SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de mayo de 1994 *

En el asunto C-41/93,

República Francesa, representada por las Sras. Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. Denise Sorasio, Consejero Jurídico, y Virginia Melgar, funcionaria nacional adscrita al Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Roberto Hayder,

* Lengua de procedimiento: francés.

Regierungsdirektor del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

y

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. Jørgen Molde, Konsulent, juridisk rådgiver del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Dinamarca, 4, boulevard Royal,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión, de 2 de diciembre de 1992, basada en el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado CEE, por la que se confirma la legislación alemana relativa a la prohibición del pentaclorofenol (DO C 334, p. 8),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn (Ponente) y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 7 de diciembre de 1993, durante la cual la Comisión fue representada por el Sr. Jean-Louis Dewost, Director General de su Servicio Jurídico, y por la Sra. Virginia Melgar, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 26 de enero de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de febrero de 1993, la República Francesa solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Decisión de la Comisión, de 2 de diciembre de 1992, basada en el apartado 4 del artículo 100 A de dicho Tratado, por la que se confirma la legislación alemana relativa a la prohibición del pentaclorofenol (DO C 334, p. 8).

2 El pentaclorofenol (en lo sucesivo, «PCP») es una sustancia química utilizada como agente para tratar la madera, impregnar textiles industriales y esterilizar suelos, como bactericida en el curtido de las pieles y en la industria de la pasta de papel y, finalmente, como molusquicida en el tratamiento de las aguas industriales. El PCP es tóxico para el hombre por vía oral, respiratoria y cutánea; es igualmente muy tóxico para el medio ambiente acuático. Su utilización está sujeta a diversas restricciones en más de treinta países.

3 En 1987, conforme a la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34), la República Federal de Alemania notificó a la Comisión un proyecto de Reglamento que limita al 0,5 % el contenido en PCP de las preparaciones para el tratamiento de la madera.

4 Al contestar a dicha notificación, la Comisión señaló que preparaba una Directiva en la materia y solicitó al Gobierno alemán que retrasara doce meses la adopción de dicho Reglamento.

5 El 20 de abril de 1988, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica por novena vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (DO C 117, p. 14). Dicha propuesta limitaba a un 0,1 % masa el contenido en PCP de las sustancias y preparados comercializados y establecía excepciones en tres casos taxativamente enumerados.

6 El 12 de diciembre de 1989, la República Federal de Alemania aprobó la Pentachlorphenolverbotsverordnung (Reglamento relativo a la prohibición del pentaclorofenol; *Bundesgesetzblatt*, 1989, I, p. 2235), que entró en vigor el 23 de diciembre de 1989.

7 Según el apartado 1 de su artículo 1, dicho Reglamento se aplica al pentaclorofenol, al pentaclorofenato de sodio así como a las otras sales y compuestos del pentaclorofenol, a los preparados que contengan globalmente más del 0,01 % de dichas sustancias y a los productos que, como consecuencia de su tratamiento mediante dichos preparados, contengan estas sustancias en una concentración que exceda los 5 mg/kg (ppm).

8 Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento, queda prohibido fabricar, comercializar o utilizar, con fines comerciales o industriales, en el marco de cualquier empresa económica o empleando trabajadores, las sustancias mencionadas en el apartado 1 del artículo 1. Las excepciones a dicha prohibición sólo se refieren a la fabricación y a la utilización del PCP y de sus compuestos que inter-

vienen en la síntesis de otras sustancias o se presentan como un subproducto o que se dedican exclusivamente a fines de investigación o experimentación científica, cuando se garantiza la eliminación sin riesgos de los residuos y se han adoptado medidas de seguridad suficientes para proteger a los trabajadores y al medio ambiente. Dichas excepciones están sujetas a autorización administrativa.

9 El 21 de marzo de 1991, el Consejo adoptó, basándose en el artículo 100 A del Tratado, la Directiva 91/173/CEE, por la que se modifica por novena vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (DO L 85, p. 34; en lo sucesivo, «Directiva 91/173»). Entre las sustancias peligrosas que regula esta Directiva figura el PCP. Cuatro Gobiernos, entre ellos el alemán, votaron en contra de la adopción de esta Directiva.

10 El artículo 1 de dicha Directiva modifica el Anexo I de la Directiva 76/769/CEE (DO L 262, p. 201), añadiéndole el punto 23, según el cual el PCP, sus sales y ésteres no se admitirán en concentración igual o superior a un 0,1 % masa en las sustancias y preparados comercializados. Se establecen excepciones, principalmente para los productos y preparados destinados a utilizarse para el tratamiento de la madera, para la impregnación de fibras y textiles extrafuertes, como agentes de síntesis y/o transformación en los procesos industriales así como para el tratamiento específico de edificios pertenecientes al patrimonio cultural de los Estados. Conforme a la misma disposición, las excepciones mencionadas se volverán a examinar en función de la evolución de los conocimientos y técnicas a más tardar tres años después de la puesta en aplicación de la Directiva.

11 Según el artículo 2 de la Directiva 91/173, los Estados miembros comunicarán a la Comisión, antes del 31 de diciembre de 1991, el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por dicha Directiva y adop-

tarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para darle cumplimiento, antes del 1 de julio de 1992.

12 El 2 de agosto de 1991, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión su decisión, basada en el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado, de continuar aplicando las disposiciones nacionales relativas al PCP en lugar de la Directiva 91/173. Dicha notificación fue comunicada a los demás Estados miembros para recabar su opinión. El 10 de febrero de 1992, Francia dirigió a la Comisión sus observaciones acerca de dicha notificación.

13 El 2 de diciembre de 1992, la Comisión adoptó la Decisión impugnada mediante la cual confirmaba las disposiciones alemanas. Dicha Decisión fue notificada a todos los Estados miembros.

14 En apoyo de su recurso, la República Francesa manifiesta, en primer lugar, que la Comisión confirmó erróneamente el Reglamento alemán notificado y que, por consiguiente, infringió el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado.

15 Por una parte, las informaciones transmitidas por las autoridades alemanas no demuestran que las medidas que limitan el uso del PCP estén justificadas por las razones importantes contempladas en el artículo 36 del Tratado CEE o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente ni que dichas medidas sean proporcionadas a la vista de los obstáculos al comercio que pueden generar.

16 Por otra parte, el mantenimiento, en un Estado miembro, de disposiciones más restrictivas que las previstas por las Directivas adoptadas por el Consejo sólo puede

justificarse al amparo del apartado 4 del artículo 100 A por circunstancias particulares de dicho Estado, lo que no sucede en el presente asunto.

17 En segundo lugar, el Gobierno francés alega que, mediante su Decisión, la Comisión ha infringido el artículo 190 del Tratado CEE, porque no ha probado de modo suficiente conforme a Derecho que se han cumplido los requisitos que exige el apartado 4 del artículo 100 A para la confirmación de dichas medidas.

18 Antes de examinar dichos motivos, procede analizar el procedimiento que condujo a la Decisión controvertida, situarlo en el sistema del Tratado, precisar su objetivo y sus modalidades.

19 A este respecto, hay que declarar, en primer lugar, que, entre los fines de la Comunidad enunciados en los artículos 2 y 3 del Tratado CEE, figura la creación de un mercado común. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el objetivo del establecimiento del mercado común es eliminar todos los obstáculos a los intercambios intracomunitarios con vistas a la fusión de los mercados nacionales en un mercado único en condiciones lo más cercanas posibles a las de un verdadero mercado interior.

20 El artículo 8 A del Tratado CEE (artículo 7 A del Tratado CE) dispone que el mercado interior se establecerá progresivamente mediante medidas adoptadas por la Comunidad conforme a dicho artículo y a las demás disposiciones que en él se enumeran, entre las que figura el artículo 100 A.

21 No obstante lo dispuesto en el artículo 100 y salvo que el Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones del artículo 100 A para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 A.

22 Según el apartado 1 del artículo 100 A, para la consecución de dichos objetivos se aplicaran medidas, entre las cuales se encuentran las Directivas adoptadas por el Consejo según el procedimiento previsto en dicho precepto y que tienen por objeto la eliminación de los obstáculos a los intercambios que resulten de las disparidades entre las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros.

23 Sin embargo, en dicho sistema, el apartado 4 del artículo 100 A permite a un Estado miembro aplicar, si se cumplen los requisitos que en él se establecen, una normativa que establezca una excepción a una medida de armonización adoptada según el procedimiento previsto en el apartado 1.

24 Como dicha facultad constituye una excepción a una medida común que persigue la consecución de uno de los objetivos fundamentales del Tratado, esto es, la eliminación de todos los obstáculos a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, está sujeta, en virtud del apartado 4 del artículo 100 A, al control de la Comisión y del Tribunal de Justicia.

25 El examen del procedimiento conforme al cual la Comisión debe controlar y, en su caso, confirmar las disposiciones nacionales que le notifica un Estado miembro ha de realizarse a la luz de dichas consideraciones.

26 En primer lugar, el Estado miembro que, como en el caso de autos, tiene la intención de continuar aplicando, después de la expiración del plazo para la adaptación del Derecho nacional o después de la entrada en vigor de una medida de armonización prevista en el apartado 1 del artículo 100 A, unas disposiciones nacionales que establezcan una excepción a las mismas, está obligado a comunicarlas a la Comisión.

27 Seguidamente, la Comisión debe asegurarse de que se cumplen la totalidad de los requisitos que permiten a un Estado miembro ampararse en la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 100 A. En especial, debe verificar si las disposiciones de que se trata están justificadas por las razones importantes mencionadas en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 100 A, y no constituyen un medio de

discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al comercio entre los Estados miembros.

28 El objetivo del procedimiento previsto en dicha disposición es asegurar que ningún Estado miembro pueda aplicar una normativa nacional que establezca una excepción a las normas armonizadas sin haber obtenido la confirmación de la Comisión.

29 En efecto, las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que pueden obstaculizar los intercambios intracomunitarios quedarían vacías de contenido si los Estados miembros conservaran la facultad de aplicar unilateralmente una normativa nacional que establece una excepción a las mismas.

30 Por tanto, un Estado miembro sólo estará autorizado a aplicar las disposiciones nacionales notificadas después de haber obtenido de la Comisión una Decisión que las confirme.

31 A continuación, procede examinar, en primer lugar, si la Decisión de la Comisión de 2 de diciembre de 1992 responde a los requisitos establecidos por el artículo 190 del Tratado.

32 A este respecto, la Comisión manifiesta que ha cumplido dichos requisitos al corroborar, en su Decisión, que el objetivo de la medida alemana era la protección de la salud y del medio ambiente, dos justificaciones mencionadas respectivamente en el artículo 36 y en el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado. En particular, alega que subrayó que la normativa alemana pretendía proteger a los ciudadanos contra los riesgos de cáncer vinculados a las dioxinas.

33 No puede acogerse dicho argumento.

34 Según jurisprudencia reiterada, la obligación de motivación, establecida por el artículo 190, impone que todos los actos a los que se refiere contengan una exposición de los motivos que han conducido a la Institución a adoptarlos, de tal modo que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los nacionales interesados conozcan las circunstancias en las que las Instituciones comunitarias han aplicado el Tratado.

35 En este caso, no se cumple dicho requisito. Después de haber descrito brevemente, en sus tres primeros párrafos, el contenido y el objetivo del apartado 4 del artículo 100 A, la segunda parte de la Decisión de 2 de diciembre de 1992, titulada «Apreciación», se limita, en su párrafo cuarto, a indicar el contenido del Reglamento alemán y los peligros del PCP para afirmar, en el párrafo siguiente, que el límite fijado por dicho Reglamento es más elevado y que dicho margen de seguridad se justifica por las razones enunciadas en el apartado 4 del artículo 100 A. Seguidamente, después de referirse, en los párrafos sexto y séptimo, a la obligación de proceder, después de tres años, a un nuevo examen de la Directiva 91/173, la Decisión declara, en su párrafo octavo, que el Reglamento alemán obstaculiza el comercio. Finalmente, en el párrafo noveno, la Comisión concluye que el Reglamento alemán cumple los requisitos del párrafo segundo del apartado 4 del artículo 100 A.

36 Se deduce, por tanto, que la Comisión se ha limitado a indicar en términos generales el contenido y el objetivo de la normativa alemana y a declarar que era compatible con el apartado 4 del artículo 100 A, sin explicar los motivos de hecho y de Derecho por los que, según ella, debía considerarse que se cumplían en el caso de autos la totalidad de los requisitos enunciados en el apartado 4 del artículo 100 A.

37 Por consiguiente, hay que declarar que la Decisión impugnada no cumple la obligación de motivación prescrita por el artículo 190 del Tratado y decidir su anulación por vicios sustanciales de forma, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por la demandante.

Costas

38 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular la Decisión de la Comisión, de 2 de diciembre de 1992, por la que se confirma la legislación alemana relativa a la prohibición del pentaclorofenol.

2) Condenar en costas a la Comisión.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de mayo de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due