efectivamente la correspondiente aprobación en el Estado

miembro de origen, utilizando, por ejemplo, un procedimiento de autorización simplificado. Sin embargo, el requisito de que se posea un establecimiento permanente en Austria, por un lado, constituye una restricción a la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 49 CE, en la medida en que, debido a los costes que provoca, hace menos atractiva esta prestación para los organismos privados que ya cuenten con un establecimiento en otro Estado miembro, y, por otro lado, hace abstracción del hecho de que el referido organismo cumple ya los requisitos exigidos por el Reglamento nº 2092/91 en el Estado miembro de autorización. Ahora bien, la autorización expedida en este último Estado garantiza que el organismo privado de que se trate dispone de las competencias, la experiencia y los medios necesarios para prestar servicios de control en Austria.

21 Por lo que atañe a la necesidad, invocada por el Gobierno austriaco, de comprobar la objetividad y la eficacia de los controles efectuados por los organismos privados para proteger a los consumidores, la Comisión pone de relieve que el Reglamento nº 2092/91 prevé sanciones concretas en caso de incumplimiento de los criterios de control y que incumbe tan sólo a las autoridades competentes del Estado miembro de autorización adoptar las medidas previstas, en particular, en el artículo 9, apartados 5, 7 a 9 y 11, del mencionado Reglamento.

22 Por su parte, la República de Austria no niega que el requisito de que los organismos privados establecidos y autorizados en otro Estado miembro dispongan en Austria de un establecimiento para poder desarrollar allí sus actividades puede obstaculizar la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 49 CE.

23 No obstante, afirma que la actividad de los organismos privados que se describe en el Reglamento nº 2092/91 está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público a efectos del artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero.

24 Este punto de vista se fundamenta en distintas disposiciones del Reglamento nº 2092/91.

25 Así, el artículo 10 del citado Reglamento prevé la expedición de certificados de conformidad por los organismos privados. Según el Derecho administrativo austriaco, la expedición de documentos públicos es un acto de poder público y no una mera prestación administrativa. El alcance de la prohibición de incluir indicaciones sobre el método de producción ecológica resulta también determinante, ya que, en algunos casos, puede equivaler a una prohibición de comercialización.

26 Por otra parte, los amplios poderes de control conferidos a los organismos privados en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 2092/91, en relación con el anexo III del citado Reglamento, ponen de manifiesto la existencia de una relación directa y específica con el ejercicio del poder público. Sobre este particular, el hecho de que los organismos privados se hagan cargo de los aspectos administrativos y técnicos de los controles y de que estén vinculados a los operadores que controlan por un contrato de Derecho privado no tiene influencia alguna sobre la calificación de su actividad, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, de la sentencia de 5 de octubre de 1994, Van Schaik (C-55/93, Rec. p. I-4837), apartado 16.

27 Por lo demás, la República de Austria sostiene que el Reglamento nº 2092/91 no armoniza la totalidad de los aspectos del procedimiento de control y de autorización de los organismos privados, de forma que le es dado a cada Estado miembro someter a aquellos que pretendan ofrecer servicios en su territorio a requisitos que permitan a las autoridades competentes aplicar las medidas de vigilancia y de supervisión de tales organismos previstas en el citado Reglamento. Ahora bien, el ejercicio de esta supervisión resultaría difícil, cuando no imposible, si los citados organismos no dispusieran de un establecimiento permanente en el territorio del Estado miembro de prestación. En particular, tal requisito está justificado por el deseo de proteger a los consumidores de productos de la agricultura ecológica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Con carácter preliminar, procede señalar que, en el supuesto de que los Estados miembros hayan optado por un sistema en el que el control de los productos de la agricultura ecológica quede a cargo de organismos privados autorizados, el Reglamento nº 2092/91 determina el procedimiento y las condiciones de autorización de tales organismos, las modalidades de control que estos últimos deben aplicar, así como el procedimiento de supervisión al que quedan sujetos en el Estado miembro de autorización. Sin embargo, dicho Reglamento no contiene disposición alguna acerca de la prestación de servicios de control por los organismos privados en un Estado miembro distinto del de autorización.

29 Si bien es cierto que, en un sector que no haya sido objeto de armonización completa a nivel comunitario, los Estados miembros siguen siendo competentes, en principio, para definir los requisitos de acceso a las actividades del citado sector, no es menos cierto que están obligados a ejercer sus competencias respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE (véanse las sentencias de 26 de enero de 2006, Comisión/España, C-514/03, Rec. p. I-963, apartado 23, y de 14 de diciembre de 2006, Comisión/Austria, C-257/05, no publicada en la Recopilación, apartado 18).

30 En el caso de autos, se plantea la cuestión de la conformidad con el artículo 49 CE del requisito de que se disponga de un establecimiento en el territorio austriaco que impone la práctica administrativa controvertida a los organismos privados que ya cuentan con una autorización y, por lo tanto, con un establecimiento en otro Estado miembro.

31 Es jurisprudencia reiterada que deben considerarse restricciones a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véase la sentencia de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Rec. p. I-9521, apartado 46 y jurisprudencia citada).

32 Por lo tanto, el requisito de que se disponga de un establecimiento, que prevé la práctica administrativa controvertida, es directamente contrario a la libre prestación de servicios, en la medida en que hace imposible la prestación en Austria de los servicios de que se trata por organismos privados establecidos únicamente en otros Estados miembros (véase, por analogía, la sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartado 27 y jurisprudencia citada).

33 En consecuencia, procede comprobar si la práctica administrativa controvertida puede hallarse justificada por las excepciones establecidas en el Tratado o por razones imperativas de interés general.

34 En este sentido, la República de Austria, que no niega que dicho requisito supone una restricción a la libre prestación de servicios, alega, con carácter principal, que la actividad de los organismos privados está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público a efectos del artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero, y, con carácter subsidiario, que la práctica administrativa controvertida se halla justificada por el objetivo de la protección de los consumidores.

35 Por lo que atañe a la argumentación principal, debe recordarse que el artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero, por cuanto supone una excepción a la regla fundamental de la libre prestación de servicios, debe interpretarse de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que permite a los Estados miembros proteger (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de marzo de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec. p. I-2941, apartado 45 y jurisprudencia citada).

36 De esta forma, según reiterada jurisprudencia, la excepción prevista por dichos artículos debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público (véase la

sentencia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, antes citada, apartado 46 y jurisprudencia citada), lo que excluye que se consideren relacionadas con el ejercicio del poder público a efectos de dicha excepción las funciones meramente auxiliares y preparatorias con respecto a la entidad que ejerce efectivamente el poder público al adoptar la resolución final (sentencia de 13 de julio de 1993, Thijssen, C-42/92, Rec. p. I-4047, apartado 22).

37 Conforme se deduce del Reglamento nº 2092/91, la actividad de los organismos privados y sus modalidades de ejercicio pueden describirse como se expone a continuación.

38 En primer lugar, los organismos privados deben aplicar, conforme al artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 2092/91, las medidas precautorias y de control mencionadas en el anexo III del citado Reglamento.

39 En segundo lugar, en virtud del artículo 9, apartado 9, letras a) y b), del citado Reglamento, estos organismos han de llevar a efecto las consecuencias de los controles que efectúen permitiendo o no la utilización de las indicaciones relativas al método de producción ecológica en los productos comercializados por los operadores que controlen y, en caso de infracción manifiesta o de efecto prolongado, prohibiendo, durante un período previamente acordado con la autoridad pública competente, la comercialización de los productos del operador de que se trate con indicaciones relativas al método de producción ecológica.

40 En tercer lugar, en virtud del artículo 9, apartados 6, letra c), y 8, letras a) y b), del Reglamento nº 2092/91, los citados organismos deben rendir cuentas de su actividad a la autoridad encargada de su autorización y de su supervisión, respectivamente, informándole de las irregularidades y de las infracciones comprobadas, así como de las sanciones impuestas, facilitándole cualquier información exigida y remitiéndole cada año una lista de los operadores sujetos a su control y un informe de su actividad. Por otra parte, el referido artículo 9, apartado 8, letra a), establece que los

organismos privados facilitarán a la autoridad competente de la que dependen, a efectos de la inspección, el acceso a sus despachos e instalaciones y cuanta información y ayuda dicha autoridad estime necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones.

41 Si bien se desprende de estos elementos que la actividad de los organismos privados no consiste únicamente en efectuar controles de conformidad de los productos de la agricultura ecológica, sino que incluye asimismo el ejercicio de prerrogativas en lo relativo a las consecuencias que deben extraerse de tales controles, debe señalarse que el Reglamento nº 2092/91 dispone que tales organismos quedan sometidos a la inspección de la autoridad pública competente. De esta forma, el artículo 9, apartado 4, de dicho Reglamento somete estos organismos a la supervisión de dicha autoridad. Entre otras disposiciones, el apartado 6 de este mismo artículo establece las modalidades de ejercicio de dicha supervisión, previendo, en particular, que a la citada autoridad, además de la competencia de expedición y retirada de la autorización, le incumbe la función de garantizar la objetividad de los controles efectuados por los organismos privados y de comprobar su eficacia. Además, el artículo 9, apartado 8, letra a), del mismo Reglamento exige a tales organismos que faciliten el acceso a sus despachos e instalaciones a la autoridad competente, a efectos de la inspección.

42 Por lo tanto, los organismos privados ejercen su actividad bajo la supervisión activa de la autoridad pública competente, que es, en última instancia, responsable de los controles y de las resoluciones que incumben a dichos organismos, tal como ponen de manifiesto las obligaciones que recaen sobre la mencionada autoridad y que se enuncian en el apartado precedente de la presente sentencia. Por otra parte, esta conclusión se ve corroborada por el sistema de supervisión de los organismos privados establecido por la Ley de 1975 sobre los productos alimenticios, que impone a los Landeshauptmänner, en tanto que autoridades de supervisión, la tarea de adoptar las medidas contempladas en el artículo 9, apartado 9, letra b), del Reglamento nº 2092/91, ya que los mencionados organismos no disponen, en este terreno, más que de una competencia para proponer. De ello se deduce que el papel auxiliar y preparatorio encomendado a los organismos privados por el Reglamento nº 2092/91 con respecto a la autoridad de supervisión no puede considerarse directa y específicamente relacionado con el ejercicio del poder público a efectos del artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero.

43 La República de Austria afirma, sin embargo, que la expedición de los certificados de conformidad por los organismos privados supone, según el Derecho administrativo austriaco, un acto de poder público. Por lo demás, tales organismos disponen de prerrogativas exorbitantes con respecto al Derecho común para cumplir su misión, en particular por lo que atañe a los poderes de control y de sanción de que disponen.

44 Sobre este particular, procede señalar, por un lado, que según se ha recordado en el apartado 35 de la presente sentencia, la excepción prevista en el artículo 55 CE, en relación con el artículo 45 CE, párrafo primero, debe interpretarse de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que permite a los Estados miembros proteger.

45 Por otro lado, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, si bien el Reglamento nº 2092/91 no se opone a que los Estados miembros confieran a los organismos privados prerrogativas de poder público para llevar a buen término sus actividades de control ni a que les asignen otras actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público, no puede admitirse una ampliación de la excepción autorizada por los artículos 45 CE y 55 CE a una profesión completa cuando las actividades que estén eventualmente relacionadas con el ejercicio del poder público constituyan un elemento separable del conjunto de la actividad profesional de que se trate (véase, por lo que se refiere al artículo 45 CE, la sentencia Reyners, antes citada, apartado 47).

46 Ahora bien, ha de recordarse que, según se ha señalado en el apartado 42 de la presente sentencia, la actividad de los organismos privados que se define en el Reglamento nº 2092/91 no está, en sí misma, directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público, de forma que cualquier otra actividad suplementaria que sí lo esté constituye necesariamente un elemento separable.

47 Por último, procede señalar que el sistema de control previsto por el Reglamento nº 2092/91 debe distinguirse del sistema de control establecido por la Directiva 77/143/CEE del Consejo, de 29 de diciembre de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al control técnico de los vehículos de motor y de sus remolques (DO L 47, p. 47; EE 07/02, p. 56), que se cuestionaba en el asunto que dio lugar a la referida sentencia Van Schaik, citada por la República de Austria en apoyo de su planteamiento.

48 En efecto, mientras que el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 22 de dicha sentencia, que, debido al carácter parcial de la armonización de los criterios de control, la Directiva 77/143 no obligaba a cada Estado miembro a reconocer, para los vehículos matriculados en su territorio, los certificados de inspección técnica expedidos en otros Estados miembros, habida cuenta de la pluralidad de procesos y procedimientos de verificación, debe señalarse que el Reglamento nº 2092/91 pretende establecer, como se desprende de su decimotercer considerando, un régimen de control de los productos agrícolas generados por métodos de producción ecológica que cumpla las condiciones comunitarias mínimas que han de ser respetadas para poder utilizar una indicación comunitaria de conformidad.

49 Por lo tanto, en la medida en que el Reglamento nº 2092/91 lleva a cabo una armonización de la indicación de conformidad de los productos agrícolas de que se trata, la República de Austria no puede alegar fundadamente la sentencia Van Schaik, antes citada.

50 Dado que la República de Austria no puede invocar fundadamente en el presente caso el artículo 55 CE, debe examinarse la argumentación subsidiaria desarrollada por el citado Estado miembro, que versa sobre la justificación de la práctica administrativa controvertida por razones de protección de los consumidores.

51 En particular, la República de Austria sostiene que el requisito de que se disponga de un establecimiento o de una infraestructura permanente en el territorio austriaco

resulta indispensable para que las autoridades austriacas, por un lado, se cercioren de que los organismos privados que prestan servicios de control en dicho territorio cuentan efectivamente con las infraestructuras y el personal necesario, y, por otro lado, puedan efectuar las inspecciones *in situ* previstas en el Reglamento nº 2092/91.

52 A este respecto, debe indicarse que, conforme a reiterada jurisprudencia, la protección de los consumidores puede justificar la presencia de obstáculos a la libre prestación de servicios (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop, C-34/95 a C-36/95, Rec. p. I-3843, apartado 53; de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13031, apartado 67, y de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartado 46).

53 Sin embargo, es preciso asegurarse de que las medidas adoptadas con esta finalidad no excedan de lo que resulte objetivamente necesario (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia, C-496/01, Rec. p. I-2351, apartado 68).

54 Ahora bien, el requisito impuesto a los organismos privados autorizados en otro Estado miembro de disponer de un establecimiento en el territorio austriaco para poder ejercer su actividad en dicho territorio va más allá de lo que resulta objetivamente necesario para alcanzar el objetivo de protección de los consumidores.

55 En efecto, procede recordar que el Reglamento nº 2092/91 establece criterios mínimos en materia de supervisión de estos organismos. Dichos criterios son aplicables en todos los Estados miembros, de forma que queda garantizado que un organismo de este tipo que haya sido autorizado en un Estado miembro y preste servicios de control en Austria responde, en particular, a los distintos criterios previstos por el citado Reglamento y, por lo tanto, que la protección de los consumidores no se ve amenazada.

56 Por consiguiente, al exigir a los organismos privados autorizados en otro Estado miembro que dispongan de un establecimiento en Austria para que las autoridades austriacas puedan supervisar su actividad, la práctica administrativa controvertida excluye que se tengan en cuenta las obligaciones y las medidas de supervisión a las que tales organismos están ya sujetos en el Estado miembro de autorización.

57 Por otro lado, las autoridades austriacas tienen la posibilidad de obtener las garantías que exigen el Reglamento nº 2092/91 y la protección de los consumidores mediante medidas menos restrictivas.

58 De esta forma, por una parte, tales autoridades pueden exigir a un organismo privado autorizado en otro Estado miembro, antes de que se efectúe cualquier prestación, la prueba de que dispone efectivamente, en el Estado miembro de establecimiento, de una autorización, así como de la infraestructura y del personal necesarios para prestar los servicios que desea ofrecer en el territorio austriaco. Estos elementos pueden ser corroborados por las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento que estén encargadas de la supervisión de la actividad del organismo de que se trate.

59 Por otra parte, para el caso de que se detecte una irregularidad en los controles efectuados en Austria por dicho organismo, el Reglamento nº 2092/91 prevé, en su artículo 10 *bis*, un sistema de intercambio de información entre los Estados miembros que permite a las autoridades austriacas indicar la existencia de la irregularidad a las autoridades de supervisión del citado organismo, con el fin de que adopten las medidas necesarias, entre las que, por ejemplo, puede incluirse la inspección de los locales de dicho organismo, y procedan, si es preciso, a la retirada de la autorización.

60 Procede, pues, declarar que el requisito impuesto por la práctica administrativa controvertida no resulta proporcionado al objetivo de protección de los consumidores invocado por la República de Austria.

61 Por lo tanto, resulta de todo lo anterior que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al exigir a los organismos privados autorizados en otro Estado miembro que dispongan de un establecimiento en el territorio austriaco para poder prestar servicios de control en dicho territorio.

Costas

62 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Austria y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE al imponer a los organismos privados encargados del control de los productos de la agricultura ecológica que hayan sido autorizados en otro Estado miembro la obligación de disponer de un establecimiento en el territorio austriaco para poder prestar servicios de control en dicho territorio.**

2) **Condenar en costas a la República de Austria.**

Firmas