SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de agosto de 1994 *

En el asunto C-359/92,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor del Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, Bonn, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Jochim Sedemund, Abogado de Colonia,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Rüdiger Bandilla, Director del Servicio Jurídico del Consejo, y Bjarne Hoff-Nielsen, Consejero de dicho Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyada por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Rolf Wägenbaur, Consejero jurídico principal, asistido por el Sr. Xavier Lewis, miembro de su

* Lengua de procedimiento: alemán.

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 coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación del artículo 9 de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 228, p. 24), en la medida en que faculta a la Comisión para adoptar, respecto de un producto, una decisión que impone a los Estados miembros la obligación de tomar alguna de las medidas previstas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las partes en la vista celebrada el 3 de mayo de 1994, durante la cual la República Federal de Alemania fue representada por el

Sr. Gerhard Rambow, Ministerialdirektor del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente, y por el Sr. Jochim Sedemund, Abogado de Colonia;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de junio de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de septiembre de 1992, la República Federal de Alemania interpuso un recurso, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación del artículo 9 de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 228, p. 24; en lo sucesivo, «Directiva»), en la medida en que faculta a la Comisión para adoptar, respecto de un producto, una decisión que impone a los Estados miembros la obligación de tomar alguna de las medidas previstas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva.

2 El objetivo de la Directiva, adoptada conforme al artículo 100 A del Tratado, es garantizar que los productos de consumo puestos en el mercado interior de la Comunidad no entrañen, de modo general, riesgo alguno para el consumidor en condiciones de utilización normales o, por lo menos, supongan un riesgo muy limitado. Sólo se aplica en la medida en que no existan disposiciones comunitarias más específicas (apartado 2 del artículo 1 de la Directiva). Obliga a los fabricantes así como a los distribuidores de productos a cumplir una obligación general de seguridad. Los fabricantes tienen la obligación de comercializar únicamente productos seguros. Además, deben advertir al consumidor de los riesgos que entraña la utilización del producto y adoptar las medidas necesarias para detectar y evitar dichos riesgos. Los distribuidores deben contribuir al cumplimiento de la obligación general de seguridad (artículo 3 de la Directiva).

3 Los Estados miembros deben adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para imponer el cumplimiento de dicha obligación. Deben, en particular, crear o nombrar las autoridades encargadas de controlar que los productos comercializados son seguros y otorgar a dichas autoridades las competencias necesarias para adoptar las medidas apropiadas que exige la aplicación de la Directiva (artículo 5 de la Directiva). Conforme al artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros deberán promulgar las disposiciones que les permitan adoptar, respetando el Tratado, y en particular sus artículos 30 y 36, las medidas apropiadas relativas, entre otras cosas, a los objetivos mencionados en el apartado 1 de dicho artículo.

4 Entre estas medidas figuran las relativas a:

«[...]

d) imponer condiciones previas a la comercialización de un producto, a fin de que sea seguro, y exigir que consten en el producto las advertencias pertinentes sobre los riesgos que el mismo suponga;

e) disponer que las personas que pudieran estar expuestas al riesgo derivado de un producto sean convenientemente informadas de manera inmediata sobre dicho riesgo, incluso mediante la publicación de avisos especiales;

f) prohibir temporalmente, durante el período necesario para efectuar los diferentes controles, que se suministre, proponga el suministro o se exponga un producto o un lote de productos cuando existan indicios claros y convergentes de su peligrosidad;

g) prohibir la comercialización de un producto o de un lote de productos cuya peligrosidad se haya comprobado y determinar las medidas de acompañamiento necesarias para garantizar el cumplimiento de esta prohibición;

h) organizar de manera eficaz e inmediata la retirada de un producto o de un lote de productos peligrosos ya puestos en el mercado y, si fuere necesario, su destrucción en condiciones adecuadas.»

5 La Directiva establece un sistema de notificación y de información. Conforme a su artículo 7, en caso de que un Estado miembro adopte medidas que restrinjan la comercialización de un producto o impongan su retirada del mercado, del tipo de las establecidas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6, dicho Estado miembro informará de ello a la Comisión, quien, previa consulta de las parte interesadas, comprobará si la medida está justificada o no y lo comunicará, en su caso, a los Estados miembros o al Estado miembro afectado.

6 Finalmente, la Directiva contiene disposiciones relativas a las situaciones de emergencia y a las intervenciones de la Comunidad.

7 Por una parte, el artículo 8 de la Directiva dispone que, cuando un Estado miembro adopte medidas urgentes para impedir, restringir o someter a condiciones particulares la comercialización o la utilización de un producto que entrañe riesgos graves e inmediatos para la salud y la seguridad de los consumidores, informará inmediatamente de ello a la Comisión, que comprobará si dichas informaciones se atienen a la Directiva y las transmitirá a los demás Estados miembros. Estos comunicaran a la Comisión las medidas adoptadas.

8 Por otra parte, el artículo 9 de la Directiva dispone:

«Si la Comisión, mediante información o notificación hecha por los Estados miembros, en particular en virtud de los artículos 7 y 8, tuviera conocimiento de la

existencia de riesgo grave e inmediato que un determinado producto entraña para la salud y la seguridad de los ciudadanos en distintos Estados miembros, y

a) si uno o varios Estados miembros hubieran adoptado medidas que incluyeran restricciones a la comercialización de dicho producto u obligaran a su retirada del mercado, de conformidad con lo dispuesto en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6;

y

b) si existieran divergencias entre Estados miembros con respecto de la adopción de medidas relativas al riesgo de que se trata;

y

c) si se tratara de un riesgo al que no pudiera hacerse frente, teniendo en cuenta la naturaleza del problema de seguridad del producto y de forma compatible con la urgencia, en el marco de los procedimientos previstos por la legislación comunitaria específica aplicable al producto o categoría de producto de que se trate;

y

d) si se tratara de un riesgo al que sólo pudiera hacerse frente de manera apropiada adoptando medidas adecuadas aplicables en el ámbito comunitario, a fin de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado común,

la Comisión, tras consultar con los Estados miembros y a petición de al menos uno de éstos, podrá adoptar una decisión, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 11, que obligue a los Estados miembros a adoptar las correspondientes medidas transitorias establecidas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6.»

9 El procedimiento previsto por el artículo 11 de la Directiva es la variante b) del procedimiento III del artículo 2 de la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197, p. 33). En este procedimiento, la Comisión está asistida por un Comité, el Comité de urgencia en materia de seguridad de los productos, integrado por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Dicho Comité emite un dictamen sobre las medidas propuestas por la Comisión. La Comisión adopta las medidas que se ajustan al dictamen de dicho Comité. Si las medidas previstas no se ajustaran al dictamen del Comité, o a falta del mismo, el Consejo adoptará dichas medidas por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. Si el Consejo no se pronunciare en un plazo de quince días a partir de la fecha en que se haya presentado la propuesta, la Comisión adoptará las medidas propuestas, salvo en el caso de que el Consejo se hubiere pronunciado por mayoría simple contra dichas medidas. Las decisiones adoptadas serán válidas durante un período máximo de tres meses, que puede prorrogarse con arreglo al mismo procedimiento. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para aplicar dichas decisiones en un plazo inferior a diez días.

10 Los Estados miembros debían dar cumplimiento a la Directiva, a más tardar, el 29 de junio de 1994.

11 Aunque desde el punto de vista formal el recurso interpuesto por la República Federal de Alemania sólo tiene por objeto la anulación del artículo 9 de la Directiva, en la medida en que faculta a la Comisión para adoptar, respecto de un producto, una decisión que impone a los Estados miembros la obligación de tomar algunas de las medidas previstas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva, en realidad, teniendo en cuenta el sistema del artículo 9 de la Directiva, tiene por objeto la anulación de dicho artículo en su totalidad.

12 En apoyo de su recurso de anulación, la República Federal de Alemania alega dos motivos. Sostiene, en primer lugar, que el artículo 9 de la Directiva carece de base jurídica. En segundo lugar, aduce que dicho artículo viola el principio de proporcionalidad. Por su parte, el Consejo y la Comisión alegan que ninguno de estos dos motivos está fundado.

Sobre el motivo fundado en la falta de base jurídica

13 Según el Gobierno alemán, el artículo 9 de la Directiva habilita a la Comisión para aplicar la Directiva a situaciones individuales. En efecto, dicho artículo le permite adoptar decisiones que sustituyen a las adoptadas por las autoridades nacionales para asegurar el cumplimiento de la normativa nacional mediante la que se incorpora la Directiva.

14 En su recurso, el Gobierno alemán considera que al haberse adoptado con arreglo al artículo 100 A del Tratado, la Directiva sólo puede estar relacionada con el apartado 5 de dicho artículo, que otorga a la Comisión una facultad de control sobre las medidas provisionales adoptadas por los Estados miembros para aplicar cláusulas de salvaguardia que estén comprendidas en el ámbito de una armonización. No obstante, sostiene que dicho artículo no constituye, no obstante, una base jurídica suficiente, puesto que sólo permite a la Comisión verificar la conformidad de las medidas nacionales provisionales con el Derecho comunitario, pero no le permite adoptar las medidas que son consecuencia, en el ámbito nacional, de dicha comprobación.

15 El Consejo y la Comisión contestan que el artículo 9 de la Directiva no tiene su base jurídica en el apartado 5 del artículo 100 A del Tratado. Según ellos la Directiva no contiene una «cláusula de salvaguardia» en el sentido del apartado 5 del artículo 100 A del Tratado, es decir, una cláusula que autorice a los Estados miem-

bros a adoptar medidas provisionales por uno de los motivos no económicos a que se refiere el artículo 36 del Tratado. Por consiguiente, el artículo 9 de la Directiva no establece un «procedimiento comunitario de control» sobre las medidas provisionales adoptadas por esta causa.

16 El Consejo y la Comisión sostienen que la base jurídica del artículo 9 de la Directiva se encuentra en el apartado 1 del artículo 100 A en relación con el tercer guión del artículo 145 del Tratado. Alegan que el artículo 9 de la Directiva autoriza a la Comisión a adoptar medidas de armonización *ad hoc,* en forma de Decisiones dirigidas a los Estados miembros, pero carentes de efecto directo respecto de los particulares, cuando sólo se puedan adoptar medidas urgentes en el ámbito comunitario y cuando se cumplan determinados requisitos.

17 El Gobierno alemán alega, esencialmente, contra esta argumentación que los artículos 100 y siguientes del Tratado, en particular el apartado 1 del artículo 100 A, tienen por objeto exclusivamente la aproximación de las legislaciones y no comprenden por lo tanto la facultad de aplicar el Derecho a los casos particulares, en lugar de las autoridades nacionales, como permite el artículo 9 de la Directiva. Añade que las facultades conferidas a la Comisión en virtud del artículo 9 de la Directiva exceden pues las competencias que, en un Estado federal como es la República Federal de Alemania, corresponden al Bund en relación con los Länder, en la medida en que, según las disposiciones de la Ley Fundamental alemana, los Länder son competentes para la ejecución de las Leyes federales. Finalmente, según dicho Gobierno, tampoco puede considerarse que el artículo 9 de la Directiva constituye una competencia de ejecución, con arreglo al tercer guión del artículo 145 del Tratado, puesto que dicho artículo no contiene ninguna competencia material propia, sino que únicamente habilita al Consejo para otorgar competencias de ejecución a la Comisión cuando existe en el Derecho comunitario primario una base jurídica para el acto jurídico que debe de ejecutarse y para las medidas de aplicación.

18 Procede declarar, en primer lugar, que el apartado 5 del artículo 100 A del Tratado no puede constituir la base jurídica del artículo 9 de la Directiva. Además, las partes están de acuerdo en ello.

19 En efecto, el apartado 5 del artículo 100 A del Tratado dispone: «Las medidas de armonización [...] incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros para adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.»

20 Dicho artículo sólo se refiere al control, por parte de las autoridades comunitarias, de las medidas adoptadas por los Estados miembros. Ahora bien, el artículo 9 de la Directiva no tiene por objeto el establecimiento de este control. Organiza un procedimiento comunitario de coordinación de las medidas nacionales relativas a un producto, con la finalidad de asegurar que dicho producto pueda circular libremente y sin peligro para el consumidor en la totalidad del territorio de la Comunidad.

21 En segundo lugar, procede dilucidar si las disposiciones del apartado 1 del artículo 100 A, en relación con las del tercer guión del artículo 145 del Tratado, constituyen una base jurídica apropiada para el artículo 9 de la Directiva, como sostienen el Consejo y la Comisión.

22 Como ha señalado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 17 de mayo de 1994, Francia/Comisión (C-41/93, Rec. 1994, p. I-1829, apartado 22), para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 A del Tratado CEE (que ha pasado a ser el artículo 7 A del Tratado CE), el apartado 1 del artículo 100 A del Tratado autoriza al Consejo para adoptar, según el procedimiento previsto en dicho artículo, las medidas que tengan 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, la Directiva realiza una armonización de un tipo particular, que el Consejo, mediante una referencia a los términos empleados en el tercer considerando de la Directiva, denomina armonización «horizontal».

24 En efecto, como indica su cuarto considerando, la Directiva establece, en el ámbito comunitario, «una prescripción general de seguridad para todos los productos que se pongan en el mercado, destinados a los consumidores o susceptibles de ser utilizados por estos». En virtud de esta «obligación general de seguridad» (véase el Título II de la Directiva), los productores estarán obligados, en primer lugar, a comercializar únicamente productos seguros; en segundo lugar, a proporcionar a los consumidores la información adecuada que les permita evaluar los riesgos inherentes a un producto durante su período de utilización normal o razonablemente previsible, cuando éstos no sean inmediatamente perceptibles sin avisos adecuados, y, en tercer lugar, a tomar medidas apropiadas, según las características de los productos que suministren, de manera que puedan mantenerse informados de los riesgos que dichos productos podrían presentar, y actuar en consecuencia, llegando, si fuere necesario, a la retirada del mercado del producto de que se trate para evitar dichos riesgos; los distribuidores deberán actuar con diligencia para contribuir al cumplimiento de la obligación general de seguridad (artículo 3 de la Directiva).

25 La Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para imponer a los productores y distribuidores el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud de la Directiva, de forma que los productos puestos en el mercado sean seguros. Los Estados miembros deben, en particular, crear o nombrar las autoridades encargadas de controlar que los productores satisfagan la obligación de comercializar solamente productos seguros, velando por que estas autoridades tengan las competencias necesarias para adoptar las medidas apropiadas que les corresponda tomar en virtud de la Directiva, incluida la posibilidad de imponer sanciones adecuadas en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva (artículo 5 de la Directiva).

26 Conforme al artículo 6 de la Directiva, a efectos del artículo 5 los Estados miembros dispondrán de los poderes necesarios, que deberán ser proporcionales a la gravedad del riesgo y ejercerse respetando el Tratado, y en particular sus artículos 30 y 36, a fin de adoptar, entre otras cosas, las medidas necesarias relativas a los objetivos definidos en las letras a) a h) del apartado 1 de dicho artículo 6.

27 No obstante, los artículos 7 y 8 de la Directiva confían a la Comisión la tarea de vigilancia de las medidas adoptadas por los Estados miembros que puedan obstaculizar los intercambios.

28 Conforme al artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros deben notificar a la Comisión las medidas que restrinjan la comercialización de un producto o de un lote de productos o que impongan su retirada del mercado, del tipo de las establecidas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva, precisando las razones que hayan motivado su adopción.

29 Con arreglo al artículo 8 de la Directiva, los Estados miembros deben informar inmediatamente a la Comisión de las medidas urgentes que adopten o que decidan adoptar para impedir, restringir o someter a condiciones particulares en su territorio la comercialización o la utilización de un producto o lote de productos debido a un riesgo grave e inmediato que dicho producto o lote de productos entrañe para la salud y la seguridad de los consumidores. Los Estados miembros podrán también comunicar a la Comisión los datos de que dispongan sobre la existencia de un riesgo grave e inmediato incluso antes de haber decidido la adopción de las medidas de que se trate.

30 En el sistema de la Directiva, no se excluye y es incluso probable que puedan existir divergencias entre las medidas adoptadas por los Estados miembros. Como señala el decimoctavo considerando de la Directiva, tales divergencias pueden «ocasionar disparidades inaceptables para la protección de los consumidores y constituir un obstáculo para los intercambios intracomunitarios.»

31 En dicho sistema, puede igualmente existir la posibilidad, como señala el decimonoveno considerando de la Directiva, de tener que afrontar graves problemas de seguridad de un producto que afecten o puedan afectar de inmediato a la totalidad o a una parte importante de la Comunidad y que, habida cuenta de la naturaleza del problema de seguridad planteado por el producto y de la urgencia, no puedan

ser tratados eficazmente en el marco de los procedimientos previstos en las normativas comunitarias específicas aplicables al producto o a la categoría de productos de que se trate.

32 Por consiguiente, el legislador comunitario ha considerado que, para afrontar la existencia de un peligro grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores, era necesario crear un mecanismo adecuado que permitiera, como último recurso, la adopción de medidas aplicables en toda la Comunidad, en forma de Decisión destinada a los Estados miembros (véase el vigésimo considerando de la Directiva).

33 A estos efectos, el artículo 9 de la Directiva autoriza a la Comisión, basándose en la información que le proporcionan, a intervenir cuando un producto comercializado entrañe un peligro, grave e inmediato, para la salud y la seguridad de los consumidores en varios Estados miembros y los Estados miembros hayan adoptado o tengan la intención de adoptar medidas divergentes respecto de dicho producto, es decir, medidas que garanticen un nivel de protección diferente e impidan, por ello, que el producto circule libremente en la Comunidad. Dicho artículo dispone que, en la medida en que sólo pueda garantizarse una protección eficaz mediante una acción comunitaria y que no pueda utilizarse ningún otro procedimiento específico aplicable al producto, la Comisión podrá adoptar una decisión que obligue a los Estados miembros a adoptar las correspondientes medidas transitorias establecidas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva.

34 Como se desprende de los considerandos decimoctavo, decimonoveno y vigésimo de la Directiva y del sistema de este artículo, el objeto del artículo 9 de la Directiva es permitir a la Comisión adoptar, a la mayor brevedad posible y de modo transitorio, medidas aplicables en toda la Comunidad respecto de un producto que entrañe un riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores, con el propósito de garantizar que se cumplan los objetivos de la Directiva. En efecto, sólo puede garantizarse la libre circulación de los productos si los requi-

sitos de seguridad impuestos a los mismos no divergen sensiblemente de un Estado miembro a otro. En cuanto al nivel elevado de seguridad, sólo puede alcanzarse si los productos peligrosos son objeto de medidas apropiadas en todos los Estados miembros.

35 Dicha intervención de la Comisión debe efectuarse en estrecha cooperación con los Estados miembros. En primer lugar, las decisiones tomadas en el ámbito comunitario sólo pueden ser adoptadas por la Comisión previa consulta a los Estados miembros y si un Estado miembro lo ha solicitado. Seguidamente, sólo pueden ser adoptadas por la Comisión si han merecido el informe favorable de un Comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y el representante de la Comisión. En caso contrario, el Consejo debe adoptar la medida en un plazo determinado. Finalmente, dichas decisiones están dirigidas únicamente a los Estados miembros. El vigésimo considerando de la Directiva señala que no se aplicarían directamente a los operadores económicos de la Comunidad y que debe adaptarse el Derecho nacional a las mismas.

36 De este modo, en las situaciones mencionadas en el artículo 9 de la Directiva, la intervención de las autoridades comunitarias está justificada por el hecho de que, utilizando los propios términos de la letra d) de dicho artículo, «se tratara de un riesgo al que sólo pudiera hacerse frente de manera apropiada adoptando medidas adecuadas aplicables en el ámbito comunitario, a fin de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado común».

37 Dicha intervención no contraviene las disposiciones del apartado 1 del artículo 100 A del Tratado. En efecto, las medidas que el Consejo puede tomar según esta disposición tienen por objeto «el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior». Ahora bien, es posible que en ciertos ámbitos, y en particular en el de la seguridad de los productos, la simple aproximación de las normas generales no baste para garantizar la unidad del mercado. Por ello, debe interpretarse que el

concepto de «medidas relativas a la aproximación» comprende la facultad del Consejo para decidir las medidas relativas a un producto o a una categoría de productos determinados y, en su caso, las medidas individuales referentes a estos productos.

38 En cuanto a la argumentación basada en que la potestad conferida a la Comisión excede las competencias que, en un Estado federal como la República Federal de Alemania, corresponden al Bund en relación con los Länder, hay que recordar que las normas que rigen las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros no son las mismas que las que vinculan al Bund y los Länder. Además, las medidas adoptadas para la aplicación del artículo 100 A del Tratado se dirigen a los Estados miembros y no a las colectividades que los componen. A mayor abundamiento, las facultades que el artículo 9 otorga a la Comisión no inciden en el reparto de competencias en el seno de la República Federal de Alemania.

39 Las facultades delegadas a la Comisión en el artículo 9 de la Directiva tienen pues su base jurídica en el apartado 1 del artículo 100 A del Tratado.

40 Al no haber discutido el Gobierno alemán que pueda corresponder tal potestad a la Comisión cuando tiene su base jurídica en el artículo 100 A del Tratado, no procede examinar la aplicación, en el caso de autos, del tercer guión del artículo 145 del Tratado.

41 De ello se deduce que debe desestimarse el primer motivo de la República Federal de Alemania.

Sobre la violación del principio de proporcionalidad

42 El Gobierno alemán sostiene que el artículo 9 de la Directiva incumple el principio de proporcionalidad esencialmente por dos motivos. Por una parte, las facultades otorgadas a la Comisión no son adecuadas para garantizar un elevado nivel de protección de la salud pública, dado que la toma de decisiones en el ámbito comunitario no garantiza que las medidas adoptadas serán las más apropiadas. Por otra parte, dichas facultades restringen excesivamente las competencias de los Estados miembros, puesto que la Comisión puede alcanzar los mismos objetivos mediante el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 169 del Tratado solicitando, en su caso, al Tribunal de Justicia que acuerde con carácter urgente medidas provisionales.

43 Por su parte, el Consejo y la Comisión sostienen que el artículo 9 de la Directiva no viola el principio de proporcionalidad. Alegan que la intervención de la Comisión, en los supuestos contemplados por dicho artículo, no sólo es apropiada sino necesaria para alcanzar los objetivos a que se refiere la Directiva y para garantizar, en particular, un nivel de protección elevado de los consumidores preservando al mismo tiempo un funcionamiento correcto del mercado interior. Según ellos, el procedimiento del recurso por incumplimiento no permite alcanzar estos objetivos, sobre todo en caso de urgencia.

44 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase en particular la sentencia de 28 de junio de 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 19), el principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones comunitarias sean aptos para conseguir el objetivo perseguido y no excedan los límites de lo que sea necesario para alcanzarlo.

45 Las competencias que se otorgan a la Comisión en el artículo 9 de la Directiva son aptas para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva, es decir, garantizar

un elevado nivel de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, eliminando al mismo tiempo los obstáculos y las distorsiones de la competencia resultantes de las medidas nacionales divergentes en materia de los productos de consumo. Las dificultades que pudiera ocasionar, en su caso, la determinación individualizada de las medidas apropiadas no pueden conducir a una conclusión en sentido contrario.

46 Dichas facultades no son excesivas a la vista de los objetivos perseguidos. En efecto, al contrario de lo que sostiene el Gobierno alemán, el procedimiento por incumplimiento, previsto en el artículo 169 del Tratado, no permite alcanzar los resultados mencionados en el artículo 9 de la Directiva.

47 En primer lugar, el procedimiento por incumplimiento no permite imponer a los Estados miembros la adopción de una medida determinada entre las previstas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva.

48 Seguidamente, como señalan el Consejo y la Comisión en sus observaciones, incluso en el supuesto de que los Estados miembros estén obligados a adoptar determinadas medidas conforme a la Directiva, la Comisión estaría obligada a interponer recursos por incumplimiento contra todos los Estados miembros que no hubieran adoptado tales medidas, lo que supone hacer más premioso el procedimiento.

49 Finalmente, si se entablaran dichos procedimientos y si el Tribunal de Justicia los considerase fundados, no es seguro que las condenas dictadas por el Tribunal de Justicia permitieran alcanzar los objetivos fijados por la Directiva con la misma eficacia que una medida comunitaria de armonización.

50 En particular, el procedimiento por incumplimiento no permite garantizar una protección de los consumidores en el plazo más breve posible. Por una parte, dicho procedimiento, con su fase administrativa previa y, en su caso, su fase contenciosa, requiere inevitablemente un determinado plazo aun cuando, como señala el Gobierno alemán, la Comisión pueda solicitar ante el Tribunal de Justicia que se adopten medidas provisionales. Por otra parte, la declaración de incumplimiento en el supuesto controvertido supone apreciaciones delicadas, poco compatibles con la urgencia, acerca de la necesidad de adoptar tal o cual medida, puesto que la Directiva sólo impone a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para obligar a los fabricantes, a los intermediarios y a los distribuidores a no comercializar y no mantener en el mercado más que los productos seguros.

51 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo del recurso.

52 En estas circunstancias, procede desestimar el recurso de la República Federal de Alemania.

Costas

53 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 República Federal de Alemania, procede condenarla en costas. La Comisión, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas conforme al párrafo primero del apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania. La Comisión, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de agosto de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due