SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
28 de enero de 1986 *

En el asunto 188/84,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Michel van Ackere, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Manfred Beschel, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. François Renouard, Agente del Gobierno francés, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 2, Rue Bertholet,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa, al adoptar determinadas medidas de control referentes a máquinas para trabajar la madera, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, y especialmente de su artículo 30,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; U. Everling, K. Bahlmann y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat
Secretario: Sra. D. Louterman, administradora

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 15 de octubre de 1985,

dicta la presente

* Lengua de procedimiento: francés.

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de julio de 1984, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, un recurso para que se declare que, al imponer a los fabricantes y a los importadores ciertas reglas sobre la seguridad para máquinas y aparatos utilizados para trabajar la madera, la República Francesa incumplió las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE.

2 Entre 1979 y 1982, Francia adoptó un nuevo régimen referente a la seguridad de diferentes tipos de máquinas y aparatos para trabajar la madera (en adelante, las máquinas). Este régimen fue establecido por los Decretos nºs 80-542, 80-543 y 80-544 de 15 de julio de 1980, relativos a las reglas de higiene y seguridad aplicables a ciertas máquinas-herramientas; por los Decretos nºs 81-170, 81-171, 81-172 y 81-173 de 20 de febrero de 1981 y 81-408, 81-409, 81-410 y 81-411 de 15 de abril de 1981, que especifican las condiciones de higiene y seguridad a las que deben atenerse los principales tipos de máquinas para trabajar la madera; por las Resoluciones de los Ministros de Trabajo y de Agricultura de 1, 2 y 3 de abril de 1981 y de 22 de junio de 1981, que establecen requisitos técnicos; por el Decreto nº 79-229 de 20 de marzo de 1979; por las Resoluciones del Ministro de Trabajo de 18 de noviembre de 1980 y de 5 de noviembre de 1981 relativas al procedimiento de declaración; por la Resolución del mismo ministro de 30 de octubre de 1981 y por su «dictamen» de 27 de diciembre de 1981 relativos al procedimiento de certificados, y por su Resolución de 12 de marzo de 1982 sobre el procedimiento de homologación.

3 Los principios básicos de este nuevo régimen están contenidos en el Decreto nº 80-543, que establece como regla general que «los aparatos, máquinas y sus componentes deben, por su construcción, ser aptos para asegurar su funcionamiento, su puesta a punto y su mantenimiento, sin que los trabajadores sean expuestos a un riesgo cuando dichas operaciones son efectuadas en las condiciones previstas por el fabricante o el importador». El mismo decreto prevé otras reglas en

cuanto a los materiales empleados y a la manera en que deben ser fabricados los aparatos, máquinas y sus componentes.

4 Estas reglas generales están concretadas por los Decretos nºs 81-170, 81-171, 81-172 y 81-173 y por los nºs 81-408, 81-409, 81-410 y 81-411, que imponen prescripciones técnicas específicas aplicables a los diferentes tipos de máquinas para trabajar la madera. Estos decretos están a su vez concretados por las resoluciones anteriormente citadas que establecen los detalles técnicos necesarios para la aplicación de dichos decretos.

5 De dicho régimen deriva también que las máquinas se clasifiquen en tres categorías, según su grado de peligrosidad. La primera categoría corresponde a las máquinas para las que sólo se exige del fabricante una declaración de que sea conforme a las normas francesas, sin control previo. La segunda se refiere a las máquinas para las que el Institut national de recherche et de securité (INRS: Instituto Nacional de Investigación y Seguridad) debe extender un certificado. Por último, la tercera categoría se refiere a las máquinas para las cuales, además del examen técnico del INRS o del laboratorio nacional de pruebas, es obligatoria la homologación por el Ministro de Trabajo. Sin declaración de conformidad, sin certificado o sin homologación, no puede legalmente ponerse en venta ninguna máquina en el mercado francés.

6 Los importes que han de satisfacer al INRS los solicitantes de certificados de examen técnico para el control previo figuran en un baremo de certificados de examen técnico para el control previo global que se actualiza todos los años (dictamen del Ministro de Trabajo de 30 de octubre de 1981). Estos impuestos globales varían entre 1 961 FF y 5 109 FF (el 10 de abril de 1985). Sin embargo, cuando el examen del material no se haya realizado en los locales del INRS, sino en la fábrica o *in situ*, hay que añadir a los referidos importes globales los gastos de desplazamiento.

7 Todos los decretos que han servido de base a los procedimientos de control tienen un plazo de nueve meses a partir de su publicación para su entrada en vigor. La obligación de obtener en cada caso un certificado o una homologación entraron en vigor el 1 de agosto de 1983 y el 1 de enero de 1985.

8 Por carta de fecha 18 de junio de 1982, la Comisión solicitó de las autoridades francesas competentes que le proporcionaran, antes del 7 de julio de 1982, elemen-

tos de información sobre este régimen. Dichas autoridades no le han transmitido más que informaciones sobre los plazos de entrada en vigor. El Gobierno francés no respondió tampoco a la invitación de la Comisión, de fecha 21 de febrero de 1983, de presentarle objeciones a la sospecha de que este régimen infringía el artículo 30 del Tratado CEE. Igualmente, el dictamen motivado emitido por la Comisión con fecha 29 de agosto de 1983 no dio lugar a una respuesta de las autoridades francesas. En el transcurso de una reunión con los representantes de la Comisión los días 1 y 2 de febrero de 1984, las autoridades francesas anunciaron la comunicación de informaciones complementarias. Al no haber recibido la Comisión dicha comunicación, interpone el presente recurso.

9 La Comisión formula cuatro imputaciones contra el régimen francés, fundadas en el concepto de la protección de los usuarios, en los plazos, en los costes implicados y, por último, en la práctica administrativa seguida.

En cuanto al concepto de la protección

10 La Comisión, sin cuestionar el principio de un control previo de las referidas máquinas, advierte en primer lugar que el régimen en cuestión obliga a los fabricantes a integrar los objetivos de seguridad en el proceso de fabricación de dichas máquinas. El legislador francés parte de la idea de que el usuario de esas máquinas debe estar protegido contra sus propios fallos y que la máquina debe estar dispuesta de forma que la intervención del usuario se limite estrictamente al mínimo. En otros Estados miembros predomina otro concepto diferente de la protección de los usuarios. Especialmente en Alemania, se parte del principio de que el trabajador debe recibir una formación profesional profunda y continua, de forma que sea capaz de proceder correctamente si se produce un fallo en el funcionamiento de la máquina. La Comisión estima, en una perspectiva más general, que los artículos 30 y 36 del Tratado exigen que los Estados miembros o bien tengan en cuenta estas diferentes concepciones en sus regímenes nacionales o bien no apliquen el suyo propio más que a las máquinas fabricadas en su territorio sin impedir la importación de máquinas que respondan a concepciones distintas pero de las que está demostrado que poseen el mismo nivel de seguridad y que no dan lugar a más accidentes que los aparatos conformes al régimen nacional.

11 Por lo que se refiere concretamente a los detalles específicos del régimen francés, la Comisión da por probado que, al menos en ciertos casos, las máquinas construi-

das según las prescripciones de otros Estados miembros y que ofrecen como mínimo las mismas garantías de seguridad, no pueden ponerse en venta en el mercado francés. La Comisión cita como ejemplo concreto el dispositivo de protección de las máquinas para cepillar la madera exigido por las normas alemanas y que no es admitido por las disposiciones técnicas francesas, que exigen un sólo tipo de dispositivo de protección. La Comisión estima además que los requisitos excesivamente detallados del régimen francés hacen que no sea posible cumplirlos si no es fabricando máquinas muy automatizadas. En efecto, las máquinas totalmente automatizadas no están sujetas a un control previo.

12 El Gobierno francés replica que corresponde a los Estados miembros decidir en qué medida tienen la intención de garantizar la protección de la salud y de la vida de las personas. En este sentido, un Estado miembro puede tener sus propias preocupaciones y su propia concepción de la prevención. Si es cierto que hay máquinas que cumplen las normas o las disposiciones alemanas y no son admitidas en Francia, esto se debe a que para los expertos franceses en prevención dichas disposiciones alemanas no garantizan una protección tan eficaz como las normas francesas. Por último, la automatización de las máquinas no ha sido nunca exigible, a pesar de que, ciertamente, la automatización total de ciertos aparatos particularmente peligrosos sea a veces una manera de acabar con los peligros que representan.

13 Procede indicar liminarmente que no existe ni un régimen comunitario referente a la seguridad de las máquinas utilizadas para trabajar la madera, ni una armonización de las legislaciones nacionales sobre este tema. Los Estados miembros son, por consiguiente, competentes para adoptar normas que regulen la protección de la salud y de la vida de los usuarios de dichas máquinas.

14 Dicho régimen no puede sustraerse al campo de aplicación de los artículos 30 y siguientes del Tratado si, como ocurre en este caso, crea trabas directas y actuales a la importación de las máquinas que se encuentran legalmente en libre circulación en otro Estado miembro.

15 Sin embargo, según una jurisprudencia constante, del artículo 36 resulta que semejante régimen nacional sólo es compatible con el Tratado en la medida en que es necesario para lograr una protección eficaz de la salud y de la vida de las personas. Por más que sea competencia de los Estados miembros decidir en qué medida tienen la intención de garantizar dicha protección, ésta no debe constituir un medio arbitrario de discriminación ni una restricción disfrazada del comercio entre los Estados miembros.

16 De ello se desprende que, aunque un Estado miembro sea libre de someter a un producto que haya sido ya aprobado en otro Estado miembro a un nuevo procedimiento de examen y aprobación, está sin embargo obligado a contribuir a una simplificación de los controles en el comercio intracomunitario (véase sentencia de 17 de diciembre de 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Rec. 1981, p. 3277). Además, no tiene derecho a impedir la comercialización de un producto que proviene de otro Estado miembro y que equivale, en cuanto al nivel de protección de la salud y de la vida de la personas, al que pretende asegurar o establecer el régimen nacional. Por lo tanto, es contrario al principio de la proporcionalidad que un régimen nacional exija que los citados productos importados deban satisfacer literal y exactamente las mismas disposiciones o características técnicas prescritas para los productos fabricados en el Estado miembro en cuestión, cuando esos productos importados garantizan a los usuarios el mismo nivel de protección.

17 Sin embargo, el Derecho comunitario en su actual estado no obliga a los Estados miembros a admitir en su territorio máquinas peligrosas acerca de las cuales no está demostrado que ofrecen el mismo nivel de protección a quienes las usan en ese territorio.

18 A este respecto, conviene advertir que la Comisión no ha citado ejemplos concretos que muestren que se haya impedido la importación en Francia de máquinas que ofrecen el mismo nivel de protección que las máquinas fabricadas según la reglamentación en cuestión. En cuanto a las reclamaciones que han llamado la atención de la Comisión sobre el nuevo régimen francés, no pretenden que las máquinas que circulan libremente en los demás Estados miembros ofrezcan el mismo nivel de protección que las máquinas francesas. Al contrario, las mencionadas reclamaciones aprueban los esfuerzos del Gobierno francés para reducir los riesgos de accidentes, por más que se oponen a los requisitos materiales de dicho régimen en lo referente a las técnicas de seguridad.

19 Además, en lo que respecta a las disposiciones legales sobre seguridad vigentes en los demás Estados miembros, la Comisión se limitó a afirmar que le parecía que las disposiciones y medidas de la reglamentación francesa eran más severas que las de otros Estados miembros. La Comisión admitió que, dadas las diferencias existentes sobre el concepto de control, era difícil determinar si las medidas y disposiciones de los demás Estados miembros eran tan detalladas como la reglamentación francesa.

20 En relación con el ejemplo concreto citado por la Comisión sobre el dispositivo de protección de las máquinas para cepillar la madera, es preciso destacar que, según la Comisión, la idea de protección prescrita por las normas técnicas alemanas es diferente a la de la reglamentación francesa. No está demostrado que los dos regímenes garanticen el mismo nivel de protección a los usuarios de las máquinas de que se trata. Por lo que se refiere a las máquinas muy automatizadas, conviene recordar que el régimen en cuestión no produce el efecto de imponer a los fabricantes la obligación de fabricar máquinas automatizadas, ni de conceder un trato de favor a dichas máquinas.

21 En cuanto a la observación de la Comisión según la cual está estadísticamente probado que las máquinas fabricadas según los conceptos de otros Estados miembros no dan lugar a más accidentes que las máquinas que se ajustan al régimen francés, conviene destacar que tales estadísticas no pueden demostrar por sí solas que los otros conceptos sobre seguridad garanticen también el mismo nivel de protección que el concepto francés. La mera referencia a las estadísticas no tiene en cuenta otros factores, como una formación profunda de los usuarios, que hacen que las situaciones no sean comparables en cuanto a la evaluación del nivel de protección de la salud y de la vida de las personas.

22 En estas circunstancias, no ha quedado probado que las máquinas que circulan libremente en los demás Estados miembros ofrezcan el mismo nivel de protección a los usuarios.

23 De todo lo expuesto se deduce que la primera reclamación debe ser rechazada en su totalidad.

En cuanto a los plazos

24 La Comisión alega que los plazos entre la fecha de publicación de los decretos y resoluciones que constituyen el nuevo régimen y la fecha a partir de la cual el certificado o la homologación se hacen obligatorios fueron demasiado breves. En muchos casos ha sido imposible para los servicios administrativos franceses tramitar con tiempo suficiente los expedientes que se les han presentado como fundamento de las solicitudes de certificado y de homologación. Así, por ejemplo, ninguno de los certificados solicitados para máquinas desbastadoras pudo concederse para el 1 de marzo de 1982 a pesar de que se habían presentado 125 solicitudes.

25 El Gobierno francés señala que el objetivo del régimen exigía que los plazos fueran tan breves como fuera posible. Se pidió a los servicios afectados que evitaran cualquier retraso en su control. Los retrasos producidos se debieron únicamente a que los fabricantes de otros Estados miembros tardaron en enviar los expedientes. El plazo medio de notificación de una decisión a quien solicita un certificado sería de dos meses a partir de la solicitud.

26 Procede recordar en este sentido que los retrasos frecuentes e importantes en el trámite de las solicitudes por parte de las autoridades de control para obtener el certificado o la homologación pueden hacer que las importaciones sean más difíciles y más costosas, y, por ello, dichos retrasos pueden constituir medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, en el sentido del artículo 30 del Tratado.

27 Sin embargo, del expediente se desprende que los retrasos afectaron a las solicitudes de los fabricantes franceses tanto como a las de los fabricantes de otros Estados miembros. No existe ningún indicio que permita pensar que la administración francesa concedió prioridad a las solicitudes presentadas por fabricantes franceses.

28 Por lo tanto, el segundo motivo de queja de la Comisión debe igualmente ser rechazado.

En cuanto a las inversiones realizadas

29 La Comisión imputa al Gobierno francés que las inversiones realizadas por el importador, debidas a los procedimientos aplicables a las máquinas sujetas a la obtención de un certificado o de una homologación, son susceptibles de desanimar las solicitudes y, en consecuencia, de limitar las importaciones, aun cuando los controles estuvieran, en sí mismos, justificados. Para un fabricante de otro Estado miembro, los importes de los gastos que deben ser reembolsados al INRS podrían incluso superar a los soportados por el fabricante francés en caso de que fueran necesarios el transporte de la máquina o el desplazamiento de ingenieros del laboratorio nacional francés de pruebas hasta la unidad de producción. Si los otros Estados miembros adoptaran un baremo similar al utilizado en ese caso, los costes, por lo menos para las pequeñas y medianas empresas, serían desmesurados. Además, para un fabricante de otro Estado miembro para quien el mercado francés no representa más que una parte de sus ventas, estos costes supondrían una carga mayor que para un fabricante francés que debe someter necesariamente su máquina a un control técnico.

30 El Gobierno francés replica que los costes del control están justificados por el carácter minucioso de los exámenes realizados. Se aplican las mismas tarifas a todos los fabricantes, ya sean franceses o extranjeros.

31 Por lo que respecta al nivel de los gastos que corren por cuenta de quien solicita el certificado o la homologación, la Comisión sólo pudo oponer a las afirmaciones francesas mencionadas anteriormente su propia apreciación según la cual se trata de importes considerables y susceptibles de desanimar las importaciones. La Comisión ni ha apoyado esta alegación mediante datos estadísticos relativos a los costes de control en otros Estados miembros ni ha demostrado que esos gastos superan lo necesario para cubrir los costes del procedimiento de control.

32 En cuanto a los costes del transporte de la máquina o del desplazamiento del ingeniero de control, basta indicar, por un lado, que esta obligación se produce como resultado de la apertura del mercado francés a los productos eventualmente peligrosos de un fabricante para los que la necesidad de un control previo no es cuestionada por la Comisión y, por otro lado, que los gastos así ocasionados para un fabricante extranjero por el transporte de la máquina o por el desplazamiento del ingeniero son idénticos a los de un fabricante francés que se encuentre a la misma distancia geográfica del lugar donde se efectúa el control.

33 Por lo que se refiere al efecto acumulativo que puede tener tal régimen para un fabricante que comercializa su mercancía en la Comunidad en el supuesto de que los demás Estados miembros impongan un baremo de gastos semejante al utilizado en este caso, conviene recordar a este respecto que el Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que las autoridades de los Estados miembros no pueden exigir sin necesidad pruebas de laboratorio cuando las mismas pruebas han sido ya realizadas en otro Estado miembro y sus resultados están a disposición de dichas autoridades o pueden ponerse a su disposición cuando ellos lo soliciten (sentencias de 17 de diciembre de 1981, citada anteriormente, y de 6 de junio de 1984, Melkunie, 97/83, Rec. 1984, p. 2367). Además, las autoridades nacionales de control, en el caso de máquinas importadas de otro Estado miembro, deben considerar siempre si aún es necesario un control suplementario por su parte para asegurar una protección eficaz de la vida y de la salud de las personas.

34 Por lo tanto, la argumentación hipotética de la Comisión en cuanto al efecto acumulativo de la reglamentación en cuestión no es oportuna al caso.

35 La tercera imputación debe, por tanto, ser igualmente rechazada.

En cuanto a la práctica administrativa

36 La cuarta imputación de la Comisión contra el Gobierno francés es que los plazos mencionados, así como los costes de los procedimientos de control, pueden aumentar debido a tres factores: en primer lugar, porque la decisión sobre si es completa o no la documentación presentada se deja a la discreción de la administración francesa; en segundo lugar, debido a la práctica administrativa que consiste en imponer un nuevo procedimiento de certificado o de homologación incluso para las máquinas que pertenecen a la misma «familia» que otra que ya haya obtenido el certificado o la homologación y de la que no se diferencian más que en el rendimiento, y, por último, debido a la exigencia de la administración francesa de un procedimiento de control separado para cada una de las máquinas que forman parte de una máquina compuesta.

37 El Gobierno francés afirma, en primer lugar, que la decisión de la administración en cuanto a si es completa o no la documentación presentada no tiene ningún carácter discrecional. En segundo lugar, los servicios de control hacen, en la medida de lo posible, algunas «agrupaciones familiares» de máquinas del mismo tipo. Por último, por presentar las máquinas combinadas riesgos específicos, no se puede considerarlas como el conjunto de las máquinas integrantes. Así, pues, en la mayoría de los casos es necesario hacer pruebas de control por separado.

38 A este respecto, conviene señalar primero que el derecho de un Estado miembro a someter un producto del tipo de los que se trata en este asunto a un procedimiento de control implica el derecho, por parte de dicho Estado, de instituir el procedimiento administrativo necesario para su control. Este procedimiento administrativo, incluso aunque no determine con precisión la documentación que debe acompañar a la solicitud de control, no es en sí mismo susceptible de crear trabas al comercio intracomunitario. Por otra parte, la Comisión no ha aportado ningún elemento de hecho que pueda demostrar que la práctica administrativa seguida en cuanto a si es completa o no la documentación presentada haya creado tales trabas.

39 Por lo que se refiere a la práctica de la administración francesa de proceder a un control, incluso cuando las máquinas pertenecen a la misma «familia» que otra que ha sido ya controlada, o cuando formen parte de una máquina compuesta, la Comisión no ha podido citar ejemplos de casos concretos en los que esta práctica haya sido superflua, desproporcionada o discriminatoria. En estas circunstancias, la cuarta imputación debe ser igualmente rechazada.

Costas

40 En virtud de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Sin embargo, según el apartado 3, primer párrafo, del mismo artículo, el Tribunal podrá compensarlas en su totalidad o en parte en circunstancias excepcionales.

41 El Gobierno francés, debido a su falta de colaboración en la fase anterior al litigio, hizo que la Comisión ignorara la mayor parte de los aspectos de la nueva reglamentación. Este comportamiento obligó en consecuencia a la Comisión a interponer el presente recurso. Por lo tanto, procede compensar las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Joliet

Bosco Koopmans Due Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 28 de enero de 1986.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A. J. Mackenzie Stuart