

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 8 de octubre de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Reglamento (CE) n.º 1107/2009 — Comercialización de productos fitosanitarios — Medidas de emergencia — Información oficial de la Comisión Europea — Directiva (UE) 2015/1535 — Procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas — Neonicotinoides — Protección de las abejas — Principio de cooperación leal»

En el asunto C-514/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 28 de junio de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de julio de 2019, en el procedimiento entre

Union des industries de la protection des plantes

y

Premier Ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre des Solidarités et de la Santé,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail,

con intervención de:

Association Générations futures,

Union nationale de l'apiculture française (UNAF),

Syndicat national de l'apiculture,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Union des industries de la protection des plantes, por el Sr. J.-P. Chevallier, avocat;
- en nombre de la Union nationale de l’apiculture française (UNAF), por el Sr. B. Fau, avocat;
- en nombre del Syndicat national de l’apiculture, por el Sr. F. Lafforgue y la Sra. H. Baron, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. E. Leclerc, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. F. Castilla Contreras y M. Jáuregui Gómez y los Sres. A. Dawes e I. Naglis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 4 de junio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5 de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1), y de los artículos 69 y 71 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Union des industries de la protection des plantes (Unión de industrias de protección de las plantas) y el Premier ministre (Presidente del Gobierno), el ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro de Transición Ecológica y Solidaria), el ministre des Solidarités et de la Santé (Ministro de Solidaridad y Sanidad), el ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (Ministro de Agricultura y Alimentación), así como la Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Agencia Nacional de Seguridad Sanitaria de la Alimentación, del Medio Ambiente y del Trabajo) (Francia), en relación con la prohibición de utilizar productos fitosanitarios que contengan una o varias sustancias activas de la familia de los neonicotinoides y las semillas tratadas con esos productos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2015/1535

- 3 El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva 2015/1535 dispone lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico [...]; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]

Cuando, en particular, el proyecto de reglamento técnico tenga por objeto limitar la comercialización o la utilización de una sustancia, un preparado o un producto químico, por motivos de salud pública o de

protección de los consumidores o del medio ambiente, los Estados miembros comunicarán asimismo bien un resumen, bien las referencias de todos los datos pertinentes relativos a la sustancia, al preparado o al producto de que se trate y los relativos a los productos de sustitución conocidos y disponibles, siempre y cuando se disponga de dicha información, así como los efectos esperados de la medida en lo que respecta a la salud pública, la protección del consumidor y el medio ambiente, con un análisis de riesgo [...].

La Comisión pondrá inmediatamente en conocimiento de los demás Estados miembros el proyecto de reglamento técnico y todos los documentos que le hayan sido enviados [...]

[...]

2. La Comisión y los Estados miembros podrán dirigir al Estado miembro que haya anunciado un proyecto de reglamento técnico ciertas observaciones que dicho Estado miembro tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, en el momento de la posterior elaboración del reglamento técnico.»

4 El artículo 6 de dicha Directiva establece cuanto sigue:

«1. Los Estados miembros aplazarán tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el artículo 5, apartado 1, la adopción de un proyecto de reglamento técnico.

[...]

3. Los Estados miembros aplazarán la adopción de un proyecto de reglamento técnico, con la exclusión de los proyectos de reglas relativas a los servicios, en doce meses a partir de la fecha en que la Comisión reciba la comunicación contemplada en el artículo 5, apartado 1, de la presente Directiva, si en los tres meses siguientes a esa fecha la Comisión comunicara su intención de proponer o adoptar una directiva, reglamento o decisión sobre este asunto [...].

4. Los Estados miembros aplazarán doce meses, a partir de la fecha de la recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el artículo 5, apartado 1, de la presente Directiva, la adopción de un proyecto de reglamento técnico si, en los tres meses que siguen a esa fecha, la Comisión comunica que el proyecto de reglamento técnico se refiere a una materia cubierta por una propuesta de directiva, reglamento o decisión [...].

[...]

7. Los apartados 1 a 5 no serán aplicables cuando un Estado miembro:

a) por motivos urgentes relacionados con una situación grave e imprevisible que tenga que ver con la protección de la salud de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la seguridad y, en lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, también con el orden público, en particular con la protección de los menores, deba elaborar lo antes posible reglamentos técnicos para su inmediata adopción y aplicación, sin que pueda realizar consultas al respecto, [...]

[...]

El Estado miembro indicará en la comunicación prevista en el artículo 5 los motivos que justifican la urgencia de las medidas en cuestión. La Comisión se pronunciará sobre esta comunicación lo antes posible. Adoptará las medidas apropiadas en caso de que se recurra abusivamente a este procedimiento. La Comisión mantendrá informado al Parlamento Europeo.»

5 Según precisa el artículo 7, apartado 1, letra c), de la citada Directiva:

«Los artículos 5 y 6 no se aplicarán a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o a los acuerdos voluntarios en virtud de los cuales los Estados miembros:

[...]

c) se acojan a cláusulas de salvaguardia previstas en actos vinculantes de la Unión».

Reglamento n.º 1107/2009

6 El considerando 8 del Reglamento n.º 1107/2009 está redactado como sigue:

«El objetivo del presente Reglamento es garantizar un alto grado de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, a la vez que salvaguardar la competitividad de la agricultura comunitaria. [...]

7 El artículo 21, apartado 1, de este Reglamento dispone lo siguiente:

«La Comisión podrá revisar la aprobación de una sustancia activa en cualquier momento. Asimismo, tendrá en cuenta la solicitud de un Estado miembro de que se revise dicha aprobación en vista de los nuevos conocimientos científicos y técnicos y de los datos de vigilancia [...]

8 El artículo 49, apartado 2, de dicho Reglamento es del siguiente tenor:

«Cuando se alberguen temores fundados de que las semillas tratadas [...] puedan representar un grave riesgo para la salud humana o animal o el medio ambiente y de que este riesgo no pueda controlarse de manera satisfactoria con medidas adoptadas por el Estado miembro o los Estados miembros afectados, se tomarán inmediatamente, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3, medidas para restringir o prohibir el uso o la venta de dichas semillas tratadas. [...]

9 El artículo 69 del mismo Reglamento establece cuanto sigue:

«Cuando esté claro que una sustancia activa [...] [aprobada] o un producto fitosanitario autorizado con arreglo al presente Reglamento puedan probablemente constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que dicho riesgo no puede ser controlado satisfactoriamente con las medidas adoptadas por los Estados miembros afectados, se adoptarán inmediatamente medidas para restringir o prohibir la utilización o la venta de dicha sustancia o producto de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3, bien por iniciativa propia de la Comisión, bien a petición de un Estado miembro. [...]

10 Según el artículo 70 del Reglamento n.º 1107/2009:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 69, la Comisión podrá, en casos de urgencia extrema, adoptar provisionalmente medidas de emergencia previa consulta con el Estado o Estados miembros afectados y después de haber informado de ello a los demás Estados miembros.

Dichas medidas se confirmarán, modificarán, derogarán o prorrogarán lo antes posible y, a más tardar, en el plazo de diez días hábiles, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3.»

11 El artículo 71 de dicho Reglamento puntualiza lo siguiente:

«1. Cuando un Estado miembro informe oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia y no se haya emprendido ninguna con arreglo a los artículos 69 o 70, el Estado miembro podrá adoptar medidas de protección provisionales. En tal caso, lo comunicará de inmediato a los demás Estados miembros y a la Comisión.

2. En un plazo de 30 días hábiles, la Comisión planteará el asunto al Comité al que se hace referencia en el artículo 79, apartado 1, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el

artículo 79, apartado 3, con vistas a la prórroga, modificación o derogación de las medidas de protección provisionales nacionales.

3. El Estado miembro podrá mantener sus medidas de protección provisionales nacionales hasta que se hayan adoptado medidas comunitarias.»

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/783

12 El Reglamento de Ejecución (UE) 2018/783 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa imidacloprid (DO 2018, L 132, p. 31), establece las condiciones de comercialización y uso del imidacloprid.

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/784

13 El Reglamento de Ejecución (UE) 2018/784 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa clotianidina (DO 2018, L 132, p. 35), establece las condiciones de comercialización y uso de la clotianidina.

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/785

14 El Reglamento de Ejecución (UE) 2018/785 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa tiametoxam (DO 2018, L 132, p. 40), establece las condiciones de comercialización y uso del tiametoxam.

Derecho francés

15 El artículo L. 253-8, II, del code rural et de la pêche maritime (Código Rural y de Pesca Marítima) dispone lo siguiente:

«A partir del 1 de septiembre de 2018 estará prohibida la utilización de productos fitosanitarios que contengan una o varias de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos.

[...]

Hasta el 1 de julio de 2020, mediante orden ministerial conjunta de los Ministros de Agricultura, Medio Ambiente y Sanidad, se podrán establecer excepciones a la prohibición que figura en los párrafos primero y segundo de este apartado II.

[...]»

16 El artículo D. 253-46-1 de dicho Código, introducido por el Decreto n.º 2018-675, de 30 de julio de 2018, relativo a la definición de las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides presentes en los productos fitosanitarios (JORF de 1 de agosto de 2018, texto n.º 7), establece lo siguiente:

«Las sustancias de la familia de los neonicotinoides mencionadas en el artículo L. 253-8 son las siguientes:

- acetamiprid;
- clotianidina;
- imidacloprid;

- tiacloprid;
- tiametoxam.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 El artículo L. 253-8 del Código Rural y de Pesca Marítima prohíbe, a partir del 1 de septiembre de 2018, el uso de productos fitosanitarios que contengan una o varias sustancias activas de la familia de los neonicotinoides y de las semillas tratadas con estos productos. No obstante, autoriza la concesión de determinadas excepciones a esta prohibición hasta el 1 de julio de 2020.
- 18 El 2 de febrero de 2017, la República Francesa comunicó a la Comisión un proyecto de decreto que enumeraba las sustancias activas a las que se refiere dicho artículo. Esta comunicación se basaba expresamente en el artículo 5, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 2015/1535 y no se refería al Reglamento n.º 1107/2009. Dicha comunicación mencionaba diversos estudios que indicaban un efecto significativo de los neonicotinoides en el medio ambiente y un riesgo para la salud humana.
- 19 El 3 de agosto de 2017, la Comisión respondió a la misma comunicación que compartía las inquietudes manifestadas por la República Francesa respecto a determinadas sustancias de la familia de los neonicotinoides. Además, dicha institución puntualizó que la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) había publicado sus conclusiones sobre tres de las sustancias mencionadas en el proyecto de decreto notificado, lo que la incitaba a reflexionar sobre la necesidad de aplicar otras restricciones.
- 20 Posteriormente, los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 prohibieron el uso del imidacloprid, de la clotianidina y del tiametoxam a partir del 19 de diciembre de 2018, a excepción de los tratamientos aplicados a los cultivos en invernaderos permanentes de plantas que permanezcan durante todo su ciclo vital en tales invernaderos.
- 21 El 30 de julio de 2018, el Premier Ministre adoptó, sobre la base del artículo L. 253-8 del Código Rural y de Pesca Marítima, el Decreto n.º 2018-675, que tiene por objeto definir las sustancias activas de la familia de los neonicotinoides a las que se refiere dicho artículo. Este Decreto introdujo en dicho Código el artículo D. 253-46-1, a tenor del cual esas sustancias prohibidas son el acetamiprid, la clotianidina, el imidacloprid, el tiacloprid y el tiametoxam.
- 22 El 1 de octubre de 2018, la Union des industries de la protection des plantes interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) un recurso que tenía por objeto la anulación de dicho Decreto, en la medida en que era incompatible con el Reglamento n.º 1107/2009.
- 23 Habida cuenta del desarrollo del procedimiento previo a la adopción del Decreto n.º 2018-675, el órgano jurisdiccional remitente considera que la legalidad de este depende de si la República Francesa disponía, en virtud del artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, de la facultad para adoptar ese Decreto como medida de emergencia, tras haber efectuado una comunicación basada en la Directiva 2015/1535 y cuando la Comisión había adoptado una serie de medidas relativas al uso de algunos de los neonicotinoides a que se refiere dicho Decreto.
- 24 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) Cuando un Estado miembro notifica formalmente a la Comisión, en virtud del artículo 5 de la Directiva 2015/1535, una medida nacional para restringir la utilización de sustancias activas y comunica, sin embargo, los datos que lo llevan a considerar que la sustancia en cuestión puede constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que, a la luz de la normativa vigente, este riesgo únicamente puede controlarse de manera satisfactoria mediante la adopción de medidas por ese Estado miembro, y lo comunica de un modo suficientemente claro para

que la Comisión no pueda incurrir en error al considerar que dicha notificación debería haberse efectuado en virtud del Reglamento n.º 1107/2009, ¿debe la Comisión [...] considerar que esta notificación ha sido presentada con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 69 y 71 de dicho Reglamento y adoptar, en su caso, diligencias de prueba adicionales o medidas que, al tiempo que cumplan los requisitos establecidos por el mismo Reglamento, respondan a las inquietudes manifestadas por el Estado miembro en cuestión?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión prejudicial: ¿deben considerarse los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 por los que se prohíbe el uso de las sustancias tiametoxam, clotianidina e imidacloprid a partir del 19 de diciembre de 2018, excepción hecha de los tratamientos aplicados a los cultivos en invernaderos permanentes de plantas que permanezcan durante todo su ciclo vital en el interior de tales invernaderos, medidas adoptadas en respuesta a la solicitud presentada por [la República Francesa] el 2 de febrero de 2017 para la prohibición general del uso de productos fitosanitarios que contengan una o varias de las sustancias de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión prejudicial: ¿de qué recursos dispone el Estado miembro que ha solicitado a la Comisión, con arreglo al artículo 69 del Reglamento n.º 1107/2009, que adopte medidas para restringir o prohibir el uso de productos fitosanitarios que contengan una o varias sustancias de la familia de los neonicotinoides, así como de las semillas tratadas con estos productos, si dicha institución solo atiende parcialmente a su solicitud al restringir únicamente el uso de tres de las sustancias de la familia de los neonicotinoides y no de todas ellas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 25 La Union des industries de la protection des plantes cuestiona la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.
- 26 Sostiene que la medida nacional controvertida en el litigio principal no podía adoptarse con arreglo al artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, en la medida en que constituye una prohibición definitiva y no una medida provisional establecida a la espera de la adopción de medidas a escala de la Unión. En su opinión, esta medida tampoco presenta un carácter de urgencia, ya que resulta de una Ley de 2016 cuyos efectos fueron diferidos hasta 2018. Añade que la comunicación de dicha medida no procede del procedimiento de urgencia previsto en la Directiva 2015/1535.
- 27 Considera que, en estas circunstancias, la primera cuestión prejudicial, que versa sobre el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, no afecta al resultado del litigio principal. Lo mismo sucede, a su juicio, con las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, ya que solo se han planteado en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión. Añade que la segunda cuestión prejudicial no guarda relación alguna con el objeto del litigio principal.
- 28 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación entre este y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 26 y jurisprudencia citada).

- 29 De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solamente está justificada cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 30 Las alegaciones formuladas por la Union des industries de la protection des plantes no son suficientes para desvirtuar la presunción de pertinencia de que gozan las cuestiones planteadas.
- 31 En efecto, resulta, en primer lugar, que el órgano jurisdiccional remitente no ha determinado, en esta fase, el alcance de la medida nacional controvertida en el litigio principal. En estas circunstancias, no cabe excluir que dicho órgano jurisdiccional pueda considerar, realizando en su caso una interpretación de dicha medida conforme al Derecho de la Unión, que esta tiene carácter provisional y, por ello, puede constituir una «medida de protección provisional», en el sentido del artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009.
- 32 En segundo lugar, la duración del procedimiento nacional que precedió a la adopción de la medida nacional controvertida en el litigio principal no es decisiva, ya que esa duración no basta para excluir que, en la fase final de dicho procedimiento, tal medida se haya podido considerar una «medida de emergencia», en el sentido de la citada disposición, por cuanto su adopción ya era necesaria para hacer frente, de manera urgente, a un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente.
- 33 En tercer lugar, por lo que se refiere a la falta de recurso al procedimiento de urgencia previsto en la Directiva 2015/1535 para comunicar la medida nacional controvertida en el litigio principal, es preciso señalar que la primera cuestión prejudicial tiene por objeto proporcionar al órgano jurisdiccional remitente los elementos de Derecho de la Unión necesarios para determinar si, y en su caso en qué condiciones, una comunicación realizada en virtud de dicha Directiva puede ser tenida en cuenta con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009. Por lo tanto, la apreciación de dicha alegación de la Union des industries de la protection des plantes está indisociablemente vinculada a la respuesta que debe darse a esta cuestión y, como consecuencia, no puede conllevar la inadmisibilidad de esta última (véanse, por analogía, las sentencias de 17 de enero de 2019, KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, apartado 11, y de 3 de diciembre de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, apartado 30).
- 34 En cuarto lugar, por lo que respecta a la relación entre la segunda cuestión prejudicial y el objeto del litigio principal, procede señalar que esta cuestión tiene por objeto determinar si ciertas medidas adoptadas por la Comisión con posterioridad a la comunicación realizada por la República Francesa pueden considerarse adoptadas en respuesta a dicha comunicación. Toda vez que, por un lado, el órgano jurisdiccional remitente, para resolver el litigio principal, debe determinar si la República Francesa podía adoptar el Decreto n.º 2018-675 con arreglo al artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 y, por otro lado, esta disposición supedita la acción de los Estados miembros a que la Comisión no adopte determinadas medidas, no puede considerarse que la segunda cuestión prejudicial carezca manifiestamente de vínculo alguno con el objeto del litigio principal.
- 35 De lo anterior se desprende que las cuestiones prejudiciales son admisibles.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 36 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5 de la Directiva 2015/1535 y el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 deben interpretarse en el sentido de que debe considerarse que la comunicación, realizada con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva, de una medida nacional que prohíbe el uso de determinadas sustancias activas

comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento constituye una información oficial de la necesidad de adoptar medidas de emergencia, en el sentido del artículo 71, apartado 1, del citado Reglamento, cuando dicha comunicación contiene una presentación clara de los datos que acreditan, por un lado, que esas sustancias activas pueden constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y, por otro, que ese riesgo solo puede controlarse satisfactoriamente con las medidas adoptadas por el Estado miembro afectado.

- 37 El artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 establece que, cuando un Estado miembro informe oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia y no se haya emprendido ninguna con arreglo a los artículos 69 o 70 de ese Reglamento, el Estado miembro podrá adoptar medidas de protección provisionales. Está entonces obligado a comunicarlo de inmediato a los demás Estados miembros y a la Comisión.
- 38 El artículo 69 de dicho Reglamento autoriza a la Comisión a adoptar medidas de emergencia para restringir o prohibir la utilización o la venta de una sustancia activa o de un producto fitosanitario cuando está claro que dicha sustancia activa o ese producto autorizado con arreglo al presente Reglamento puedan probablemente constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y que dicho riesgo no puede ser controlado satisfactoriamente con las medidas adoptadas por los Estados miembros afectados. El artículo 70 del Reglamento n.º 1107/2009 prevé la facultad de la Comisión de adoptar tales medidas de emergencia al término de un procedimiento simplificado en caso de urgencia extrema.
- 39 De este modo, el procedimiento establecido en el artículo 71 de dicho Reglamento tiene por objeto permitir que la Comisión o, en su defecto, un Estado miembro adopte medidas de emergencia que regulen la utilización o la venta de determinadas sustancias o de determinados productos cuando dichas medidas resulten necesarias para proteger la salud humana o animal o el medio ambiente.
- 40 El artículo 5 de la Directiva 2015/1535 establece, por su parte, que los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico. Esta comunicación debe ir seguida, en principio, con arreglo al artículo 6 de la citada Directiva, de un aplazamiento de la adopción de dicho proyecto, a fin de permitir a dicha institución y a los demás Estados miembros formular observaciones sobre ese proyecto.
- 41 Aun cuando el procedimiento establecido en la citada Directiva puede referirse, conforme a su artículo 5, apartado 1, párrafo cuarto, a medidas de un Estado miembro destinadas a limitar la comercialización o la utilización de una sustancia o de un producto químico por razones de salud pública o de protección del medio ambiente, no es menos cierto que los dos procedimientos a que se refiere la primera cuestión prejudicial son distintos.
- 42 En primer lugar, si bien el artículo 5 de la misma Directiva se aplica, en principio, a todo proyecto de reglamento técnico, el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 se refiere a las medidas aplicables a las sustancias y a los productos aprobados o autorizados con arreglo a dicho Reglamento.
- 43 En segundo lugar, la comunicación que constituye el inicio del procedimiento previsto en el artículo 5 de dicha Directiva no tiene la misma función que la información oficial mediante la que se inicia el procedimiento establecido en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009, ya que dicha comunicación tiene por objeto permitir a la Comisión y a los demás Estados miembros formular observaciones, cuando esta información tiene por objeto principal incitar a la Comisión a reaccionar a dicha información adoptando las medidas de emergencia necesarias para controlar el riesgo identificado por el Estado miembro de que se trate.
- 44 En tercer lugar, las consecuencias que el legislador de la Unión asocia a la comunicación y a la información previstas, respectivamente, en el artículo 5 de la Directiva 2015/1535 y en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 no son de la misma naturaleza. Así pues, mientras que dicha comunicación implica, en principio, el aplazamiento de la adopción del proyecto de que se trate, la información

mencionada en el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 puede permitir, en determinadas circunstancias, al Estado miembro de que se trate adoptar sin demora medidas de protección provisionales a escala nacional.

- 45 A este respecto, si bien es cierto que el procedimiento previsto en el artículo 5 de la Directiva 2015/1535 también puede llevar a la adopción inmediata de medidas nacionales, cuando el Estado miembro de que se trate hace uso de la facultad establecida a tal efecto en el artículo 6, apartado 7, letra a), de dicha Directiva, esta facultad solo constituye una excepción, cuya aplicabilidad está supeditada, además, a un requisito que no figura en el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009, a saber, el carácter imprevisible de la situación objeto de la medida de emergencia adoptada.
- 46 En cuarto lugar, procede señalar que, como ha señalado la Abogada General en el punto 58 de sus conclusiones, el artículo 71, apartado 1, de dicho Reglamento debe considerarse una cláusula de salvaguardia.
- 47 La distinción de los procedimientos previstos, respectivamente, en el artículo 5 de la citada Directiva y en el artículo 71 de dicho Reglamento se ve confirmada en el artículo 7, apartado 1, letra c), de esa misma Directiva, que establece que los artículos 5 y 6 de esta no se aplicarán a las disposiciones de los Estados miembros en virtud de las cuales estos últimos se acojan a cláusulas de salvaguardia previstas en actos vinculantes de la Unión.
- 48 Dicho esto, si bien de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el uso, por un Estado miembro, de la facultad prevista en un acto de la Unión de adoptar medidas de emergencia implica la observancia al mismo tiempo de los requisitos sustanciales y procedimentales establecidos en dicho acto (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros, C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, apartado 69, y de 13 de septiembre de 2017, Fidenato y otros, C-111/16, EU:C:2017:676, apartado 32), es preciso señalar que el recurso a la Comisión con arreglo al artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 únicamente requiere que el Estado miembro de que se trate «informe oficialmente» a dicha institución, sin que dicha información deba presentar ninguna forma en particular.
- 49 Además, debe recordarse que, conforme al principio de cooperación leal recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que este principio no solo obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión, sino que impone también a las instituciones un deber recíproco de cooperación leal con los Estados miembros (sentencias de 4 de septiembre de 2014, España/Comisión, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, apartado 87, y de 19 de diciembre de 2019, Amoena, C-677/18, EU:C:2019:1142, apartado 55).
- 50 Asimismo, es preciso recordar que entre las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión figura el principio de buena administración, que conlleva para la institución competente la obligación de examinar minuciosamente e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate (sentencia de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 95 y jurisprudencia citada).
- 51 En estas circunstancias, a pesar de la distinción de los procedimientos previstos, respectivamente, en el artículo 5 de la Directiva 2015/1535 y en el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009, la Comisión, a la luz del objetivo de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente mencionado en el considerando 8 de dicho Reglamento, no puede negar toda pertinencia, a efectos de la aplicación de dicho artículo 71, apartado 1, a una comunicación de un proyecto de reglamento técnico efectuada con arreglo al citado artículo 5 cuando los datos que contiene esa comunicación sean suficientes para permitir a dicha institución comprender que el Estado miembro de que se trate debería haber recurrido a ella en virtud del artículo 71, apartado 1, del referido Reglamento.

- 52 Este último requisito se cumple cuando la comunicación de que se trate menciona, por un lado, la existencia de un riesgo vinculado a una sustancia activa aprobada o a un producto fitosanitario autorizado que el proyecto comunicado pretende controlar y, por otro lado, la imposibilidad de controlar ese riesgo sin añadir urgentemente medidas adicionales a la legislación vigente.
- 53 En tal caso, incumbe a la Comisión preguntar al Estado miembro de que se trate si procede considerar que dicha comunicación constituye una información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009.
- 54 En el supuesto de que la Comisión no hubiera preguntado en tal sentido a dicho Estado miembro, procede considerar que esa institución fue oficialmente informada, mediante la referida comunicación, de la necesidad de adoptar medidas de emergencia, a efectos del artículo 71, apartado 1, de dicho Reglamento.
- 55 En el caso de autos, de los propios términos de la primera cuestión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente, al que incumbe exclusivamente apreciar los hechos en el marco del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, apartado 26 y jurisprudencia citada), estima que los datos mencionados en el apartado 52 de la presente sentencia resultan efectivamente de la comunicación realizada por la República Francesa.
- 56 Además, de la resolución de remisión o de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que la Comisión haya preguntado a la República Francesa si procede considerar que dicha comunicación debe constituir una información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009.
- 57 En cualquier caso, es preciso subrayar que el hecho de que la información oficial transmitida por un Estado miembro a la Comisión incluya ya un proyecto de medida no dispensa a dicho Estado miembro de la obligación de comunicar de inmediato a los demás Estados miembros y a la Comisión la adopción final de dicha medida, conforme al artículo 71, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1107/2009.
- 58 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5 de la Directiva 2015/1535 y el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 han de interpretarse en el sentido de que debe considerarse que la comunicación, efectuada con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva, de una medida nacional que prohíbe el uso de determinadas sustancias activas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento constituye una información oficial de la necesidad de adoptar medidas de emergencia, a efectos del artículo 71, apartado 1, de dicho Reglamento, cuando:
- esa comunicación contenga una exposición clara de los elementos que acrediten, por un lado, que dichas sustancias activas pueden constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y, por otro, que dicho riesgo no puede controlarse de manera satisfactoria sin la adopción urgente de las medidas adoptadas por el Estado miembro de que se trate, y
 - la Comisión no ha preguntado a dicho Estado miembro si procede considerar que esa comunicación constituye una información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, del mismo Reglamento.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 59 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 debe interpretarse en el sentido de que los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 pueden considerarse medidas adoptadas por la Comisión en respuesta a la comunicación efectuada el 2 de febrero de 2017 por la República Francesa.
- 60 El artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 precisa que, después de haber informado oficialmente a la Comisión de la necesidad de adoptar medidas de emergencia, los Estados miembros

podrán adoptar medidas provisionales de protección si «no se [hubiera] emprendido ninguna con arreglo a los artículos 69 o 70» de ese Reglamento.

61 Por tanto, del propio tenor de dicho artículo 71, apartado 1, se desprende que únicamente la adopción, por la Comisión, de medidas basadas en los artículos 69 o 70 del citado Reglamento puede excluir toda posibilidad de que el Estado miembro de que se trate adopte medidas de emergencia.

62 Esta conclusión viene corroborada por la lógica interna del propio Reglamento.

63 A este respecto, es preciso recordar que, como se desprende del apartado 39 de la presente sentencia, la información oficial de un Estado miembro a la Comisión con arreglo al artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 tiene por objeto iniciar un procedimiento destinado a garantizar la adopción de medidas de emergencia por la Comisión o, en su defecto, por el Estado miembro de que se trate.

64 De este modo, el legislador de la Unión estableció un procedimiento de urgencia específico que está estrechamente relacionado con los procedimientos de urgencia establecidos en los artículos 69 y 70 de dicho Reglamento, los cuales forman parte, al igual que su artículo 71, del capítulo IX del citado Reglamento. En cambio, las disposiciones que establecen estos procedimientos de urgencia no se refieren a los demás procedimientos previstos en el mismo Reglamento y, por lo tanto, deben considerarse independientes de estos últimos.

65 El procedimiento previsto en el artículo 71 del Reglamento n.º 1107/2009 se distingue, en particular, del procedimiento de revisión de la aprobación de una sustancia activa previsto en el artículo 21 de dicho Reglamento, que puede iniciarse también a raíz de la solicitud de un Estado miembro presentada a tal fin.

66 Ahora bien, los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 no se adoptaron sobre la base de los artículos 69 o 70 del Reglamento n.º 1107/2009, sino sobre la base de otras disposiciones de dicho Reglamento.

67 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 debe interpretarse en el sentido de que los Reglamentos de Ejecución 2018/783, 2018/784 y 2018/785 no pueden considerarse medidas adoptadas por la Comisión en respuesta a la comunicación efectuada el 2 de febrero de 2017 por la República Francesa.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

68 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Costas

69 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **El artículo 5 de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, y el artículo 71 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, han de interpretarse en el**

sentido de que debe considerarse que la comunicación, efectuada con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva, de una medida nacional que prohíbe el uso de determinadas sustancias activas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento constituye una información oficial de la necesidad de adoptar medidas de emergencia, a efectos del artículo 71, apartado 1, de dicho Reglamento, cuando:

- esa comunicación contenga una exposición clara de los elementos que acrediten, por un lado, que dichas sustancias activas pueden constituir un riesgo grave para la salud humana o animal o para el medio ambiente y, por otro, que dicho riesgo no puede controlarse de manera satisfactoria sin la adopción urgente de las medidas adoptadas por el Estado miembro de que se trate, y
 - la Comisión Europea no ha preguntado a dicho Estado miembro si procede considerar que esa comunicación constituye una información oficial con arreglo al artículo 71, apartado 1, del mismo Reglamento.
- 2) El artículo 71, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 debe interpretarse en el sentido de que el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/783 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa imidacloprid, el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/784 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa clotianidina, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/785 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa tiametoxam, no pueden considerarse medidas adoptadas por la Comisión Europea en respuesta a la comunicación efectuada el 2 de febrero de 2017 por la República Francesa.

Firmas

* Lengua de procedimiento: francés.