SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 20 de septiembre de 1994 *

En el asunto C-249/92,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por Sr. Eugenio de March, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en virtud del artículo 11 de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales (DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121), modificada por las Directivas 88/572/CEE del Consejo, de 14 de noviembre de 1988 (DO L 313, p. 39), y 89/439/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1989 (DO L 212, p. 106), y

— en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, en relación con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 234/68 del Consejo, de 27 de febrero de 1968, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura (DO L 55, p. 1; EE 03/02, p. 94),

al exigir una autorización previa para cualquier importación de vegetales sensibles al fuego bacteriano *(Erwinia amylovora),*

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; M. Díez de Velasco y D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 6 de julio de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de septiembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en el Tribunal de Justicia el 27 de mayo de 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con objeto de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben

— en virtud del artículo 11 de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales (DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121; en lo sucesivo «Directiva»), modificada por las Directivas 88/572/CEE del Consejo, de 14 de noviembre de 1988 (DO L 313, p. 39), y 89/439/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1989 (DO L 212, p. 106), y

— en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, en relación con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 234/68 del Consejo, de 27 de febrero de 1968, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura (DO L 55, p. 1; EE 03/02, p. 94),

al exigir una autorización previa para cualquier importación de vegetales sensibles al fuego bacteriano *(Erwinia amylovora)*.

2 La República Italiana ha adoptado dos medidas con el fin de evitar la propagación, en su territorio, de la *Erwinia amylovora*, bacteria a la que se denomina comúnmente «fuego bacteriano» y que destruye determinadas especies vegetales. La primera medida consiste en prohibir, entre el 16 de abril y el 31 de octubre de cada año (período propicio a la propagación de la bacteria), la importación de las especies sensibles, como permite el punto 10 de la Parte B del Anexo III de la Directiva, en la redacción que le dio la Directiva 84/378/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984 (DO L 207, p. 1; EE 03/31, p. 220). Por lo que se refiere a la segunda, que es la que se cuestiona en el marco del presente recurso, consiste en someter a una autorización previa la importación de dichas especies durante el resto del año.

3 Esta segunda medida se regula en el artículo 9, en relación con el punto 17 del Anexo III de la Orden ministerial de 5 de febrero de 1991, referente a las normas fitosanitarias aplicables en la importación, en la exportación y en el tránsito de vegetales y de productos vegetales (GURI, suplemento ordinario al n° 43 de 20.2.1991).

4 Esta disposición está redactada en los siguientes términos:

«Durante el período en que esté autorizada su introducción, los vegetales a que se refiere el punto 17 del Anexo III, procedentes de los países comunitarios, serán admitidos a la importación previa solicitud y después de obtener la autorización del Ministerio de Agricultura y Montes, el cual puede dictar las medidas fitosanitarias especiales que excluyan el riesgo de que se introduzca y propague la *Erwinia Amylovora*.»

5 De esta forma, la solicitud de autorización debe ir dirigida al Ministerio de Agricultura y Montes antes de que se introduzcan en Italia dichos vegetales. Según las informaciones proporcionadas por los particulares a la Comisión, y que no han

sido desmentidas por la República Italiana, el plazo para la expedición de las autorizaciones puede alcanzar e incluso sobrepasar los cuatro meses y medio. En la medida en que la autorización no haya sido concedida, los productos no pueden importarse.

6 El punto 17 del Anexo III, contemplado por la disposición nacional antes citada, enumera las especies sensibles al fuego bacteriano que deben cumplir las medidas de protección. No se discute que son las medidas relativas a estos vegetales las que son objeto del presente procedimiento.

7 Dichos vegetales son los siguientes:

«*Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem, Pyrus L., Sorbus L.* además de *Sorbus intermedia L.* y *Stranvaesia Lindl.*, con excepción de las frutas y semillas.»

8 Las medidas que deben adoptar los Estados miembros para evitar la introducción o la propagación del fuego bacteriano dentro de la Comunidad han sido armonizadas por la Directiva, modificada en la fecha en que comenzó el procedimiento administrativo previo (envío del escrito de requerimiento el 20 de marzo de 1990), especialmente por las Directivas 88/572 y 89/439, antes citadas.

9 A tenor del artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros de origen dispondrán, para la introducción en otro Estado miembro de vegetales, que tanto éstos como sus envases sean examinados minuciosa y oficialmente con el fin de garantizar que no están contaminados por organismos nocivos. La segunda columna del punto 15 de la letra A del Anexo IV establece que, si el vegetal es sano, dicho Estado debe

expedir a favor del agente económico interesado un certificado que acredite la buena situación del producto y que éste proviene de una zona no infectada. El apartado 2 del artículo 7 dispone que sólo podrán exportarse a otro Estado miembro los vegetales acompañados del certificado.

10 Por otra parte, la Directiva autoriza u obliga, según los casos, a los Estados miembros a los que vayan destinados los vegetales a adoptar determinadas medidas para garantizar la protección de los vegetales en su territorio. De esta forma, prevé que dichos Estados podrán adoptar medidas de control con objeto de determinar si dichos productos han sufrido efectivamente, en el Estado miembro de origen, el examen exigido.

11 Dichas medidas se hallan reguladas de la siguiente forma en el artículo 11 de la Directiva, modificada por las Directivas 88/572 y 89/439, antes citadas:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, los Estados miembros podrán establecer que los vegetales, productos vegetales y otros objetos así como sus envases y los vehículos que se utilicen para su transporte, cuando se introduzcan en su territorio procedentes de otro Estado miembro, sean sometidos a un control acerca del cumplimiento de las prohibiciones y restricciones previstas en los artículos 3, 4 y 5. Los Estados miembros velarán por que dichos vegetales, productos vegetales y otros objetos, siempre que su introducción no esté prohibida en virtud de lo dispuesto en los artículos 3, 4 ó 5, solamente estén sometidos a prohibiciones o restricciones en relación con las medidas fitosanitarias en los siguientes casos:

a) cuando no se hayan presentado [...] los certificados;

b) [suprimido];

c) cuando los vegetales, productos vegetales u otros objetos no se presenten de manera reglamentaria a un control oficial admitido con arreglo al apartado 3;

[...]

2. No podrán exigir ninguna declaración suplementaria acerca de los certificados fitosanitarios contemplados en los artículos 4, 5, 7, 8 ó 9.

3. Los Estados miembros sólo podrán prever, además de un control oficial de la identidad y de las exigencias admitidas en la segunda frase del apartado 1, controles oficiales sistemáticos en cuanto al cumplimiento de las disposiciones adoptadas de acuerdo con los artículos 3 y 5 en los siguientes casos:

a) cuando exista algún indicio serio que dé lugar a creer que no se ha respetado alguna de dichas disposiciones;

b) cuando los mencionados vegetales sean originarios de un tercer país y en la medida en que el examen previsto en la letra a) del apartado 1 del artículo 12 no se haya llevado a cabo anteriormente en otro Estado miembro.

En todos los demás casos, los controles fitosanitarios oficiales, incluidos los controles relativos a la identidad, sólo se realizarán ocasionalmente por sondeo. Se considerarán ocasionales si se efectuaren sobre menos de un tercio de las introducciones procedentes de un Estado miembro considerado y si se repartieren lo más armónicamente posible en el tiempo y en el conjunto de los productos. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que la realización

de dichos controles en la frontera se reduzca progresivamente, salvo en los casos concretos especificados conforme al procedimiento previsto en el artículo 16. Dichos controles se efectuarán, bien en el lugar de destino de los vegetales, productos vegetales u otros objetos, bien en otro lugar designado, siempre que el itinerario previsto para conducir dichos vegetales, productos vegetales u otros objetos se perturbe lo menos posible.»

Sobre la compatibilidad de la normativa italiana con la Directiva

12 La Comisión alega que la normativa italiana es contraria al artículo 11 de la Directiva, en la medida en que, contrariamente a lo que permite esta última disposición, supedita a una autorización previa la introducción en el territorio italiano de vegetales procedentes de otros Estados miembros y en la medida, asimismo, en que dicha exigencia se aplica de una forma sistemática a todos los productos antes citados cuando la Directiva limita a algunos casos determinados los controles que pueden efectuarse en el Estado miembro de destino. El recurso se ha interpuesto contra la exigencia de una autorización previa y sistemática, en cuanto tal, y no contra el retraso en que incurrió la Administración competente al responder a algunas solicitudes de autorización.

13 El Gobierno italiano afirma que el mecanismo de la autorización previa es lícito, dado que, en primer lugar, permite controlar el cumplimiento, por parte de los operadores económicos, de las exigencias materiales establecidas por la Directiva y, en segundo lugar, en la medida en que la facultad de controlar los vegetales introducidos en el territorio nacional se halla prevista en el artículo 11 de ésta.

14 A este respecto, debe señalarse que la Directiva tiene como finalidad suprimir progresivamente los obstáculos a los intercambios intracomunitarios de vegetales, reorganizando el control fitosanitario que puede ser ejercido en los distintos Estados miembros interesados (octavo considerando de la exposición de motivos).

15 A este respecto, prevé que el examen de los vegetales deberá efectuarse en el Estado de origen y determina los controles que pueden ejercerse en el Estado de destino así como las circunstancias en las cuales dichos controles pueden aplicarse (véanse los apartados 8 a 11 *supra*).

16 Estos controles y estas circunstancias se ven limitados en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 11 de la Directiva. El apartado 1 establece que los Estados miembros podrán establecer que los vegetales, cuando se introduzcan en su territorio procedentes de otro Estado miembro, sean sometidos a un control acerca del cumplimiento de las exigencias previstas en la Directiva. Por lo que se refiere al apartado 3, dispone, en particular, que los Estados miembros deberán adoptar las medidas oportunas que garanticen que la realización de los controles en la frontera se reduzca progresivamente, con el fin de que los controles tan solo puedan efectuarse en el lugar de destino de los vegetales o en otro lugar que provoque una menor perturbación, para la conducción de los productos. De ambos apartados se desprende que los controles autorizados por la Directiva pueden tener lugar, como muy pronto, en el momento en el que se introduzcan los vegetales en el Estado de destino, es decir, en la frontera.

17 La exigencia de una autorización del Ministro de Agricultura y Montes antes de la introducción en territorio italiano de vegetales procedentes de otros Estados miembros no forma parte de las medidas de protección que puede adoptar el Estado miembro de destino con arreglo a la Directiva.

18 El Gobierno italiano alega que la Directiva contiene unas exigencias materiales para la protección de los vegetales, si bien no establece ningún mecanismo que permita controlar el cumplimiento de dichas exigencias. Incumbe a los Estados miembros aplicar las medidas de control que consideren necesarias a tal efecto.

19 Esta objeción no puede ser aceptada.

20 Por una parte, el objetivo de la Directiva es suprimir los obstáculos a los intercambios reorganizando la vigilancia fitosanitaria en la Comunidad. Por otra parte, para alcanzar dicho objetivo, se crea un sistema en el cual el Estado miembro de origen verifica si los productos tienen las cualidades sanitarias exigidas, ya que las medidas admitidas en el Estado de destino se hallan estrictamente limitadas. Por consiguiente, debe considerarse que la Directiva tiene por objeto la armonización del conjunto de las medidas de control que recaen sobre los vegetales y que, por consiguiente, no corresponde ya a los Estados miembros determinar unilateralmente, a escala nacional, tales medidas (véase, en el mismo sentido, la sentencia de 14 de junio de 1988, Dansk Denkavit, 29/87, Rec. p. 2965, apartado 16).

21 Debe señalarse además que el apartado 3 del artículo 11 de la Directiva dispone, por una parte, que sólo se podrán prever controles sistemáticos cuando exista algún indicio serio que dé lugar a creer que no se ha respetado alguna de las disposiciones de la Directiva o cuando los vegetales sean originarios de un tercer país y, por otra parte, que, en todos los demás casos, dichos controles sólo se realizarán ocasionalmente por sondeo. Se considerarán ocasionales los controles si se efectuaran sobre menos de un tercio de las introducciones procedentes de un Estado

miembro considerado y si se repartieren lo más armónicamente posible en el tiempo y en el conjunto de los productos.

22 Pues bien, además de que dicha autorización previa sobrepasa las necesidades de dicho control, destinado a aplicarse en el momento de la importación, dicha exigencia contraviene asimismo el apartado 3 del artículo 11, en la medida en que se aplica a todas las importaciones de vegetales y no se limita a los productos procedentes de países terceros o a los indicios serios de inobservancia de la Directiva.

23 De lo anterior se desprende que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva, modificada por las Directivas 88/572 y 89/439, al exigir una autorización previa para cualquier importación de vegetales sensibles al fuego bacteriano *(Erwinia amylovora)*.

Sobre la compatibilidad de la normativa italiana con la libre circulación de mercancías

24 La Comisión afirma que la exigencia de una autorización previa constituye un obstáculo injustificado a los intercambios comunitarios y que, además, la propia exigencia es contraria al artículo 30 del Tratado, en relación con el segundo guión del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento n° 234/68, antes citado.

25 Este artículo 10 está redactado en los siguientes términos:

«Quedan prohibidos en el comercio interior de la Comunidad:

— [...]

— cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente».

26 El Gobierno italiano admite que la normativa controvertida supone un obstáculo a los intercambios, si bien considera que dicho obstáculo se halla justificado por la finalidad de preservación de los vegetales (artículo 36 del Tratado) y resulta proporcional al objetivo perseguido: dicha medida no introduce una obligación nueva, sino que se limita a establecer una formalidad destinada a verificar el cumplimiento de lo preceptuado por la Directiva.

27 A este respecto, basta con recordar, remitiéndose al apartado 20 *supra,* que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno italiano, la Directiva estableció un sistema coherente y exhaustivo de las medidas que pueden ser aplicadas con el fin de garantizar la protección de los vegetales dentro de la Comunidad. A tenor del artículo 100 del Tratado, cuando las Directivas comunitarias prevén la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de los animales y de las personas y establecen procedimientos de control de su observancia, ya no está justificado ampararse en el artículo 36, y los controles adecuados deben efectuarse y las medidas de protección adoptarse en el marco establecido por la Directiva de armonización (véase, especialmente, la sentencia de 5 de octubre de 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555, apartado 35). La misma solución es aplicable cuando una Directiva armoniza las medidas necesarias para la protección de los vegetales.

28 En esta situación, debe considerarse que la República Italiana ha incumplido asimismo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado, en relación con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 234/68, al exigir una autorización previa para cualquier importación de vegetales sensibles al fuego bacteriano *(Erwinia amylovora)*.

Costas

29 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiese solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben

— en virtud del artículo 11 de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la intro-

ducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, modificada por las Directivas 88/572/CEE del Consejo, de 14 de noviembre de 1988, y 89/439/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1989, y

— en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, en relación con el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 234/68 del Consejo, de 27 de febrero de 1968, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura,

al exigir una autorización previa para cualquier importación de vegetales sensibles al fuego bacteriano *(Erwinia amylovora).*

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Mancini Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de septiembre de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente en funciones

G. F. Mancini

Presidente de Sala