SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de julio de 2008 *

En el asunto C-389/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 27 de octubre de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. A. Bordes y E. Traversa, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues, la Sra. A. Colomb y el Sr. G. Le Bras, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. G. Arestis, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász (Ponente) y J. Malenovský, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi,
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2007;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de abril de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE al haber reservado en exclusiva a los centros de inseminación de ganado bovino reconocidos en Francia el ejercicio de las actividades relacionadas con la inseminación artificial del ganado bovino, en particular estableciendo un régimen general de exclusividad territorial en favor de dichos centros y supeditando el ejercicio de la inseminación artificial a la posesión de una licencia de inseminador.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 Los artículos 43 CE y 49 CE se refieren, respectivamente, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

3 Según el artículo 2 de la Directiva 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 206, p. 8; EE 03/13, p. 24), en su versión modificada por la Directiva 94/28/CE del Consejo, de 23 de junio de 1994 (DO L 178, p. 66) (en lo sucesivo, «Directiva 77/504»), los Estados miembros velarán por que no se prohíban, limiten u obstaculicen por razones zootécnicas los intercambios intracomunitarios de esperma y de óvulos y embriones procedentes de bovinos de raza selecta para reproducción.

4 En virtud del artículo 5 de la Directiva 77/504, los Estados miembros podrán exigir que los bovinos de raza selecta para reproducción, así como el esperma o los óvulos y embriones procedentes de los mismos, vayan acompañados, en los intercambios intracomunitarios, por un certificado genealógico que se ajuste a un modelo elaborado según el procedimiento previsto en el artículo 8 de la misma Directiva, en particular en lo que se refiere a los rendimientos zootécnicos.

5 Los considerandos primero, segundo, cuarto y séptimo de la Directiva 87/328/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1987, relativa a la admisión para la reproducción de bovinos reproductores de raza selecta (DO L 167, p. 54), están formulados así:

«Considerando que la Directiva 77/504/CEE pretendió liberar progresivamente los intercambios intracomunitarios de bovinos reproductores de raza selecta; que con este fin se impone una armonización complementaria en lo que se refiere a la admisión de dichos animales y su semen para la reproducción;

Considerando que, a este respecto, conviene evitar que las disposiciones nacionales relativas a la admisión para la reproducción de bovinos reproductores de raza selecta y su semen constituyan una prohibición, restricción u obstáculo para los intercambios intracomunitarios, tanto en el caso de cubrición natural como en el de inseminación artificial;

[…]

Considerando que la inseminación artificial representa una técnica importante para la difusión de los mejores reproductores y, por consiguiente, para la mejora de la especie bovina; que, sin embargo, es conveniente evitar cualquier deterioro del patrimonio genético, en particular en lo que se refiere a los reproductores machos que deben presentar todas las garantías de valor genético y de ausencia de taras hereditarias;

[…]

Considerando que la obligación de que el semen debe proceder de los centros encargados de la inseminación artificial oficialmente autorizados puede presentar las garantías necesarias para la realización del fin perseguido».

6 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 87/328, un Estado miembro no podrá prohibir, limitar u obstaculizar la admisión a la inseminación artificial en su territorio de toros de raza selecta o la utilización de su semen

cuando estos toros hayan sido admitidos a la inseminación artificial en un Estado miembro basándose en las pruebas efectuadas de conformidad con la Decisión 86/130/CEE de la Comisión, de 11 de marzo de 1986, por la que se fijan los métodos [de control] de los rendimientos y de evaluación del valor genético de los animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 101, p. 37).

7 Los considerandos tercero a quinto de la Directiva 88/407/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1988, por la que se fijan las exigencias de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de esperma de animales de la especie bovina (DO L 194, p. 10), en su versión modificada por la Directiva 2003/43/CE del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 143, p. 23) (en lo sucesivo, «Directiva 88/407»), están redactados así:

«[…] es necesario […] crear un régimen armonizado para los intercambios intracomunitarios y las importaciones en la Comunidad de esperma de bovinos;

[…] para los intercambios intracomunitarios de esperma, el Estado miembro en el que el esperma sea obtenido deberá garantizar que el esperma sea obtenido y tratado en centros de recogida autorizados y controlados, [que provenga] de animales cuyo estado sanitario permita evitar los riesgos de propagación de las enfermedades de los animales, [que haya sido] obtenido, tratado, almacenado y transportado con arreglo a normas que permitan preservar su estado sanitario y que [esté] acompañado de un certificado sanitario durante su conducción hacia el país destinatario a fin de garantizar la observancia de dichas garantías;

[…] las políticas diferentes llevadas a cabo en el seno de la Comunidad en materia de vacunación contra determinadas enfermedades justifican el mantenimiento de excepciones, limitadas en el tiempo, que les permitan a los Estados miembros exigir, respecto de determinadas enfermedades, una protección suplementaria contra dichas enfermedades».

8 Según el artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 88/407, dicha Directiva establece las condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios

y a las importaciones de esperma de animales de la especie bovina procedente de países terceros. El párrafo segundo de este artículo dispone que la Directiva no afectará a las disposiciones comunitarias ni nacionales en materia zootécnica que regulen la organización de la inseminación artificial en general y la distribución de esperma en particular.

9 Los artículos 3, 5 y 6 de la Directiva 88/407 figuran en el capítulo II de esta última, que lleva por título «Intercambios intracomunitarios».

10 El artículo 3 de la mencionada Directiva prescribe que cada Estado miembro velará para que desde su territorio y con destino a otros Estados miembros sólo se expida esperma que reúna los requisitos generales que establece dicho artículo. En particular, el esperma deberá haber sido recogido, transformado y almacenado en centros de recogida o de almacenamiento reconocidos a estos efectos, con vistas a la inseminación artificial y para ser objeto de intercambios comunitarios.

11 Según el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 88/407, el Estado miembro en cuyo territorio se halle ubicado el centro de recogida o almacenamiento de esperma velará por que el reconocimiento señalado en el artículo 3 sólo se conceda cuando se cumplan las disposiciones del anexo A de la Directiva relativas a las condiciones para el reconocimiento y vigilancia de los centros, y cuando el centro de recogida o de almacenamiento esté en condiciones de cumplir las demás disposiciones de dicha Directiva. Dicho artículo 5, apartado 1, añade que el Estado miembro velará igualmente por que el veterinario oficial controle el cumplimiento de las citadas disposiciones, retirando el reconocimiento cuando deje de cumplirse alguna de ellas.

12 El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 88/407 dispone, por una parte, que todos los centros de recogida o almacenamiento de esperma reconocidos serán inscritos en un registro, recibiendo cada uno de ellos un número de registro veterinario, y, por otra parte, que cada Estado miembro comunicará la lista de los centros de recogida o almacenamiento de esperma, con sus números de registro veterinario, a los demás Estados miembros y a la Comisión, a los que igualmente notificará, en su caso, cualquier retirada del reconocimiento.

13 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, de esta Directiva, los Estados miembros supeditarán la admisión de esperma a la presentación de un certificado sanitario establecido con arreglo al anexo D de dicha Directiva por un veterinario oficial del Estado miembro de recogida.

14 En el anexo C, punto 3, letra a), de la Directiva 88/407 se establece que el esperma destinado a los intercambios intracomunitarios deberá almacenarse en condiciones autorizadas durante un período mínimo de 30 días antes de su expedición. No obstante, este requisito no se aplica al esperma fresco.

15 Según el artículo 2 de la Directiva 91/174/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1991, relativa a las normas zootécnicas y genealógicas que regulan la comercialización de animales de raza y por la que se modifican las Directivas 77/504/CEE y 90/425/CEE (DO L 85, p. 37), los Estados miembros velarán por que la comercialización de animales de raza y de sus espermas, óvulos o embriones no se prohíban, restrinjan u obstaculicen por razones zootécnicas o genealógicas.

16 El artículo 18 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1), que lleva por título «Trazabilidad», está redactado así:

«1. En todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución deberá asegurarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción de alimentos y de cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo.

2. Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poder identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento, un

pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo.

Para tal fin, dichos explotadores pondrán en práctica sistemas y procedimientos que permitan poner esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan.

3. Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán poner en práctica sistemas y procedimientos para identificar a las empresas a las que hayan suministrado sus productos. Pondrán esta información a disposición de las autoridades competentes si éstas así lo solicitan.

4. Los alimentos o los piensos comercializados o con probabilidad de comercializarse en la Comunidad deberán estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes, de acuerdo con los requisitos pertinentes de disposiciones más específicas.

[…]»

Normativa nacional

17 Con arreglo al artículo L. 653-5 del code rural (en lo sucesivo, «Código rural»), que codifica, en virtud de la Ley nº 98-565, de 8 de julio de 1998 (JORF de 9 de julio de 1998, p. 10458), las correspondientes disposiciones de la loi nº 66-1005 sur

l'élevage (Ley nº 66-1005 de la ganadería), de 28 de diciembre de 1966 (JORF de 29 de diciembre de 1966, p. 11619), para la explotación de centros de inseminación artificial en Francia se exige una autorización ministerial.

18 El artículo R.* 653-103 del Código rural, disposición reglamentaria de desarrollo de dicho Código, que reproduce la disposición correspondiente del décret nº 69-258 relatif à l'insémination artificielle (Decreto nº 69-258 relativo a la inseminación artificial), de 22 de marzo de 1969 (JORF de 23 de marzo de 1969, p. 2948), establece una distinción entre centros encargados de la producción de semen y centros que efectúan la inseminación, si bien ambos tipos de actividad pueden ser desarrollados por un mismo centro. Según dicho artículo, las actividades de producción consisten en mantener una reserva de sementales, verificar la calidad de su descendencia y proceder a la recogida, envasado, conservación y venta del semen, mientras que las actividades de inseminación consisten en fecundar a las hembras con el semen facilitado por los centros de producción.

19 Según el artículo 1 del arrêté du ministre de l'Agriculture relatif aux autorisations de fonctionnement des centres d'insémination artificielle (Orden del Ministerio de Agricultura relativa a las autorizaciones de funcionamiento de centros de inseminación artificial) de 17 de abril de 1969 (JORF de 30 de abril de 1969, p. 4349), en su versión modificada por el arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Forêt de 24 de enero de 1989 (JORF de 31 de enero de 1989, p. 1469), podrán obtener una autorización para la apertura y explotación de un centro de inseminación artificial tanto las personas físicas como las jurídicas. Este mismo artículo dispone que para la concesión de dicha autorización no se establecerá distinción alguna entre los nacionales franceses y los nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad.

20 El artículo L. 653-7 del Código rural establece que cada centro de inseminación atenderá a una zona, determinada en el acto de autorización, en la que será el único facultado para intervenir. No obstante, los ganaderos que se encuentren en la zona de actuación de un centro de inseminación podrán solicitar a éste que les facilite semen procedente de los centros de producción elegidos por ellos.

21 Con arreglo al artículo 10 de la Orden Ministerial de 1969, cualquier operador económico que, sin ser un centro de inseminación, importe semen procedente de otro Estado miembro de la Comunidad estará obligado a entregar dicho material al centro autorizado de inseminación o de producción que elija. Según el artículo 7 de dicha Orden Ministerial, el semen deberá ser conservado en un depósito bajo la responsabilidad de un director de centro titular de una licencia. En el caso de los centros de inseminación, dicho depósito podrá ser el depósito «principal» o uno de los depósitos «anexos» distribuidos por el territorio asignado al centro de inseminación, que también podrán estar situados dentro de una explotación agrícola.

22 El artículo 6 del arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Pêche relatif à la mise en place de la semence bovine par les éleveurs (Orden del Ministerio de Agricultura y Pesca relativa a la inseminación de ganado bovino por los ganaderos) de 27 de diciembre de 2000 (JORF de 27 de enero de 2001, p. 1477), dispone que, por motivos sanitarios, será obligatorio en todo caso que el semen procedente de otro centro de inseminación artificial autorizado o de otro Estado miembro o importado directamente de un país tercero transite por el depósito principal del centro de inseminación artificial, que lo enviará al depósito anexo destinatario.

23 Según los artículos L. 653-4 y R.* 653-102 del Código rural, la operación de inseminación sólo podrá ser efectuada por los titulares de una licencia de director de centro de inseminación artificial o de inseminador, bajo la autoridad de un centro de inseminación autorizado y territorialmente competente y bajo la responsabilidad técnica del director de dicho centro.

24 Con arreglo al artículo 2 del arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Forêt relatif à la formation des inséminateurs et des chefs de centre et à l'attribution des licences correspondantes (Orden del Ministerio de Agricultura y Bosques relativa a la formación de los inseminadores y de los directores de centros y a la concesión de las correspondientes licencias) de 21 de noviembre de 1991 (JORF de 6 de diciembre de 1991, p. 15936), en su versión modificada por el arrêté du ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation de 30 de mayo de 1997 (JORF de 1 de junio de 1997, p. 8791), la licencia de inseminador será expedida por el Prefecto, previa presentación de un certificado de idoneidad para la función de inseminador de la especie de que se trate y de una certificación del director del centro de inseminación autorizado

territorialmente competente que confirme que el solicitante se encuentra bajo su autoridad para las operaciones de inseminación. Según esta misma disposición, en el caso de personas que no sean asalariados de un centro de inseminación, en particular veterinarios que se dediquen al ejercicio libre de su profesión, dicha certificación se emitirá tras la celebración de un convenio entre el presidente del centro de inseminación y el interesado, en el que deberán especificarse las condiciones técnicas, administrativas y económicas en las que este último practicará la inseminación de conformidad con la normativa aplicable.

Procedimiento administrativo previo

25 A raíz de una denuncia presentada ante ella, la Comisión remitió el 3 de abril de 2003 a la República Francesa un escrito de requerimiento en el que le advertía de que la normativa nacional pertinente era incompatible con las disposiciones de los artículos 43 CE y 49 CE.

26 Tras haber examinado las observaciones formuladas por la República Francesa en su respuesta de 27 de junio de 2003 a este escrito de requerimiento, la Comisión remitió el 29 de noviembre de 2000 a dicho Estado miembro un dictamen motivado en el que se concluía que la normativa de que se trata era incompatible con los artículos del Tratado CE antes citados.

27 Al considerar insatisfactorias las explicaciones ofrecidas por la República Francesa en su respuesta de 17 de marzo de 2004 al citado dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la existencia de una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

Alegaciones de las partes

28 La Comisión acusa a la República Francesa de violar los artículos 43 CE y 49 CE al obstaculizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en el sector de la inseminación artificial de ganado bovino, por una parte otorgando una exclusividad territorial a los centros de inseminación reconocidos, en lo que respecta al ejercicio de las actividades de distribución de semen y de inseminación, y por otra parte sometiendo a requisitos restrictivos y discrecionales la expedición de la licencia de inseminador.

29 En primer lugar, por lo que respecta a la libertad de establecimiento, la Comisión considera que el hecho de conceder únicamente a los centros de inseminación reconocidos, y por tiempo indefinido, el derecho a ejercer las actividades de distribución de semen y de inseminación en una determinada zona geográfica hace imposible o extremadamente difícil el ejercicio de dicha libertad en Francia con objeto de desarrollar allí tales actividades. Invocando la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), la Comisión sostiene que, aunque la normativa francesa no es formalmente discriminatoria, no por ello deja de constituir un obstáculo a la libertad de establecimiento.

30 La Comisión no impugna la procedencia del mecanismo de verificación de las aptitudes establecido por la normativa francesa, ni niega siquiera que resulte legítimo exigir una prueba objetiva de la cualificación de una persona para autorizarla a proceder a la inseminación de ganado bovino. No obstante, según ella, la base de la

restricción impugnada son las autorizaciones territoriales exclusivas, que prohíben las actividades de cualquier otro prestador de servicios.

31 La Comisión afirma que estaría dispuesta a aceptar las razones alegadas por la República Francesa para justificar el obstáculo a la libertad de establecimiento si las medidas nacionales se limitasen a imponer requisitos de información y de control a los operadores privados. A su juicio, tales medidas podrían considerarse legítimas, mientras que la concesión de los derechos exclusivos de que se trata resulta injustificada o, en todo caso, desproporcionada con respecto a los objetivos de interés general invocados.

32 Además, la Comisión considera que también supone un obstáculo para la libertad de establecimiento el hecho de que los veterinarios sólo puedan obtener la licencia de inseminador necesaria para practicar la inseminación como profesionales liberales tras haber firmado un convenio con el presidente de un centro de inseminación.

33 En segundo lugar, la Comisión sostiene que la normativa impugnada atenta contra la libre prestación de servicios, a saber, contra la libre prestación de los servicios de distribución de semen y de inseminación.

34 Según la Comisión, la restricción a la libre prestación del servicio de distribución de semen estriba en la obligación de almacenar el semen en los centros de inseminación artificial reconocidos, que son los únicos que pueden entregarlo a los ganaderos. El servicio de distribución de semen resulta afectado por la prohibición de toda intervención que no haya sido autorizada por el centro de inseminación, que goza de un derecho de intervención exclusivo. La Comisión pone de relieve que este obstáculo a la prestación de servicios transfronterizos puede afectar al conjunto de actividades de los prestadores de servicios, y sostiene que, incluso en el supuesto de que el motivo de protección de la salud pública pudiera ser pertinente en el presente caso, el régimen francés resulta excesivo.

35 La Comisión precisa que la obligación de almacenamiento del semen destinado a intercambios intracomunitarios, impuesta por razones sanitarias por la

Directiva 88/407, se refiere únicamente al semen congelado y a la etapa anterior a su expedición desde el lugar de producción, mientras que la imputación formulada contra la República Francesa se refiere a la obligación de almacenamiento en la etapa posterior a dicha expedición.

36 En lo que respecta al servicio de inseminación, la Comisión considera que la libre prestación del mismo se ve obstaculizada por la obligación impuesta a las personas que deseen ejercer tal actividad, que deben firmar previamente un convenio con el presidente de un centro de inseminación reconocido para poder obtener la licencia de inseminador necesaria. La Comisión recalca que, de hecho, la celebración de tales convenios depende de la buena voluntad de los presidentes de los centros de inseminación y queda a la discreción de éstos, que se niegan sin embargo a celebrar dichos convenios con ciertos inseminadores independientes.

37 La Comisión no impugna la legitimidad de un régimen de autorización de ejercicio en materia de inseminación artificial, pero a condición de que dicho régimen sólo constituya un medio para que el inseminador demuestre su aptitud ante la autoridad veterinaria competente. Rechaza, en cambio, el que la autorización sólo se conceda cuando exista un convenio con un centro de inseminación artificial reconocido, requisito que no tiene relación alguna con la competencia de inseminador. La Comisión añade que el Estado miembro debe tener en cuenta los conocimientos y cualificaciones que haya adquirido el interesado en otro Estado miembro (sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 15), y que la obligación impuesta a los veterinarios que se dedican al ejercicio libre de su profesión, que deben celebrar un convenio con un centro de inseminación para poder obtener la licencia de inseminador, no respeta los criterios establecidos por la jurisprudencia en lo que respecta a la justificación de los regímenes de autorización administrativa previa (sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartados 35 a 38).

38 Otro obstáculo adicional invocado por la Comisión estriba en el hecho de que a los prestadores de servicios de otros Estados miembros que deseen ocuparse tanto de la distribución de semen como de la inseminación les resulta imposible ofrecer conjuntamente ambos servicios, a causa de la obligación de enviar el semen a los centros, que son los únicos que pueden entregarlo a los ganaderos.

39 La República Francesa sostiene, con carácter preliminar, que la normativa francesa ha sufrido profundas modificaciones desde el 1 de enero de 2007 y que, en particular, se ha previsto suprimir la exclusividad territorial. No obstante, pone de relieve que dicha reforma no tiene por objetivo poner fin a la supuesta incompatibilidad con el Derecho comunitario de la normativa impugnada en el presente recurso.

40 En lo que respecta a la normativa impugnada, la República Francesa no niega que constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento. Alega sin embargo que tal restricción no es discriminatoria, ya que permite que los nacionales de otros Estados miembros abran centros de inseminación en territorio francés y los hagan funcionar, con requisitos idénticos a los que se exigen a los ciudadanos franceses. En cualquier caso, según dicho Estado miembro, existen razones imperiosas de interés general que justifican esta normativa.

41 La República Francesa sostiene así que con la exclusividad territorial no se pretende delimitar una zona geográfica dada, sino garantizar la recogida de información. Es posible, pues, adaptar la extensión de las zonas, y desde la entrada en vigor de la Ley nº 66-1005 se han producido una treintena de modificaciones. A juicio de este Estado miembro, unas autorizaciones que conceden derechos exclusivos por tiempo indefinido a los actuales prestadores del servicio no excluyen la posibilidad de crear nuevos centros.

42 En lo que respecta al servicio de distribución de semen, la República Francesa reconoce que la venta en Francia de semen procedente de un operador situado en otro Estado miembro puede tener por objeto, no sólo semen congelado, sino también semen fresco. Sin embargo, en su opinión, las ventas de semen fresco, pese a no estar prohibidas, no presentan ningún interés económico y son casi inexistentes.

43 En lo que respecta al servicio de inseminación, la República Francesa reconoce que la inseminación sólo pueden efectuarla los titulares de una licencia de director de centro de inseminación o de inseminador. Añade que, en el caso de personas que

no sean asalariados de uno de estos centros, en particular los veterinarios que se dediquen al ejercicio libre de su profesión, esta certificación se expide tras la firma de un convenio entre el presidente del centro y dichas personas. La República Francesa subraya, no obstante, que esta obligación impuesta a los operadores independientes no equivale a prohibir la práctica de la inseminación a los veterinarios que se dediquen al ejercicio libre de su profesión. En efecto, según sus alegaciones, dicho convenio garantiza que se respetará la normativa vigente y que el director del centro será correctamente informado de la naturaleza y del contenido de las prestaciones efectuadas.

44 La República Francesa reconoce que, al igual que los veterinarios, los ganaderos deben solicitar una licencia especial y temporal de inseminador para proceder a inseminar las vacas de su propio rebaño, y deben obtener la autorización del centro de inseminación territorialmente competente. Añade que los ganaderos deben probar su capacidad para dirigir una explotación agraria o su experiencia profesional al respecto o, en su defecto, recibir una formación en inseminación de ganado bovino. La conclusión a la que llega dicho Estado miembro es que toda persona que disponga de la cualificación o de la formación requeridas puede solicitar la concesión de la licencia necesaria para practicar el acto de inseminación artificial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Con carácter preliminar proceder señalar, por una parte, que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe determinarse en función de la situación del Estado miembro afectado tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España, C-168/03, Rec. p. I-8227, apartado 24, y de 27 de octubre de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-23/05, Rec. p. I-9535, apartado 9). Así pues, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración un procedimiento legislativo nacional posterior a la expiración de dicho plazo.

46 Por otra parte, proceder señalar que el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado aún sobre la compatibilidad de la normativa francesa impugnada con las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

47 En efecto, en el asunto en que se dictó la sentencia de 28 de junio de 1983, Amélioration de l'élevage (271/81, Rec. p. 2057), el órgano jurisdiccional nacional planteaba únicamente la cuestión de si los centros de inseminación podían considerarse de carácter comercial, a efectos del artículo 37 del Tratado CE (actualmente artículo 31 CE, tras su modificación), estimando indiscutible su naturaleza monopolística. Así, los derechos exclusivos de estos centros fueron examinados únicamente desde el punto de vista de la libre circulación de mercancías.

48 En el asunto que dio origen a la sentencia de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Rec. p. I-5077), se discutía la compatibilidad de la normativa francesa con las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de mercancías [artículos 30 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE y 30 CE, tras su modificación)] y con las normas sobre competencia recogidas en dicho Tratado [artículos 86 y 90, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículos 82 CE y 86 CE, apartado 1)], pero no la compatibilidad de esa normativa con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

49 En cuanto al asunto en que se dictó la sentencia de 7 de diciembre de 1985, Gervais y otros (C-17/94, Rec. p. I-4353), proceder señalar que el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios no se aplican a actividades cuyos elementos estén contenidos por entero en un solo Estado miembro (apartados 24, 28 y 39). Además, el Tribunal de Justicia únicamente analizó la compatibilidad de la normativa nacional con las Directivas 77/504 y 87/328 (apartado 33).

50 A diferencia de los asuntos que acaban de mencionarse, la cuestión que se plantea en el presente procedimiento por incumplimiento es la de si la normativa francesa viola los artículos 43 CE y 49 CE, al conferir a los centros reconocidos un derecho exclusivo a la prestación del servicio de inseminación artificial de ganado bovino en un territorio dado y al supeditar la expedición de licencias de inseminador a la celebración de un convenio con uno de estos centros.

51 En primer lugar, en lo que respecta a la restricción a la libertad de establecimiento, procede comenzar señalando que la República Francesa reconoce que la exclusividad territorial otorgada a los centros de inseminación y el requisito para la expedición de una licencia de inseminador consistente en la celebración de un convenio con el centro de inseminación territorialmente competente constituyen un obstáculo para dicha libertad, aunque considera que tales medidas no impiden totalmente que operadores originarios de otros Estados miembros ejerzan en Francia la actividad de inseminación artificial de bovinos.

52 A este respecto procede recordar que el artículo 43 CE obliga a suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento y que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones de esta índole, a efectos de dicho artículo, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o resten interés al ejercicio de dicha libertad (sentencia de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, apartado 11 y jurisprudencia que allí se cita).

53 La exclusividad territorial otorgada a los centros de inseminación reconocidos, que limita el número total de operadores habilitados para abrir y gestionar tales centros en territorio francés, y la duración indefinida de dicha exclusividad suponen un obstáculo para el acceso al mercado de la inseminación de otros operadores, incluidos los procedentes de otros Estados miembros. El hecho de que las zonas geográficas exclusivas así creadas puedan modificarse o dividirse, como sostiene la República Francesa, no basta para alterar esta apreciación.

54 Al no ser posible adquirir derechos sobre una zona geográfica dada, un operador que persiga el objetivo de desarrollar sus actividades en el campo de la inseminación artificial tiene la obligación de celebrar un convenio con el centro de inseminación territorialmente competente a fin de obtener una licencia de inseminador. Ahora bien, como la celebración de dicho convenio depende de los presidentes de los centros reconocidos, tal obligación puede impedir alcanzar ese objetivo.

55 Procede hacer constar por tanto que, como sostiene la Comisión, las medidas nacionales impugnadas, en razón de su naturaleza, dificultan el ejercicio de la libertad de establecimiento con objeto de desarrollar actividades de distribución de semen y de inseminación de ganado bovino en territorio francés, lo hacen incluso imposible o, en cualquier caso, le restan interés.

56 No desvirtúa la conclusión anterior el hecho de que estas medidas se apliquen indistintamente a los operadores nacionales y a los de otros Estados miembros, dado que tales medidas nacionales, aunque sean aplicables sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueden obstaculizar o restar interés al ejercicio por parte de los nacionales comunitarios, incluidos los del Estado miembro autor de la medida, de una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase en este sentido la sentencia Kraus, antes citada, apartado 32).

57 En segundo lugar, en lo que respecta a la libre prestación de servicios, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 49 CE no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de otros Estados miembros, que pueda prohibir las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que preste legalmente servicios análogos, obstaculizarlas o restarles interés (sentencias de 9 de noviembre de 2006, Comisión/Bélgica, C-433/04, Rec. p. I-10653, apartado 28, y de 11 de enero de 2007, ITC, C-208/05, Rec. p. I-181, apartado 55).

58 Ha quedado acreditado que, según la normativa francesa, un prestador de servicios transfronterizo que pretenda distribuir semen bovino o practicar la inseminación en territorio francés al amparo de la libre prestación de servicios se encuentra obligado a almacenar dicho semen en centros de inseminación artificial reconocidos, que son los únicos habilitados para realizar entregas de semen a los ganaderos, y a obtener una licencia de inseminador si desea actuar como tal.

59 La República Francesa impugna la alegación de que tal normativa constituye un obstáculo a la libre prestación del servicio de distribución de semen bovino. No niega, en cambio, que dicha normativa constituye un obstáculo a la libre prestación del servicio de inseminación de ganado bovino.

60 En lo que respecta al servicio de distribución de semen, y tras precisar que sus imputaciones no se refieren a la obligación de almacenar el semen congelado antes de su expedición, establecida en el anexo C, punto 3, letra a), de la Directiva 88/407, la Comisión sostiene que la libre prestación de dicho servicio resulta afectada, por una parte, por la obligación de almacenar el semen en los centros de inseminación artificial reconocidos, que son los únicos que pueden entregarlo a los ganaderos, y, por otra parte, por la prohibición de toda intervención que no haya sido autorizada por el centro de inseminación, titular de un derecho de intervención exclusivo.

61 Procede subrayar que, aunque los ganaderos tengan la facultad de exigir al centro de que dependen que encargue un semen específico procedente de un productor establecido en otro Estado miembro, como alega la República Francesa, la obligación de almacenar dicho semen en ese centro después de su envío puede obstaculizar la prestación del servicio de distribución de semen por parte de dicho productor o restarle interés.

62 Lo mismo puede decirse en lo que respecta a la prohibición de todo acto de inseminación no autorizado por el centro de inseminación territorialmente competente, ya que, habida cuenta de la conexión existente entre las actividades de distribución de semen y de inseminación, tal prohibición puede igualmente obstaculizar la prestación del servicio de distribución de semen o restarle interés.

63 Por lo que se refiere a la libre prestación del servicio específico de inseminación, la República Francesa reconoce que la normativa nacional constituye un obstáculo en lo que a ésta respecta.

64 Los prestadores de servicios transfronterizos que deseen practicar la inseminación en territorio francés al amparo de la libre prestación de servicios deben obtener en Francia una licencia de inseminador. El hecho de exigir esta licencia, con independencia de los requisitos necesarios para obtenerla, constituye una restricción a la libre prestación de servicios, ya que puede obstaculizar la prestación del servicio de inseminación en Francia por parte de operadores establecidos en otros Estados miembros donde ya actúen legalmente, o restarle interés (véanse en este sentido las sentencias de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartado 35, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, C-134/05, Rec. p. I-6251, apartado 23).

65 Además, una vez obtenida dicha licencia, tales operadores sólo pueden proceder a la inseminación de ganado bovino bajo la autoridad del centro de inseminación territorialmente competente.

66 Dadas estas circunstancias, procede hacer constar que la normativa francesa, al conferir a los centros reconocidos un derecho exclusivo a la prestación del servicio de inseminación artificial de ganado bovino en un territorio dado y al supeditar la actividad de inseminación a la obtención de una licencia de inseminador, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

67 Sólo cabría admitir tales medidas si persiguieran un objetivo legítimo compatible con el Tratado y estuvieran justificadas por razones imperiosas de interés general, y siempre que no existan disposiciones comunitarias de armonización que establezcan las medidas necesarias para garantizar la protección de esos intereses. Además, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, estas medidas restrictivas sólo pueden justificarse por tales razones cuando resulten necesarias para proteger los intereses que pretenden garantizar y en la medida en que estos objetivos no puedan alcanzarse mediante reglas menos restrictivas (sentencia de 14 de diciembre de 2006, Comisión/Austria, C-257/05, apartado 23 y jurisprudencia que allí se cita).

Sobre la justificación de la restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

Sobre la protección del patrimonio genético bovino

— Alegaciones de las partes

68 La República Francesa sostiene que la normativa impugnada pretende garantizar la valorización del patrimonio genético bovino, lo que constituye una razón imperiosa de interés general, como ya reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 noviembre de 1998, Nilsson y otros (C-162/97, Rec. p. I-7477). Añade que, aunque las Directivas 77/504 y 87/328 han armonizado las disposiciones aplicables a la circulación intracomunitaria de bovinos de raza selecta para reproducción y de su semen, no han armonizado, en cambio, las normas relativas a la inseminación de las vacas en general.

69 Invocando los programas de selección en función de la descendencia y de conservación genética aplicados en su territorio, dicho Estado miembro alega que la exclusividad territorial otorgada a los centros de inseminación reconocidos y los requisitos para la expedición de la licencia de inseminador constituyen el único medio de garantizar una recogida de información genética sobre el ganado bovino precisa y completa, información que resulta indispensable para conseguir una mejora genética de la especie. En su opinión, las medidas impugnadas son necesarias para centralizar en un solo organismo, en cada una de las zonas caracterizadas por la exclusividad, todos los datos relativos a las operaciones de inseminación practicadas.

70 La Comisión sostiene que el objetivo de protección del patrimonio genético bovino, que pertenece al ámbito de las exigencias de carácter zootécnico y genealógico, ha sido objeto de una completa armonización a nivel comunitario, como el Tribunal de Justicia reconoció en el apartado 33 de su sentencia Centre d'insémination de la

Crespelle, antes citada. En cualquier caso, a su juicio, la inexistencia de disposiciones comunitarias no constituye, en sí, una justificación para una restricción.

71 La Comisión alega que la valorización genética depende del ganadero, y no de la actividad del inseminador, ya que el acto ejecutado por este último, al que se aplican, a lo sumo, consideraciones de orden sanitario, no tiene ningún efecto sobre la calidad ni sobre la procedencia del semen utilizado.

72 La Comisión añade que, para garantizar la precisión en la recogida de información genética sobre el ganado bovino mediante la centralización de los datos en un solo lugar, bastaría con una mera obligación de envío de la información necesaria a un centro de recogida de datos genéticos.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

73 En primer lugar, procede recordar que, como se deduce, por una parte, de las disposiciones de las Directivas 77/504, 87/328 y 91/174 mencionadas en los apartados 3 a 6 y 15 de la presente sentencia y, por otra parte, del apartado 33 de la sentencia Centre d'insémination de la Crespelle, antes citada, los requisitos genealógicos han sido objeto de una completa armonización a nivel comunitario en lo que respecta al comercio intracomunitario de semen de bovinos de raza selecta.

74 Ahora bien, como se ha recordado en el apartado 67 de la presente sentencia, no cabe invocar una razón imperiosa de interés general si existe una armonización comunitaria que establece las medidas necesarias para garantizar la protección de ese mismo interés (véase en este sentido la sentencia Comisión/Austria, antes citada, apartado 23).

75 Por lo tanto, el objetivo de protección del patrimonio genético de los bovinos de raza selecta mediante exigencias genealógicas nacionales no puede justificar unos obstáculos al comercio intracomunitario de semen de dichos bovinos que no figuren en la normativa comunitaria de armonización de este sector.

76 No desvirtúa esta apreciación el artículo 1, párrafo segundo, de la Directiva 88/407, que no modifica el contenido de las Directivas 77/504, 87/328 y 91/174 ni contradice la jurisprudencia citada en el apartado 73 de la presente sentencia. En efecto, dicho artículo, al precisar que la Directiva 88/407 no afectará a las disposiciones comunitarias ni nacionales en materia zootécnica que regulen la organización de la inseminación artificial en general y la distribución de esperma en particular, hace referencia únicamente a las medidas zootécnicas, mientras que la justificación invocada por la República Francesa se basa únicamente en consideraciones de carácter genético.

77 En segundo lugar, en la medida en que la argumentación expuesta por la República Francesa pretende justificar las restricciones establecidas por el régimen nacional controvertido en cuanto al ejercicio de la actividad de inseminación de ganado bovino y a la expedición de licencias de inseminador, procede subrayar que las consideraciones expuestas por dicho Estado miembro no son de carácter genealógico, sino que pertenecen, como ha alegado la Comisión, al ámbito sanitario.

78 En efecto, el aspecto genético de una inseminación no depende del acto realizado por el inseminador, sino de las características de las vacas y del semen utilizado.

79 En tercer lugar, incluso en el supuesto de que la armonización comunitaria del comercio intracomunitario de semen de bovinos que no pertenezcan a razas selectas, efectuada mediante la Directiva 88/407, fuera incompleta en lo que respecta a los requisitos genealógicos, procede señalar, por una parte, que, como alegó la Comisión, la inexistencia de disposiciones comunitarias no puede constituir, en sí, una justificación para una restricción.

80 Por otra parte, las alegaciones de la República Francesa según las cuales el régimen nacional controvertido pretende proteger el patrimonio genético bovino al permitir centralizar la recogida de datos sobre las inseminaciones artificiales realizadas en el territorio de dicho Estado miembro, que es indispensable para los programas de selección en función de la descendencia y de conservación genética, no demuestran que las restricciones establecidas por dicho régimen sean necesarias ni proporcionadas.

81 En efecto, esa recogida centralizada de datos, suponiendo que sea útil en lo que respecta a los bovinos que no pertenezcan a razas selectas, habría podido realizarse con medidas menos restrictivas que la concesión de la exclusividad territorial del servicio de inseminación a los centros reconocidos. Por ejemplo, habría sido posible imponer a los operadores que efectuasen inseminaciones artificiales de ganado bovino la obligación de comunicar a un organismo designado al efecto los datos relativos a las inseminaciones practicadas, procediéndose así a una recogida centralizada de estos mismos datos sin crear obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

82 Por lo tanto, procede rechazar la justificación invocada por la República Francesa referente a la protección del patrimonio genético de los bovinos.

Sobre la protección de la salud pública

— Alegaciones de las partes

83 La República Francesa sostiene que el régimen relativo a la cualificación de las personas que realicen la inseminación responde a una preocupación por la protección de la salud animal y humana.

84 En primer lugar, por lo que respecta a la salud animal, dicho Estado miembro alega que el acto de inseminación debe respetar ciertas normas sanitarias y reglas de higiene, tanto en la manipulación del semen como en el contacto con el animal. Para evitar lesiones a la integridad física del animal inseminado, dicho acto requiere un perfecto dominio de la técnica. Además, a su juicio, la propia selección de los apareamientos puede afectar a la salud del animal, y en particular a su fertilidad, que puede resultar dañada por cruces imprudentes.

85 En segundo lugar, por lo que respecta a la protección de la salud de la persona que lleva a cabo la inseminación, la República Francesa considera necesario que el interesado obtenga una licencia que certifique su aptitud para la práctica de la inseminación, ya que el acto de inseminación presenta ciertos riesgos, tanto por el contacto con un animal pesado como por la utilización de nitrógeno líquido, capaz de provocar graves quemaduras.

86 Por último, en lo que respecta a la protección de la salud de las personas desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, dicho Estado miembro alega que la expedición de licencias contribuye al cumplimiento del requisito de trazabilidad de los productos. Tras recordar que el artículo 18 del Reglamento nº 178/2002 obliga a asegurar la trazabilidad de los alimentos en todas las etapas de la producción, de la transformación y de la distribución, sostiene que el principio de trazabilidad se aplica al semen, en cuanto producto biológico vivo presente en la fase inicial del proceso de producción de los animales de abasto, y añade que los centros de inseminación garantizan la seguridad del comercio del semen y el control documental, físico y de identidad de dicho producto.

87 La Comisión estima que, aunque el acto de inseminación requiere ciertas competencias y precauciones, no presenta una dificultad especial que pudiera justificar un obstáculo tan grave a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Alega así que los objetivos sanitarios invocados podrían alcanzarse satisfactoriamente desde el momento en que se aportase la prueba de la aptitud del inseminador, ya fuera mediante la posesión de un certificado de aptitud o la acreditación de una formación veterinaria o bien, para los nacionales comunitarios, a través de un mecanismo de reconocimiento. En cualquier caso, según la Comisión, las disposiciones francesas controvertidas deben considerarse injustificadas y desproporcionadas.

88 En cuanto a la trazabilidad del semen, la Comisión recuerda, remitiéndose a las Directivas 87/328 y 88/407, que la armonización comunitaria en el ámbito sanitario y zootécnico tiene por principal objetivo garantizar el respeto de las preocupaciones de carácter sanitario en todos los niveles de recogida y de trasporte de esperma, así como la identificación del mismo. A su juicio, pues, responsabilizar a unos centros de inseminación artificial que disponen de una exclusividad territorial no constituye un medio apropiado para garantizar un alto nivel de protección, y la normativa correspondiente no puede basarse en una desconfianza sistemática hacia los operadores independientes, y en particular hacia los procedentes de otros Estados miembros.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

89 En lo que respecta a los objetivos de protección de la salud animal y de la salud de la persona que lleva a cabo la inseminación, procede señalar que, como ha alegado la Comisión, estos objetivos invocados por la República Francesa podrían alcanzarse con medidas menos restrictivas, en particular exigiendo una prueba apropiada de aptitud.

90 En efecto, un mecanismo de control y reconocimiento de los títulos veterinarios o la exigencia de un certificado de aptitud permitirían demostrar que las personas de que se trate disponen de los conocimientos y de las cualificaciones necesarias para la protección de tales intereses.

91 Ahora bien, el régimen controvertido se basa en unas medidas mucho más restrictivas, a saber, la concesión de una exclusividad territorial a los centros de inseminación reconocidos y la supeditación de la expedición de una licencia de inseminador a la celebración de un convenio con uno de estos centros.

92 Ciertamente, es legítimo que, a fin de asegurarse de la aptitud de un candidato para las funciones de inseminador, un Estado miembro exija una licencia como requisito

para el ejercicio de la actividad de inseminador. Sin embargo, en el presente caso dicha licencia se concede únicamente a condición de que el candidato haya celebrado un convenio con un centro de inseminación artificial reconocido.

93 Pues bien, tratándose de un procedimiento de autorización para el ejercicio de una actividad, es preciso poner de relieve, como hizo la Comisión, que, al proceder a aplicar sus disposiciones nacionales, el Estado miembro de que se trate debe tener en cuenta los conocimientos y cualificaciones ya adquiridos por el interesado en otro Estado miembro (véase en este sentido la sentencia Vlassopoulou, antes citada, apartado 15). En dicho procedimiento de autorización, las autoridades nacionales deben examinar las aptitudes y cualificaciones con arreglo a un procedimiento que respete las exigencias del Derecho comunitario en lo que respecta a la protección efectiva de los derechos fundamentales reconocidos por el Tratado a los nacionales comunitarios. Por consiguiente, la decisión adoptada al término de dicho examen debe ser motivada y susceptible de recurso de carácter jurisdiccional (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 17, y Vlassopoulou, antes citada, apartado 22).

94 Además, un régimen de autorización administrativa previa debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades, a fin de evitar que ésta se utilice de modo arbitrario (véase la sentencia Analir y otros, antes citada, apartado 38).

95 Ahora bien, el convenio de que se trata debe ser firmado con un centro de inseminación artificial, que es un competidor potencial, en el mercado de la inseminación, del mismo operador cuyas competencias de inseminador se supone que debe verificar. Además, la celebración de dicho convenio queda a la discreción del presidente de dicho centro, que no está obligado a firmarlo aunque el candidato cumpla los criterios de aptitud objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano.

96 Dadas estas circunstancias, la celebración del convenio no constituye un procedimiento de examen apropiado que permita que las autoridades del Estado miembro de acogida verifiquen únicamente, y de manera objetiva, las aptitudes de los

inseminadores procedentes de otros Estados miembros, y no cumple los criterios mencionados en los apartados 93 y 94 de la presente sentencia.

97 Por consiguiente, procede hacer constar que, incluso en el supuesto de que la normativa controvertida pueda garantizar la realización del objetivo de protección de la salud animal y de la salud de la persona que practica la inseminación, dicha normativa va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de marzo de 2007, Rewe Zentralfinanz, C-347/04, Rec. p. I-2647, apartado 37, y de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten, C-464/05, Rec. p. I-9325, apartado 24).

98 En lo que respecta a la seguridad alimentaria y a la trazabilidad del semen, procede hacer constar que, en contra de lo que sostiene la República Francesa, no es posible interpretar el artículo 18 del Reglamento nº 178/2002 de manera que permita justificar las restricciones establecidas por el régimen controvertido. En efecto, dicho artículo se refiere al ámbito de la seguridad alimentaria, cuyas exigencias en materia de trazabilidad pueden quedar satisfechas con un régimen que disponga que la inseminación será efectuada por personas cualificadas y debidamente identificadas, sin aplicar restricciones de la índole de las que aquí se examinan.

99 Por otra parte, es preciso poner de relieve que dicho Estado miembro no acredita en absoluto que la exclusividad territorial otorgada a los centros reconocidos y la supeditación de la expedición de licencia de inseminador a la celebración de un convenio con el presidente de uno de estos centros sean medidas necesarias y proporcionadas para garantizar la seguridad alimentaria y la trazabilidad. En efecto, no se ha presentado prueba alguna que demuestre que las obligaciones que pesan sobre los inseminadores en cuanto a la calidad del semen y a la utilización del mismo o la verificación del cumplimiento de tales obligaciones hacen indispensable dicha exclusividad territorial o el requisito del que depende la expedición de la licencia.

100 Dadas estas circunstancias, no procede acoger la justificación invocada por la República Francesa referente a la protección de la salud pública.

Sobre las exigencias de ordenación del territorio

— Alegaciones de las partes

101 La República Francesa sostiene que el régimen controvertido persigue igualmente un objetivo de ordenación del territorio, objetivo que constituye una razón imperiosa de interés general, como el Tribunal de Justicia ha reconocido ya (sentencia de 13 de enero de 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Rec. p. I-151, apartado 34). Dicho Estado miembro afirma que este régimen ha permitido mantener las actividades agrarias en la mayor parte del territorio francés, en el que predominan las zonas con escasa densidad de ganado y las zonas montañosas. Alega que la preservación de las razas bovinas adaptadas a las dificultades del relieve y del clima ha permitido mantener la ganadería en regiones que sufren una amenaza de desertificación por sus características climáticas o geográficas.

102 Según la Comisión, no cabe justificar la exclusividad territorial otorgada a los centros de inseminación reconocidos alegando que, de no existir tal exclusividad, una gran parte del territorio francés podría verse privada de servicios de inseminación, ya que faltan datos estadísticos. En cualquier caso, la Comisión alega que la eliminación de los obstáculos controvertidos no podría afectar a la preservación de las razas adaptadas a las dificultades del relieve y del clima.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

103 Es preciso poner de relieve, como ha hecho la Comisión, que no existe información o dato estadístico alguno que respalde las alegaciones de la República Francesa. Dicho Estado miembro no ha demostrado pormenorizadamente, pues, que la exclusividad territorial otorgada a los centros reconocidos fuese necesaria para garantizar la oferta de servicios de inseminación en todo el territorio francés.

104 Además, no cabe invocar tal justificación para las zonas del territorio francés que no presenten las características desventajosas expuestas por dicho Estado miembro.

105 Por consiguiente, como indicó el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, sin necesidad de analizar si las exigencias de ordenación del territorio, en abstracto, pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, en el presente asunto no ha quedado acreditado que tales exigencias existan ni que puedan hacer necesaria la exclusividad territorial.

106 Dadas estas circunstancias, procede rechazar igualmente la justificación invocada por la República Francesa referente a las exigencias de ordenación del territorio.

107 De todo ello se deduce que, al no existir una justificación válida de las restricciones controvertidas, procede considerar fundado el recurso de la Comisión.

108 Por lo tanto, habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede hacer constar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE al reservar el derecho de prestar el servicio de inseminación artificial de ganado bovino a los centros de inseminación artificial reconocidos, que disponen de una exclusividad territorial, y a los titulares de una licencia de inseminador cuya expedición queda supeditada a la celebración de un convenio con uno de estos centros.

Costas

109 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. La Comisión ha solicitado la condena en costas de la República Francesa y los motivos formulados por esta última han sido desestimados, por lo que procede condenarla en costas.

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

1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE al reservar el derecho de prestar el servicio de inseminación artificial de ganado bovino a los centros de inseminación artificial reconocidos, que disponen de una exclusividad territorial, y a los titulares de una licencia de inseminador cuya expedición queda supeditada a la celebración de un convenio con uno de estos centros.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Firmas