CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 20 de marzo de 2003 [1]

I. Observaciones preliminares

1. El presente procedimiento versa sobre la cuestión de si una determinada Ley nacional es conforme con los principios de proporcionalidad, de efectividad y de tutela judicial adecuada de los derechos subjetivos establecidos en el Tratado y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

2. Entre las disposiciones pertinentes a efectos del presente asunto se hallan la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su conformidad, [2] y la Decisión nº 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad. [3]

1. Directiva 1999/5

3. El artículo 1 de la Directiva 1999/5 define como objetivo establecer un marco reglamentario para la puesta en el mercado, la libre circulación y la puesta en servicio en la Comunidad de equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación.

4. En el artículo 2, letra c), se define como equipo radioeléctrico «un producto, o componente pertinente del mismo, que permita la comunicación mediante la emisión y/o recepción de ondas radioeléctricas que utilicen el espectro asignado a las radiocomunicaciones terrenas/espaciales».

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 91, p. 10.

3 — DO L 321, p. 1.

5. El artículo 3 establece los requisitos esenciales para todos los aparatos. Con arreglo al mismo, los equipos radioeléctricos deben estar construidos de forma «que utilicen de forma eficaz el espectro asignado a las radiocomunicaciones terrenas/espaciales y los recursos orbitales para impedir las interferencias perjudiciales».

6. En el artículo 5 se dispone que cuando un aparato responda a las normas armonizadas, o a partes de las mismas, aplicables, cuyos números de referencia hayan sido publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, los Estados miembros presumirán que cumple aquellos requisitos esenciales a que se refiere el artículo 3 que estén cubiertos en dichas normas armonizadas.

7. El artículo 6, apartado 1, prevé lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que los aparatos sólo sean puestos en el mercado si cumplen los requisitos esenciales correspondientes definidos en el artículo 3 y las demás disposiciones pertinentes de la presente Directiva cuando estén correctamente instalados, hayan sido objeto del mantenimiento apropiado y se utilicen para los fines previstos. Los aparatos no estarán sujetos a otras disposiciones nacionales en materia de puesta en el mercado.»

8. El artículo 6, apartado 4, establece:

«En el caso de los equipos radioeléctricos que utilicen bandas de frecuencia cuyo uso no esté armonizado en la Comunidad, el fabricante o su representante autorizado establecido en la Comunidad, o la persona responsable de la puesta en el mercado del equipo en cuestión, notificará a las autoridades nacionales del Estado miembro de que se trate, responsables de la gestión del espectro asignado, la intención de poner dicho equipo en su mercado nacional.

Dicha notificación deberá efectuarse, a más tardar, cuatro semanas antes de comenzar la puesta en el mercado y deberá proporcionar información sobre las características del equipo radioeléctrico [en particular, sobre las bandas de frecuencia, la separación entre canales, el tipo de modulación y la potencia de frecuencia de radio (RF)] y el número de identificación del organismo notificado a que se refieren los anexos IV o V.»

9. En el artículo 7, apartados 1 y 2, se dispone:

«1. Los Estados miembros permitirán la puesta en servicio de aparatos para su uso previsto, siempre que cumplan los requisitos esenciales pertinentes especificados en el artículo 3 y las demás disposiciones pertinentes de la presente Directiva.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 y sin perjuicio de las condiciones que acompañen la autorización para la prestación del servicio en cuestión de conformidad con la legislación comunitaria, los Estados miembros sólo podrán restringir la puesta en servicio de equipos radioeléctricos por motivos relacionados con el uso efectivo y apropiado del espectro de radiofrecuencias, la prevención de interferencias que resulten perjudiciales o por motivos relacionados con la salud pública.»

10. El artículo 8, apartado 1, prevé lo siguiente:

«Los Estados miembros no prohibirán, restringirán u obstaculizarán la puesta en el mercado ni la puesta en servicio en su territorio de los aparatos que lleven el marcado CE a que se refiere el anexo VII, que indica su conformidad con todas las disposiciones de la presente Directiva, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en el capítulo II, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 6, el apartado 2 del artículo 7 y el apartado 5 del artículo 9.»

11. En el artículo 9, apartado 1, se establece lo siguiente:

«Cuando un Estado miembro determine que un aparato incluido en el ámbito de aplicación de la presente Directiva no cumple los requisitos de la presente Directiva, tomará todas las medidas apropiadas en su territorio para retirar el aparato del mercado o del servicio, prohibir su puesta en el mercado o puesta en servicio o restringir su libre circulación.»

12. De conformidad con el artículo 12 de la Directiva 1999/5, los aparatos que cumplan todos los requisitos esenciales aplicables llevarán el marcado de conformidad CE a que se refiere el anexo VII.

13. El artículo 19, apartado 1, dispone:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 7 de abril de 2000. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión. Aplicarán las presentes disposiciones a partir del 8 de abril de 2000. [...]»

2. Decisión nº 3052/95

14. En virtud del artículo 1 de la Decisión:

«Cuando un Estado miembro se oponga a la libre circulación o a la puesta en el

mercado de determinado modelo o tipo de producto fabricado o comercializado legalmente en otro Estado miembro, notificará dicha medida a la Comisión siempre que suponga, directa o indirectamente:

— una prohibición general,

— la negativa a autorizar su puesta en el mercado,

— la modificación del modelo o tipo de producto de que se trate para su puesta en el mercado o para su mantenimiento en el mercado, o

— una retirada del mercado.»

15. El artículo 3 de la Decisión prevé lo siguiente:

«1. La obligación de notificación a que se refiere el artículo 1 se aplicará a las medidas tomadas por las autoridades competentes de los Estados miembros facultadas para ello, a excepción de las decisiones judiciales.

Cuando un determinado modelo o tipo de producto sea objeto de varias medidas adoptadas en idénticas condiciones básicas y conforme a procedimientos idénticos, sólo la primera de dichas medidas estará sometida a la obligación de notificación.

2. El artículo 1 no se aplicará:

— a las medidas adoptadas únicamente en aplicación de disposiciones comunitarias de armonización;

— a las medidas notificadas a la Comisión en virtud de disposiciones específicas;

— a las medidas que se hayan notificado a la Comisión en la fase de proyecto en virtud de disposiciones comunitarias específicas;

— a las medidas cuyo único objeto sea permitir la adopción de la medida principal a que se refiere el artículo 1,

como las medidas cautelares o de instrucción;

— a las medidas destinadas únicamente a la protección de la moralidad pública o del orden público;

— a las medidas referidas a bienes de ocasión que con motivo del transcurso del tiempo o de su utilización no sean ya aptos para su puesta o mantenimiento en el mercado.

3. La interposición de un recurso judicial contra la medida principal contemplada en el apartado 1 no implicará en ningún caso la suspensión de la aplicación del artículo 1.»

B. *Derecho nacional*

16. Las disposiciones fundamentales de Derecho italiano están contenidas en el Codice Postale, adoptado mediante el Decreto del Presidente de la República nº 156, de 29 de marzo de 1973 (en lo sucesivo, «Codice Postale»),[4] y en la Ley nº 689, de 24 de noviembre de 1981, sobre infracciones administrativas, régimen sancionador accesorio y los correspondientes procedimientos de oposición (en lo sucesivo, «Ley nº 689/81»).[5]

1. Codice Postale

17. En el artículo 398 se establece lo siguiente:

«1. Está prohibido construir o importar en el territorio nacional con fines comerciales, utilizar o servirse de cualquier modo de aparatos o equipos eléctricos, radioeléctricos o líneas de transmisión de energía eléctrica que no respondan a las normas establecidas para la prevención y la eliminación de las interferencias en las transmisiones y recepciones radioeléctricas.

2. Dichas normas, por las que se fija también el método de verificación de la conformidad, se publicarán mediante Orden Ministerial del Ministro de Correos y Telecomunicaciones, de acuerdo con el Ministro de Industria, Comercio y Artesanía, con arreglo a las directivas de las Comunidades Europeas.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica D.P.R., Codice Postale *[Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI) S.O. nº 113, de 3 de mayo de 1973].

5 — GURI S.O. nº 329, de 30 de noviembre de 1981.

3. La puesta en el mercado y la importación con fines comerciales de los materiales a que se hace referencia en el párrafo primero estarán supeditadas a la expedición de un certificado, una marca, una certificación de conformidad o a la presentación de una declaración de conformidad según las modalidades que se establezcan mediante la Orden a que se hace referencia en el párrafo segundo.

4. Mediante Orden Ministerial del Ministro de Correos y Telecomunicaciones, de común acuerdo con el Ministro de Industria, Comercio y Artesanía, se designará a los organismos o personas que expedirán las marcas o los certificados de conformidad previstos en el párrafo precedente.»

18. Las normas a que se hace referencia en el artículo 398, apartado 2, se encuentran en una Orden Ministerial de 15 de julio de 1977 [6] (modificada por Orden Ministerial de 8 de noviembre de 1996). [7]

19. El artículo 399 del Codice Postale establece una multa pecuniaria en caso de infracción del artículo 398.

2. Ley nº 689/81

20. Los artículos 18 a 23 de la Ley nº 689/81 establecen las normas de procedimiento relativas a la instrucción, sanciones y recursos de oposición.

21. En el artículo 20, apartado 4, de la Ley nº 689/81 se dispone lo siguiente:

«Se ordenará el decomiso administrativo de los objetos cuya fabricación, utilización, transporte, posesión o cesión constituya una infracción administrativa, aunque no se haya dictado orden conminatoria de pago.»

22. Por lo que respecta a dichas disposiciones, el Giudice di Pace se remite a la interpretación efectuada por la Corte di Cassazione. Con arreglo a la misma, en el caso de las infracciones administrativas el objeto del procedimiento de oposición se limita a la verificación de la legalidad de la sanción. En dicho procedimiento de oposición no se admite la intervención voluntaria de terceros ni la intervención provocada ni la llamada en garantía. Dado que el procedimiento de oposición se limita a la verificación de la legalidad de la sanción contra el autor del ilícito administrativo, en el caso de ventas sucesivas el primer vendedor no puede invocar directamente ante la administración pública la conformidad legal del producto incautado al adquirente.

23. La República Italiana no adaptó su Derecho interno a la Directiva 1999/5 dentro del plazo establecido al efecto. Sin embargo, en mayo de 2000 el Ministerio de

6 — GURI nº 226, de 20 de agosto de 1977.
7 — GURI nº 274, de 22 de noviembre de 1996.

Comunicaciones publicó una Circular en virtud de la cual sus servicios deben respetar las disposiciones de la Directiva 1999/5 por lo que respecta a la puesta en el mercado o la puesta en servicio.

III. Hechos y procedimiento principal

24. De los autos se desprende que la sociedad Safalero Srl (en lo sucesivo, «Safalero») es una empresa que fabrica aviones de aeromodelismo a pequeña escala propulsados con un motor de explosión o eléctrico y teledirigidos mediante un radiomando. Fabrica los modelos, pero no los radiomandos, que son un componente necesario para la utilización de dichos modelos. Los radiomandos no se fabrican en Italia, sino que son importados de otros Estados miembros de la CE y comercializados a continuación por Safalero, que vende el equipo completo constituido por el modelo, el motor y el radiomando a numerosos establecimientos de venta al por menor tanto en Italia como en el extranjero.

25. El 8 de febrero de 2000, funcionarios de la Polizia Postale se personaron en el domicilio social de la empresa Vitale, en Génova, y se incautaron en él de siete radiomandos que Vitale había comprado a Safalero y ésta había importado anteriormente de otros Estados miembros. La Polizia alegó que los radiomandos no estaban provistos de la marca de conformidad prevista en el artículo 398 del Codice Postale. Vitale formuló recurso de oposición ante el Prefetto di Genova. Sin embargo, el 26 de abril de 2000 éste impuso a Vitale una multa pecuniaria de 30.000 LIT y ordenó el decomiso y destrucción de los productos. Vitale no recurrió dichas medidas.

26. Mediante denuncias de 17 de febrero de 2000, la Polizia Postale acusó a Safalero de no haber respetado los artículos 398 y 399 del Codice Postale y le impuso, por cada una de las tres infracciones imputadas, una multa pecuniaria por importe de 100.000 LIT.

27. El 18 de abril de 2000, Safalero interpuso ante el Prefetto di Genova un recurso de oposición contra dichas resoluciones, solicitando asimismo la anulación de la incautación administrativa. El 21 de abril de 2000, el Prefetto desestimó el recurso de oposición y la solicitud e impuso una multa pecuniaria de 300.000 LIT. El 22 de junio de 2000, Safalero interpuso un recurso ante el Giudice di Pace di Genova en el que alegaba que la resolución de incautación administrativa constituye una prohibición general en el sentido de la Decisión nº 3052/95 que hubiera debido ser notificada a la Comisión. Además, afirmaba que la resolución de incautación administrativa violaba el principio comunitario de proporcionalidad.

28. Según la resolución de remisión, los aparatos presentan la conformidad requerida, algo que también reconoció el Prefetto di Genova.

IV. Cuestiones prejudiciales

29. Mediante resolución de 4 de enero de 2001, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de enero de 2001, el Giudice di Pace di Genova planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el litigio pendiente entre Safalero Srl y el Prefetto di Genova, una petición de decisión prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Son compatibles los principios de proporcionalidad, efectividad y tutela judicial adecuada de los derechos que el ordenamiento comunitario confiere a los justiciables, tal como se enuncian en el Tratado o han sido elaborados y definidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con la normativa procedimental y sancionatoria en materia de infracciones administrativas establecida por la Ley nº 689, de 24 de noviembre de 1981, cuando:

— el infractor no puede interponer un recurso jurisdiccional contra una medida de incautación adoptada por la Administración Pública hasta el momento en que la propia Administración, que no está obligada a cumplir plazos procesales, adopte una orden conminatoria o una orden de decomiso;

— no se permite a la persona afectada directa e individualmente por una medida adoptada por la Administración Pública interponer recurso jurisdiccional en el caso en que dicha medida se haya adoptado respecto a otras personas;

— no se permite a la persona afectada directa e individualmente por una medida adoptada por la Administración Pública respecto a otras personas participar, ni siquiera como coadyuvante voluntario, en el procedimiento de oposición iniciado por éstas;

— se prevé, sin que el juez pueda realizar una apreciación distinta y discrecional, la sanción accesoria del decomiso de las mercancías por infracciones de carácter meramente administrativo cuya sanción principal es de naturaleza económica y consiste en el pago de una cantidad de dinero, aunque sea reducida?

2) Los artículos 10 CE y 249 CE, ¿se oponen a que los Estados miembros adopten medidas contrarias a la Directiva 1999/5/CE [8] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunica-

8 — DO L 91, p. 10.

ción y reconocimiento mutuo de su conformidad,

— durante el plazo fijado para la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva;

— una vez finalizado dicho plazo sin que se haya adaptado el Derecho interno a la Directiva?

En caso de respuesta afirmativa a dicha cuestión, ¿qué significado tiene el concepto comunitario de "disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por la Directiva"?»

V. Sobre las cuestiones prejudiciales

30. Mediante escrito de 20 de junio de 2002, el Tribunal de Justicia preguntó al órgano jurisdiccional remitente si mantenía sus cuestiones prejudiciales a la luz de la sentencia en el asunto Radiosistemi. [9]

9 — Sentencia de 20 de junio de 2002 (asuntos acumulados C-388/00 y C-429/00, Rec. p. I-5845).

31. Mediante escrito de 5 de agosto de 2002, el órgano jurisdiccional remitente informó de que había decidido, mediante resolución de 30 de julio de 2002, mantener la primera cuestión.

A. *Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales*

1. Alegaciones de las partes

32. El *Gobierno italiano* considera que debe declararse la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales. En ellas no se menciona ninguna disposición específica de Derecho comunitario derivado que haya de interpretar el juez nacional.

33. Según el Gobierno italiano, la cuestión de la legalidad de la incautación administrativa se refiere a otro procedimiento, a saber, el procedimiento seguido contra Vitale, y no al que dio lugar al procedimiento prejudicial. Si el Tribunal de Justicia declarara que la persona que ha cometido una infracción puede intervenir en el procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente no tendría ninguna posibilidad de influir en la medida de incautación administrativa, y la sentencia del Tribunal de Justicia no produciría efectos en ninguno de los procedimientos pendientes.

34. El *Gobierno francés* sostiene que sólo procede declarar la admisibilidad de la segunda parte de la primera cuestión prejudicial, ya que las restantes partes de la misma son de naturaleza hipotética y tan sólo afectan a Vitale.

35. La *Comisión* sostiene que la respuesta a las partes tercera y cuarta de la primera cuestión prejudicial carece de toda pertinencia para la resolución del litigio concreto de que se trata en el procedimiento principal. En cambio, considera que procede declarar la admisibilidad de las partes primera y segunda de la primera cuestión prejudicial. En relación con la primera parte de la misma, en la vista oral la Comisión señaló que también tras el decomiso puede haber interés en proceder contra la medida de incautación administrativa.

2. Apreciación

36. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación de Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas». [10]

37. En el presente caso debe examinarse si resulta manifiesto que la interpretación del Derecho comunitario solicitada por el órgano jurisdiccional remitente no tiene ninguna relación con la realidad o el objeto del litigio principal. [11]

38. La tercera parte de la primera cuestión prejudicial se refiere al caso en que una persona afectada «directa e individualmente» por una medida adoptada por la administración pública contra otra persona no puede adherirse, ni siquiera como parte coadyuvante, al procedimiento jurisdiccional instado por aquélla contra dicha medida.

39. Puesto que en el presente caso Vitale no instó un procedimiento jurisdiccional contra la medida, no existe, por tanto, ningún procedimiento al que pueda adherirse Safalero como tercero. Así pues, la cuestión de si el Derecho comunitario exigiría que pudiera hacerlo es una cuestión hipotética que el Tribunal de Justicia no tiene que responder.

40. La cuarta parte de la primera cuestión prejudicial se refiere al caso en que, en relación con las infracciones de carácter meramente administrativo cuya sanción

10 — Sentencias de 22 de enero de 2002, Canal Satélite (C-390/99, Rec. p. I-607), apartado 19, y de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099), apartado 39.

11 — En relación con este tipo de casos, véanse la sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563), apartado 6, y el auto de 26 de enero de 1990, Falciola (C-286/88, Rec. p. I-191), apartados 8 y 9.

principal es de naturaleza económica y consiste en el pago de una cantidad de dinero, aunque sea reducida, se impone como sanción accesoria el decomiso de las mercancías, sin que el juez pueda realizar una apreciación distinta y discrecional.

41. Ahora bien, puesto que el procedimiento principal tampoco tiene por objeto la sanción de decomiso impuesta con carácter adicional, no procede responder tampoco a la cuarta parte de dicha cuestión, que se refiere a la misma.

42. Así pues, tan sólo debe responderse a las dos primeras partes de la primera cuestión prejudicial. Resulta patente que éstas deben entenderse en el sentido de que no se refieren a la compatibilidad de las disposiciones con el Derecho comunitario, sino a su interpretación.

B. *Sobre la primera —y actualmente única— cuestión prejudicial*

43. En el presente procedimiento se trata sobre si las disposiciones de la Ley nº 689/81 son compatibles con el principio de proporcionalidad, el principio de efectividad y el principio de tutela judicial adecuada de los derechos subjetivos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

44. Como el Gobierno francés señala con razón, el concepto de afectación directa e individual utilizado en la cuestión prejudicial induce a error y es inadecuado, pues en el presente caso se trata de un procedimiento seguido ante las autoridades de un Estado miembro.

1. Alegaciones de las partes

45. *Safalero* sostiene que también el importador de radiomandos necesita tutela judicial frente a la incautación administrativa de los productos en el establecimiento de un minorista, ya que también le afectan las consecuencias negativas de dicha medida. En efecto, su posición en el mercado se ve afectada por la no comercialización. Igualmente, se expone al riesgo de ser demandado por los minoristas.

46. En su opinión, las disposiciones objeto del procedimiento, tal como han sido

interpretadas por la Corte di Cassazione, violan el principio de tutela judicial efectiva. El artículo 20, apartado 4, de la Ley nº 689/81 convirtió el decomiso obligatorio en un principio general. Según afirma, la incautación administrativa, y más aún el decomiso de mercancías que, si bien son conformes, no llevan, sin embargo, la correspondiente marca de conformidad, son medidas de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE. A su juicio, si se tiene en cuenta la levedad de la infracción dichas medidas no son proporcionadas.

47. Por consiguiente, considera que las disposiciones en materia de procedimiento de la Ley nº 689/81 infringen el Derecho comunitario.

48. El *Gobierno italiano* estima que las normas objeto del presente procedimiento constituyen la expresión del amplio margen de maniobra de que gozan los Estados miembros en materia de sanciones. Según afirma, el Derecho comunitario no establece ningún límite a este respecto, ya que en el presente caso no se trata de disposiciones procesales nacionales que sirvan para alcanzar objetivos de disposiciones de Derecho comunitario. No se trata de salvaguardar el derecho de defensa de Safalero, ya que el procedimiento se sigue contra otra persona, a saber, Vitale, cuyas infracciones constituyen el objeto del procedimiento. Tanto la responsabilidad penal como la responsabilidad administrativa son absolutamente personales. En el presente caso, se cometieron dos infracciones diferentes en relación con un mismo producto, concretamente por dos empresas.

49. A juicio del *Gobierno francés,* el presente caso presenta algunas diferencias con el asunto Radiosistemi. La tutela judicial que otorga el Derecho italiano se atiene a lo dispuesto por el Derecho comunitario ya que Safalero dispone de diversas vías para ejercer sus derechos.

50. La *Comisión* opina que el principio de tutela judicial efectiva resulta violado por la Ley nº 689/81 en la medida en que en el caso contemplado en la primera parte de la cuestión no es posible obtener ninguna tutela judicial. El hecho de que nadie que no sea la persona contra la que está dirigida la medida de incautación administrativa pueda interponer un recurso constituye una restricción más, en la medida en que se da una interpretación estricta al concepto de «interessati».

51. En cambio, con arreglo al Derecho comunitario debe concederse la posibilidad de presentar un recurso jurisdiccional a cualquier persona a la que la medida cause perjuicios. Según la Comisión, la legitimación activa debe ser comprobada en cada caso concreto por el juez nacional.

52. Asimismo, según la tesis de la Comisión, algunas de las disposiciones de la Ley nº 689/81 son contrarias al principio de tutela judicial efectiva en la medida en que una persona directamente afectada por una incautación administrativa no puede interponer un recurso si dicha medida fue adoptada contra otra persona y, de este modo, la situación legal nacional impide la intervención de cualquier otra persona que no sea aquella directamente afectada por la medida. En cambio, el principio de proporcionalidad carece de pertinencia.

2. Apreciación

53. Ya no es necesario examinar si la prohibición cuya infracción fue castigada con sanciones por las autoridades italianas es conforme con el Derecho comunitario. Dicha cuestión ya recibió una respuesta negativa del Tribunal de Justicia en el asunto Radiosistemi. Una disposición de Derecho nacional que imponga una determinada prohibición es contraria al Derecho comunitario. [12]

54. También quedó ya dilucidada la cuestión de si las sanciones impuestas en virtud de una infracción de una disposición nacional contraria al Derecho comunitario son conformes con éste. Así, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirmada en el asunto Radiosistemi, «la sanción, penal o de otra índole, de una medida restrictiva nacional declarada contraria al Derecho comunitario es tan incompatible con dicho Derecho como la propia restricción». [13]

55. «Por este motivo, un régimen de sanciones destinado a garantizar la ejecución de una normativa nacional no conforme con las disposiciones comunitarias debe ser considerado contrario al Derecho comunitario, sin necesidad de apreciar su conformidad con los principios de no discriminación o de proporcionalidad.» [14]

56. Asimismo, procede señalar que, en el presente caso, existe el elemento de conexión material con el Derecho comunitario requerido para la aplicación del nivel de tutela judicial establecido en el Derecho comunitario. Así, no se discute —al menos a la luz de la sentencia Radiosistemi— que Safalero goza de derechos que puede deducir del Derecho comunitario. Así, puede invocar las disposiciones directamente aplicables de la Directiva 1999/5 y —con anterioridad a la fecha de expiración del plazo para la adaptación del Derecho

12 — Sentencia Radiosistemi, citada en la nota 8 *supra*.

13 — Sentencia Radiosistemi, citada en la nota 8 *supra*, apartado 78; véanse también las sentencias de 28 de marzo de 1979, Rivoira y otros (179/78, Rec. p. 1147), apartado 14, y de 16 de diciembre de 1981, Tymen (269/80, Rec. p. 3079), apartados 16 y 17.

14 — Sentencia Radiosistemi, citada en la nota 8 *supra*, apartado 79.

interno a la Directiva y después de dicha fecha en relación con los aspectos no armonizados— la libre circulación de mercancías.

57. Las dos partes de la cuestión que deben admitirse en el presente procedimiento se refieren a situaciones diferentes en las cuales, con arreglo al Derecho italiano vigente, no existe ninguna posibilidad de recurso, ni antes de que se adopte una orden conminatoria o una orden de decomiso (primera parte) ni en el caso de que la medida esté dirigida contra otra persona (segunda parte).

a) Primera parte de la cuestión

58. La respuesta a la primera parte de la cuestión puede encontrarse en el principio de tutela judicial efectiva y, concretamente, en la exigencia de control jurisdiccional que se deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que está consagrada en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. [15]

59. Además, procede recordar la siguiente jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia: «Sin embargo, ante la inexistencia de una normativa comunitaria en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables, siempre que dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)». [16]

60. En relación específicamente con la legitimación activa, el Tribunal de Justicia ha señalado que, si bien es cierto que, «en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la condición y la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho comunitario exige, no obstante, que la normativa nacional no atente contra el derecho a una protección jurisdiccional efectiva». [17]

15 — Sentencias de 6 de diciembre de 2001, Kühne y otros (C-269/99, Rec. p. I-9517), apartado 57; de 11 de enero de 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Rec. p. I-207), apartado 46, y Siples (C-226/99, Rec. p. I-277), apartado 17, y de 27 de noviembre de 2001, Comisión/Austria (C-424/99, Rec. p. I-9285), apartado 45.

16 — Sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage (C-453/99, Rec. p. I-6297), apartado 29, y de 10 de julio de 1997, Palmisani (C-261/95, Rec. p. I-4025), apartado 27. Véanse, asimismo, las sentencias de 15 de septiembre de 1998, Ansaldo Energia (asuntos acumulados C-279/96 a C-281/96, Rec. p. I-5025), apartados 16 y 27, y de 1 de diciembre de 1998, Levez (C-326/96, Rec. p. I-7835), apartado 18.

17 — Sentencia de 11 de julio de 1991, Verholen y otros (asuntos acumulados C-87/90 a C-89/90, Rec. p. I-3757), apartado 24; véanse las sentencias de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), y de 15 de octubre de 1987, Heylens (222/86, Rec. p. 4097).

61. Ahora bien, las disposiciones de Derecho italiano pertinentes a efectos del procedimiento principal, especialmente el artículo 22 de la Ley nº 689/81, presentan la particularidad de no prever en absoluto una tutela judicial adecuada para las personas afectadas por la medida. Así, no existe, en particular, ningún plazo dentro del cual la autoridad competente deba notificar la orden conminatoria. Además, debería garantizarse que la persona afectada puede recurrir también contra la medida de incautación administrativa, y no sólo contra la medida de decomiso.

b) Segunda parte de la cuestión

62. En primer lugar, procede destacar que el hecho de que en el procedimiento principal se sigan dos procedimientos administrativos sancionatorios separados entre sí, concretamente contra Safalero por un lado y contra Vitale por otro, no constituye, en sí mismo, un argumento contra las eventuales posibilidades de tutela judicial de Safalero en el procedimiento seguido contra Vitale. La segunda parte de la cuestión tiene por objeto precisamente dicha situación.

63. Además, debe examinarse a qué personas debe otorgárseles, con arreglo al Derecho comunitario, posibilidades de tutela judicial en tales casos. Así, debe dilucidarse la amplitud de la categoría de personas a las que debe reconocerse, con arreglo al Derecho comunitario, la legitimación activa en los procedimientos administrativos sancionatorios. Así pues, se trata de la cuestión de si únicamente debe otorgarse tutela judicial al destinatario directo de una sanción, o también a algunas otras personas.

64. El concepto de «tercero» utilizado en este contexto resulta inadecuado en la medida en que es demasiado amplio y demasiado impreciso. En efecto, comprende a cualquier persona que no sea destinataria directa de la sanción, sin diferenciar en mayor medida entre las diversas situaciones posibles. Con ello, también se pasan por alto eventuales particularidades que caractericen la situación del tercero de que se trate.

65. Las normas de Derecho italiano objeto del presente procedimiento —al menos del modo en que parecen aplicarse en la práctica— no diferencian en mayor medida, y, en particular, no permiten examinar las circunstancias concretas del tercero de que se trate. En consecuencia, dicha normativa tampoco permite a las autoridades italianas examinar si el tercero de que se trate tal vez ocupa efectivamente una posición jurídica protegida por el Derecho comunitario. Por el contrario, el Derecho italiano aplicable parte de la base de que

por regla general un tercero no goza de la protección del Derecho comunitario.

66. Es cierto que el Derecho comunitario no exige que cualquier tercero deba tener posibilidades de tutela judicial en un procedimiento contra otra persona. No obstante, es contrario al principio de tutela judicial efectiva que el Derecho nacional no establezca de manera general ninguna posibilidad de protección jurisdiccional para otra persona que no sea aquella contra la que se sigue el procedimiento. En efecto, en determinados casos el Derecho comunitario también exige la protección de los derechos de dichos terceros.

67. En consecuencia, a continuación deberá examinarse si, en un caso como el del procedimiento principal, concurren los requisitos para que también deba reconocerse a un tercero, es decir, a una persona distinta de aquella contra la que se sigue el procedimiento, determinadas posibilidades de tutela judicial.

68. En este contexto, Safalero se remite acertadamente, en primer lugar, a los efectos económicos de las medidas adoptadas por las autoridades. Efectivamente, una empresa cuyos productos sean objeto de incautación administrativa ve afectada su posición en el mercado correspondiente. Así, precisamente las incautaciones administrativas —y más aún la destrucción de las mercancías— tienen efectos disuasorios para los compradores, es decir, para los minoristas. Seguramente, la empresa ya sólo conseguirá vender una menor cantidad de sus productos o incluso es posible que no pueda comercializarlos en absoluto. A esto se añade, además, el riesgo de que los minoristas que ya han adquirido dichos productos ejerzan una acción civil contra la empresa.

69. En segundo lugar, en cierto modo Safalero no es, tampoco desde un punto de vista jurídico, una persona ajena al procedimiento. En efecto, entre Safalero y Vitale, al igual que entre Safalero y los demás minoristas, existe una relación contractual. Esto sitúa a Safalero en una relación de proximidad con el destinatario directo de la sanción.

70. No reconocer ninguna posibilidad de tutela judicial a una persona afectada de este modo, en el procedimiento principal a Safalero, hace que le resulte imposible en la práctica ejercer los derechos que se derivan de la libre circulación de mercancías o de la Directiva 1999/5. En efecto, con arreglo a la normativa italiana vigente una persona afectada depende de la buena voluntad del destinatario directo de la sanción, es decir, de si éste interpone o no un recurso.

VI. Conclusión

71. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial:

«El principio de tutela judicial efectiva debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del procedimiento principal, se opone a las normas nacionales en virtud de las cuales:

— el infractor no puede interponer un recuso jurisdiccional contra una medida de incautación adoptada por la administración pública hasta el momento en que la administración, que no está obligada a cumplir plazos procesales a estos efectos, adopte una orden conminatoria o una orden de decomiso;

— una persona afectada por una medida adoptada por la administración pública y que goza de derechos derivados del Derecho comunitario no puede interponer un recurso jurisdiccional en el caso de que dicha medida haya sido adoptada contra otra persona.»