

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 12 de diciembre de 2002¹

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Conseil d'État belga plantea una serie de cuestiones acerca de la interpretación de la Directiva 73/23/CEE del Consejo, de 19 de febrero de 1973, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión² (en lo sucesivo, «Directiva 73/23»), de la Directiva 89/336/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la compatibilidad electromagnética³ (en lo sucesivo, «Directiva 89/336») y de la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su conformidad⁴ (en lo sucesivo, «Directiva 1999/5»), y sobre la interpretación de los artículos 28 CE y 30 CE.

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 77, p. 29; EE 13/02, p. 182.

3 — DO L 139, p. 19.

4 — DO L 91, p. 10.

II. Marco jurídico

A. *El Derecho comunitario*

1. La Directiva 73/23

2. El artículo 1 de la Directiva 73/23 establece que dicha Directiva se aplicará a cualquier clase de material eléctrico destinado a utilizarse con una tensión nominal comprendida entre 50 y 1000 V en corriente alterna y entre 75 y 1500 en corriente continua, con la excepción de los materiales y fenómenos a los que se refiere el anexo II.

3. El artículo 2 de la Directiva 73/23 dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para que sólo se pueda comercializar el material eléctrico que, habiendo sido fabricado con arreglo a los criterios técnicos vigentes en materia de seguridad en la Comunidad, no ponga en peligro, cuando su instalación y mantenimiento sean los

correctos y su utilización responda a la finalidad a que esté destinado, la seguridad de las personas y de los animales domésticos, así como de los bienes.

«Antes de su comercialización, el material eléctrico a que se refiere el artículo 1 deberá estar provisto del marcado "CE", tal y como se establece en el artículo 10, el cual indica la conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, incluido el procedimiento de evaluación de la conformidad descrito en el Anexo IV.»

2. En el anexo I se da un resumen de los principales elementos que constituyen objetivos de seguridad a que se refiere el apartado 1.»

2. La Directiva 89/336

4. El artículo 3 de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros procurarán que las empresas no obstaculicen, por razones de seguridad, la libre circulación dentro de la Comunidad del material eléctrico que cumpla, en las condiciones que se establecen en los artículos 5, 6, 7 u 8, lo dispuesto en el artículo 2.»

6. Según el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/336 se entenderá por «aparatos» todos los aparatos eléctricos y electrónicos, así como los equipos e instalaciones que contengan componentes eléctricos y/o electrónicos.

5. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 73/23, modificado por la Directiva 93/68⁵ establece:

7. El artículo 2, apartado 1, primer párrafo, de dicha Directiva dispone:

5 — Directiva 93/68/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1993, por la que se modifican las Directivas 87/404/CEE (recipientes a presión simples), 88/378/CEE (seguridad de los juguetes), 89/106/CEE (productos de construcción), 89/336/CEE (compatibilidad electromagnética), 89/392/CEE (máquinas), 89/686/CEE (equipos de protección individual), 90/384/CEE (instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático), 90/385/CEE (productos sanitarios implantables activos), 90/396/CEE (aparatos de gas), 91/263/CEE (equipos terminales de telecomunicación), 92/42/CEE (calderas nuevas de agua caliente alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos), y 73/23/CEE (material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión) DO L 220, p. 1.

«La presente Directiva se aplicará a los aparatos que puedan crear perturbaciones electromagnéticas o cuyo funcionamiento pueda verse perjudicado por dichas perturbaciones.»

8. El artículo 3 de dicha Directiva, cuya modificación la constituye la Directiva 93/68, establece:

«Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones necesarias para que los aparatos indicados en el artículo 2 sólo puedan comercializarse o ponerse en servicio si están provistos del marcado “CE” previsto en el artículo 10, que declara su conformidad con las disposiciones dictadas por la presente Directiva, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en el artículo 10, están instalados y mantenidos adecuadamente y se utilizan para lo que se han concebido.»

9. El artículo 5 de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros no obstaculizarán por razones relacionadas con la compatibilidad electromagnética la comercialización ni la puesta en servicio en su territorio de los aparatos contemplados en la presente Directiva que cumplan las disposiciones de la misma.»

3. La Directiva 1999/5

10. El artículo 1 de la Directiva 1999/5 establece un marco reglamentario para la puesta en el mercado, la libre circulación y la puesta en servicio en la Comunidad de

equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación.

11. El artículo 2, letra c), de dicha Directiva define el concepto de «equipo radioeléctrico»: un producto, o componente pertinente del mismo, que permita la comunicación mediante la emisión y/o recepción de ondas radioeléctricas que utilicen el espectro asignado a las radiocomunicaciones terrenas/espaciales.

12. El artículo 3 de la Directiva 1999/5 establece que se aplicarán a todos los aparatos una serie de requisitos esenciales. Además, dispone que los equipos radioeléctricos se construirán de forma que utilicen de forma eficaz el espectro asignado a las radiocomunicaciones terrenas/espaciales y los recursos orbitales para impedir las interferencias perjudiciales.

13. El artículo 5 de dicha Directiva dispone que cuando un aparato responda a las normas armonizadas, se presumirá que cumple aquellos requisitos esenciales a que se refiere el artículo 3.

14. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 1999/5 dispone:

«Los Estados miembros velarán por que los aparatos sólo sean puestos en el mercado si cumplen los requisitos esenciales corres-

pondientes definidos en el artículo 3 y las demás disposiciones pertinentes de la presente Directiva cuando estén correctamente instalados, hayan sido objeto del mantenimiento apropiado y se utilicen para los fines previstos. Los aparatos no estarán sujetos a otras disposiciones nacionales en materia de puesta en el mercado.»

15. El artículo 7, apartado 1, establece:

«Los Estados miembros permitirán la puesta en servicio de aparatos para su uso previsto, siempre que cumplan los requisitos esenciales pertinentes especificados en el artículo 3 y las demás disposiciones pertinentes de la presente Directiva.»

16. El artículo 8, apartado 1, dispone:

«Los Estados miembros no prohibirán, restringirán u obstaculizarán la puesta en el mercado ni la puesta en servicio en su territorio de los aparatos que lleven el marcado CE a que se refiere el anexo VII, que indica su conformidad con todas las disposiciones de la presente Directiva, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en el capítulo II, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 6, el apartado 2 del artículo 7 y el apartado 5 del artículo 9.»

17. Según el artículo 19, apartado 1, primer párrafo, de dicha Directiva:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 7 de abril de 2000. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión. Aplicarán las presentes disposiciones a partir del 8 de abril de 2000.»

B. *El Derecho nacional*

18. El artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990, sobre las empresas de vigilancia, las empresas de seguridad y los servicios internos de vigilancia⁶ (en lo sucesivo, «Ley de 10 de abril de 1990») prevé que los sistemas y centrales de alarma a que se refiere el apartado 4 del artículo 1 y sus componentes tan sólo podrán ser comercializados o puestos, de cualquier otra manera, a disposición de los usuarios tras su homologación, según un procedimiento que se establecerá por Real Decreto. Del mismo modo, se establecerán por Real Decreto los requisitos a los que estarán sometidos la instalación, el mantenimiento y el uso de los sistemas y de las centrales de alarma a los que hace referencia el apartado 4 del artículo, así como los de sus componentes.

6 — *Moniteur belge* de 29 de mayo de 1990, p. 10963.

19. La Ley de 9 de junio de 1999,⁷ en vigor desde el 1 de noviembre de 1999, modificó el mencionado artículo 12. El nuevo artículo 12 establece lo siguiente:

«Los sistemas y centrales de alarma a que se refiere el apartado 4 del artículo 1 y sus componentes tan sólo podrán ser comercializados o puestos a disposición de los usuarios tras su homologación según un procedimiento que se establecerá por Real Decreto.

Los sistemas y centrales de alarma a que se refiere el apartado 4 del artículo 1 y sus componentes, comercializados o puestos, de cualquier otra manera, a disposición de los usuarios, deberán, en cualquier momento, ser conformes al material homologado, según un procedimiento que se establecerá por Real Decreto, al que se ha hecho referencia en el artículo anterior.

Asimismo, se establecerán por Real Decreto las condiciones de instalación, mantenimiento y utilización de los sistemas y centrales de alarma a que se refiere el artículo 1, apartado 4, y sus componentes.»

20. El artículo 19, apartado 1, primer párrafo, de la Ley de 10 de abril de 1990

7 — Ley por la que se modifica la Ley de 10 de abril de 1990, sobre las empresas de vigilancia, sobre las empresas de seguridad y sobre los servicios internos de vigilancia, Belgisch Staatsblad, de 29 de julio de 1999.

establece que toda persona física o jurídica que infrinja las disposiciones de la Ley o sus reglamentos de ejecución será sancionada con un multa administrativa de entre 1.000 y 1.000.000 BEF, salvo las infracciones a las que hace referencia el artículo 18.

21. Conforme al artículo 12, primer párrafo, de la Ley de 10 de abril de 1990, el 23 de abril de 1999, se adoptó el Real Decreto que establece el procedimiento de homologación de los sistemas y centrales de alarma a que se refiere la Ley de 10 de abril de 1990 sobre las empresas de vigilancia, sobre las empresas de seguridad y sobre los servicios internos de vigilancia⁸ (en lo sucesivo, «Real Decreto de 23 de abril de 1999»). Este Real Decreto entró en vigor el 19 de junio de 1999.

22. Según el artículo 1, apartado 2 del Real Decreto de 23 de abril de 1999, se entenderá por «material», «los sistemas y centrales de alarma y sus componentes destinados a prevenir o descubrir delitos contra las personas o contra la propiedad».

23. El artículo 2 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 establece:

«1. Ningún fabricante, importador, comerciante mayorista ni ninguna otra persona

8 — *Moniteur belge* de 19 de junio de 1999, p. 23217.

física o jurídica podrá comercializar en Bélgica ni poner a disposición de los usuarios material sin que éste haya sido previamente homologado por una comisión constituida al efecto, denominada, en lo sucesivo, "comisión de material".

2. La comisión de material expedirá un certificado de homologación para cada prototipo de material homologado, con arreglo al modelo que figura en el anexo del presente Real Decreto, que deberá ser conservado en todo momento por el solicitante.

El solicitante deberá colocar, a sus expensas, un marcado de conformidad con el material que, de acuerdo con el prototipo, se comercialice o se ponga a disposición de los usuarios.

[...]

Los servicios encargados de vigilar la correcta aplicación de la Ley de 10 de abril de 1990 y de sus decretos de aplicación podrán establecer controles de la conformidad del material que será comercializado o puesto a disposición de los usuarios, que serán practicados por uno de los organismos enumerados en el artículo 4, apartado 1, del presente Real Decreto. Dicho organismo transmitirá un informe de control a la comisión de material, la cual, basándose en ese informe, resolverá si el material es o no conforme.

Los gastos del control correrán a cargo de la persona que instó las pruebas de conformidad que llevaron a la homologación.»

24. El artículo 4, apartado 1 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 establece:

«Previo dictamen de la comisión de material, el Ministro del Interior elaborará una lista de los organismos especializados en la práctica de los controles que preceden a la eventual homologación del material o para verificar los informes de control mencionados en el artículo 9 del presente Real Decreto.

Las solicitudes de homologación del material deberán presentarse directamente ante uno de dichos organismos, que son los únicos competentes para practicar los controles.»

25. El artículo 5 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 establece:

«Antes de procederse a los controles propiamente dichos, los laboratorios examinarán el material.

Dicho examen consistirá en:

1. la identificación del material;
 2. la comprobación de los circuitos electrónicos mediante su cotejo con los documentos presentados por el fabricante;
 3. la comprobación de las funciones mínimas exigidas, tal como se describen en el anexo 3 del presente Real Decreto
3. la fiabilidad del funcionamiento mecánico y electrónico;
 4. la insensibilidad a las falsas alarmas;
 5. la protección contra el fraude o las tentativas de neutralizar el material.

[...]

Para ello, el material deberá someterse a los controles que se indican en los anexos 3 y 4 del presente Real Decreto. Dichos controles se aplicarán a los distintos tipos de componentes.

26. El artículo 6 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 dispone lo siguiente:

El material que utilice enlaces radioeléctricos deberá someterse, además, a los controles establecidos en el anexo 6.»

«Los controles efectuados sobre el material se referirán a:

27. El artículo 7 establece:

1. la adecuación funcional;
2. la parte mecánica;

«Los laboratorios de los organismos mencionados en el artículo 1, apartado 4, verificarán si el material cumple los requisitos enumerados en la lista del anexo 7.

Para ello, el solicitante deberá facilitar al laboratorio todos los documentos pertinentes para dicho examen.»

28. El artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 establece:

«Para la homologación de los sistemas y centrales de alarma importados de los demás Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio que sean partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, se aceptarán los certificados e informes de control expedidos por organismos reconocidos o acreditados en el Estado miembro en cuestión, siempre que acrediten la conformidad de los sistemas y centrales con las normas o las reglamentaciones técnicas que garantizan un nivel de protección equivalente al establecido por el presente Real Decreto.»

29. El artículo 11 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 establece:

«Las homologaciones tendrán una validez de tres años prorrogables a instancias del solicitante por períodos de la misma duración. La solicitud de prórroga se dirigirá a uno de los organismos mencionados en el artículo 4, apartado 1, del presente Real Decreto; las solicitudes serán tratadas y evaluadas conforme a los artículos 4 a 9 anteriormente mencionados.

En caso de modificación del material homologado, dicho material deberá ser presentado de nuevo a uno de los organismos, a los que hace referencia el artículo 4, apartado 1, que se pronunciará acerca de la necesidad de realizar ensayos adicionales.»

30. El artículo 12 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 dispone que los gastos administrativos y de funcionamiento que conlleva el procedimiento de homologación, los controles practicados y el examen de la conformidad correrán a cargo del solicitante.

III. Hechos del litigio principal y desarrollo del proceso

A. El litigio principal

31. ATRAL, sociedad anónima francesa con domicilio social en Francia, comercializa sistemas y centrales de alarma que utilizan enlaces radioeléctricos (denominados comúnmente «sistemas de alarma inalámbricos»). Desde 1996, comercializa sus sistemas y centrales de alarma en Bélgica, principalmente en supermercados.

32. Hasta la entrada en vigor del Real Decreto de 23 de abril de 1999, la venta de

los productos de ATRAL no estaba regulada, puesto que la normativa en vigor en aquel momento —el Real Decreto de 31 de marzo de 1994, por el que se establecía el procedimiento de homologación de los sistemas y centrales de alarma a que se refiere la Ley de 10 de abril de 1990—, sólo se aplicaba a los sistemas y centrales de alarma «con cable».

33. Desde la entrada en vigor del Real Decreto, que desde entonces se aplica también a los sistemas y centrales de alarma «inalámbricos», ATRAL ya no puede comercializar sus productos sin que estos hayan sido previamente homologados por una comisión constituida a tal fin, denominada «comisión de material».

34. El 16 de agosto de 1999, ATRAL presentó ante el Conseil d'État un recurso de anulación del Real Decreto, de 23 de abril de 1999.

35. El 31 de agosto de 1999, ATRAL presentó una denuncia ante la Comisión Europea por los obstáculos a la importación en Bélgica de sistemas y centrales de alarma. Tras presentar dicha denuncia, la Comisión Europea dirigió al Reino de Bélgica un escrito de requerimiento. Este procedimiento sigue en curso. Además, ATRAL interpuso ante el tribunal de première instance de Bruselas un recurso sobre el fondo en el que solicitaba que se prohibiera al Estado belga supeditar a homologación previa la venta de sus productos en Bélgica. Este procedimiento también sigue en curso.

36. En el procedimiento ante el Conseil d'État, ATRAL sostuvo que el Real Decreto, de 23 de abril de 1999, infringe el artículo 28 CE. ATRAL alegó que dicho Real Decreto rige principalmente materias que han sido objeto de armonización en virtud de las Directivas 73/23, 89/336 y 1999/5. Según ATRAL, el legislador belga no podía adoptar una normativa más restrictiva que la establecida en la legislación armonizada. De ello deduce que el Gobierno belga no puede imponer un control previo de la conformidad de los sistemas y centrales de alarma. Las Directivas sólo autorizan un control *a posteriori*. El cumplimiento de las exigencias técnicas y cualitativas esenciales y la conformidad con los requisitos queda demostrada mediante el marcado «CE» colocado bajo responsabilidad de la empresa, al término del procedimiento de evaluación de la conformidad establecido en los artículos en cuestión y en los anexos de las Directivas 73/23, 89/336 y 1999/5.

37. Además, ATRAL alegó que el Gobierno belga sólo puede regular la parte no armonizada de la materia, ajustándose al Tratado, y en especial al artículo 28 CE. ATRAL opinaba que el Real Decreto de 23 de abril de 1999 y en particular su artículo 9, no es compatible con el principio de reconocimiento mutuo, en virtud del cual todo producto importado de un Estado miembro ha de admitirse en el Estado miembro importador si ha sido fabricado y comercializado legalmente en el Estado de origen, incluso si dicho producto se fabrica con arreglo a determinadas especificaciones técnicas o cualitativas diferentes de las previstas para los productos del Estado de destino salvo que se invoquen razones imperiosas o exigencias imperativas de interés general y siempre que, en tal caso, se respeten los

principios de necesidad y de proporcionalidad. El artículo 9 del Real Decreto impugnado se refiere únicamente al reconocimiento mutuo de las pruebas exigidas para obtener la homologación previa y, por consiguiente, no trata del reconocimiento mutuo de los productos como tales. Un reconocimiento mutuo tan limitado sólo es admisible si está justificado por una exigencia esencial que no se ha tenido en cuenta en la normativa armonizada y si se demuestra que dicha restricción de los intercambios comunitarios es necesaria y proporcionada, lo cual no es el caso en el presente asunto. En lo relativo a eventuales exigencias esenciales que aún no son objeto de una normativa armonizada de alcance comunitario, para que una normativa que restringe los intercambios se ajuste efectivamente a los artículos 28 y 30 del Tratado CE ha de estar justificada por una razón imperiosa o por una exigencia imperativa de interés general y ser proporcionada en relación con los objetivos perseguidos. Según ATRAL, el Gobierno belga no ha demostrado, en el presente asunto, cuáles son concretamente las exigencias esenciales que dependen de la protección de los consumidores distintas de las que ya tienen en cuenta las Directivas antes citadas y que justifican un sistema de homologación previa como el que establece el Real Decreto impugnado. El argumento invocado por el Gobierno belga relativo al orden público, esencialmente la prevención de las «falsas alarmas», tampoco constituye una justificación válida. Además, el Estado belga es el único que ha establecido tal sistema.

38. El Gobierno belga niega en primer lugar que la Directiva 73/23 y la Directiva 89/336 se refieran al objeto del Real Decreto impugnado, de 23 de abril

de 1999. En lo que respecta a la Directiva 1999/5, el Gobierno belga opina que es irrelevante, ya que en el momento que debe tener en cuenta el Conseil d'État para apreciar la legalidad del Real Decreto impugnado, es decir, el 23 de abril de 1999, el plazo señalado a los Estados miembros para que adaptaran su Derecho interno a la referida Directiva aún no había expirado. Por ello, el Conseil d'État no debe tener en cuenta dicha Directiva para apreciar la legalidad del Real Decreto impugnado, incluida su conformidad con el Derecho comunitario. Tal conformidad debe apreciarse a la luz de los artículos 28 CE y 30 CE. En el presente asunto, está justificada una excepción a la prohibición general de las medidas de efecto equivalente tanto por la protección de los consumidores como por el orden público. Tal excepción es necesaria y proporcionada en relación a los objetivos perseguidos.

39. Antes de dictar sentencia y a petición de ATRAL, el Conseil d'État consideró necesario plantear determinadas cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

B. *Las cuestiones prejudiciales*

40. Mediante resolución de 8 de enero de 2002, el Conseil d'État planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La Directiva 73/23/CEE del Consejo, de 19 de febrero de 1973, relativa a la

aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión, la Directiva 89/336/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la compatibilidad electromagnética, y la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su conformidad, ¿han de interpretarse en el sentido de que:

a) son aplicables a los sistemas y centrales de alarma, en particular a aquellos que emplean conexiones radioeléctricas, comúnmente denominados sistemas de alarma "inalámbricos"?

b) y, en caso afirmativo, ¿efectúan una armonización suficiente para que determinadas disposiciones nacionales que regulan la misma materia, como el artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990, sobre las empresas de vigilancia, las empresas de seguridad y los servicios internos de vigilancia, y el Real Decreto de 23 de abril de 1999, por el que se establece el procedimiento de homologación de los sistemas y centrales de alarma, deban necesariamente ajustarse a dichas Directivas?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

a) ¿Debe interpretarse que el artículo 3 de la Directiva 73/23/CEE del Consejo, de 19 de febrero de 1973, antes citada, el artículo 5 de la Directiva 89/336/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, antes citada, y el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999 prohíben que disposiciones nacionales, como el artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990 y el Real Decreto de 23 de abril de 1999, supediten la comercialización en un Estado miembro de todos los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro a un procedimiento de homologación previa relativo a los elementos de dichos sistemas y centrales de alarma que se ajustan a las disposiciones de las referidas Directivas?

b) Por otra parte, ¿debe interpretarse que las Directivas 73/23/CEE del Consejo, de 19 de febrero de 1973, 89/336/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, y 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, antes citadas, establecen, en lo referente a los sistemas y centrales de alarma, los requisitos esenciales en materia de seguridad eléctrica, de compatibilidad electromagnética y de equipos radioeléctricos y que, por consiguiente, se oponen a

determinadas disposiciones nacionales, como las del Real Decreto de 23 de abril de 1999, antes citado, que supeditan la comercialización en Bélgica de todos los sistemas y centrales de alarma a requisitos distintos de los que establecen dichas Directivas?

c) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a determinadas disposiciones nacionales, como el Real Decreto de 23 de abril de 1999, que exigen que los elementos de los sistemas y centrales de alarma que no son objeto de medidas comunitarias de armonización sean sometidos en un laboratorio autorizado a los mismos controles que el material que se comercializa por primera vez?

d) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente permite que un Estado miembro adopte disposiciones nacionales, como el Real Decreto de 23 de abril de 1999, que supeditan la comercialización en un Estado miembro de todos los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro a un procedimiento de homologación previa y a controles y requisitos técnicos específicos limitándose a invocar *in*

abstracto una razón imperiosa o una exigencia imperativa, como la protección de los consumidores y/o el orden público, que según dicho Estado no se han tenido en cuenta en las medidas comunitarias de armonización o, en otras palabras, sin demostrar *in concreto* la realidad de la razón imperiosa o exigencia imperativa invocada, ni el hecho de que las medidas comunitarias de armonización no han tenido ya en cuenta tal razón imperiosa o exigencia imperativa ni la proporcionalidad de la medida restrictiva respecto del objetivo perseguido?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

a) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a las disposiciones nacionales, como el artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999, que limitan el principio del reconocimiento mutuo a los controles a que han de someterse los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro para obtener la autorización de comercialización en un Estado miembro, en lugar de aplicar el principio de reconocimiento mutuo a los propios sistemas y centrales de alarma?

b) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido

- de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a aquellas disposiciones nacionales, como el artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990 y el Real Decreto de 23 de abril de 1999, que establecen un procedimiento de homologación previa a la comercialización en un Estado miembro para todos los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro?
- c) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a las disposiciones nacionales, como el artículo 2, apartado 2, del Real Decreto de 23 de abril de 1999, antes citado, que obligan a colocar un marcado nacional de conformidad en los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro?
- d) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a aquellas disposiciones nacionales, como el artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999, que exigen que los elementos de los sistemas y centrales de alarma sean sometidos en un laboratorio autorizado a las mismas pruebas que el material que se comercializa por primera vez?
- e) ¿Deben interpretarse los artículos 28 CE a 30 CE en el sentido de que la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente es aplicable a las disposiciones nacionales, como el artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999, que supeditan la comercialización en un Estado miembro de todos los sistemas y centrales de alarma fabricados y/o comercializados legalmente en otro Estado miembro a un procedimiento de homologación previa y a controles y requisitos técnicos específicos limitándose a invocar *in abstracto* una razón imperiosa o una exigencia imperativa, como la protección de los consumidores y/o el orden público o, en otras palabras, sin demostrar *in concreto* la realidad de la razón imperiosa o exigencia imperativa invocada ni la proporcionalidad de la medida restrictiva respecto del objetivo perseguido?»

C. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

41. ATRAL, la Comisión y el Gobierno belga presentaron sus observaciones escritas. En la vista celebrada el 3 de octubre de 2002 expusieron sus posiciones. El Gobierno francés también explicó su postura en dicha vista.

IV. Apreciación

A. Sobre la primera parte de las cuestiones prejudiciales [cuestión 1, letras a) y b)]

42. La primera parte de las cuestiones se refiere a las Directivas 73/23, 89/336 y 1999/5. El órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si estas tres Directivas son aplicables a los sistemas y centrales de alarma, en particular a los sistemas de alarma «inalámbricos» y, en caso afirmativo, si la medida de la armonización es suficiente para que las medidas nacionales que regulan la misma materia deban ajustarse a las mismas.

43. En relación con ambas cuestiones, las observaciones escritas y orales de las partes implicadas son prácticamente idénticas. Las partes están de acuerdo en que las tres Directivas son aplicables a los productos en cuestión y en que el grado de armonización es tal que obliga a que las normas internas sean conformes con aquéllas.

44. Personalmente, comparto por completo esta apreciación. Los sistemas y centrales de alarma están formados por diversos componentes incluidos en el ámbito de aplicación de las tres Directivas. De esta forma, la Directiva 73/23 se aplica al material eléctrico destinado a utilizarse dentro de los límites de tensión determinados en ésta. Por consiguiente, los componentes de los sistemas y centrales que funcionan a niveles bajos de tensión se

engloban en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. La Directiva 89/336 se aplica a todos los aparatos que puedan crear perturbaciones electromagnéticas o cuyo funcionamiento pueda verse perjudicado por dichas perturbaciones. Los sistemas y centrales en cuestión están comprendidos dentro de la definición de aparatos contenida en el artículo 1 de dicha Directiva. Para finalizar, la Directiva 1999/5 establece un marco reglamentario para la puesta en el mercado, la libre circulación y la puesta en servicio en la Comunidad de equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación. Tanto los sistemas de alarma «inalámbricos» como las centrales responden a la definición de equipo radioeléctrico recogida en el artículo 2, letra c), de dicha Directiva.

45. De lo anterior se desprende que las tres Directivas son aplicables a los sistemas y centrales de alarma que emplean conexiones radioeléctricas. Ello afecta a todos los aspectos del funcionamiento de dichos aparatos, o de sus componentes, que guardan relación con el uso de baja tensión, la eliminación de distorsiones electromagnéticas y las transmisiones y recepciones de radio.

46. La Comisión, el Gobierno francés y la partes del litigio principal están de acuerdo en que las tres Directivas, cada una dentro de su ámbito de aplicación material, persiguen una armonización total. Comparto esta opinión, que se deriva claramente de la letra y del tenor de las Directivas mencionadas. Esto tiene por consecuencia que, en lo referente a los objetos regulados por las

Directivas, la legislación y reglamentación belgas deben ser enteramente conformes a las mismas. A mayor abundamiento, señalo que dicha legislación y reglamentación no pueden establecer más restricciones al tráfico económico de los aparatos en cuestión que las estrictamente permitidas por la Directiva.

47. No obstante, las Directivas no regulan todos los ámbitos que pueden ser decisivos para el funcionamiento de los sistemas y centrales de alarma. De esta manera, atendiendo al destino de dichos aparatos, deberán satisfacer determinados requisitos de adecuación funcional, como por ejemplo, la seguridad funcional, la insensibilidad a las falsas alarmas y la resistencia a los cambios meteorológicos. Estos aspectos serán tratados al examinar la segunda cuestión prejudicial.

B. Sobre la segunda parte de las cuestiones prejudiciales (segunda cuestión)

48. La segunda cuestión prejudicial engloba cuatro cuestiones subordinadas. Las dos primeras cuestiones subordinadas se refieren a los elementos de los sistemas y centrales de alarmas comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las Directivas 73/23, 98/336 y 1999/5. Trataré conjunta-

mente ambas cuestiones. Seguidamente, abordaré las cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 28 CE y 30 CE.

49. El artículo 3 de la Directiva 73/23, el artículo 5 de la Directiva 89/336 y los artículos 6 y 8 de la Directiva 1999/5 aseguran la libre circulación de mercancías, tanto de los aparatos como de sus componentes que cumplen los requisitos allí establecidos.

50. Como la Comisión ha expuesto más detalladamente en sus observaciones escritas, la armonización llevada a cabo por dichas Directivas implica una presunción de conformidad de los aparatos provistos del marcado «CE». Dicho marcado acredita la conformidad de los productos con las normas recogidas en las Directivas en cuestión, incluido el procedimiento de evaluación de la conformidad, tal como aparece descrito en las Directivas. Éstas recogen una serie de excepciones, no relevantes en el presente asunto.

51. El régimen descrito permite al fabricante comercializar los productos provistos del marcado «CE» sin que sea necesaria la intervención de un organismo de certificación reconocido o acreditado. Además, la comercialización de los productos provistos del marcado «CE» no requiere que se presenten certificados o informes de control de organismos de certificación del Estado miembro en el que han sido comercializados.

52. De lo anterior se desprende que el artículo 12 de la Ley belga de 10 de abril de 1990, modificada por la Ley de 9 de junio de 1999, es contrario a las Directivas. Esta disposición somete a un procedimiento previo de homologación la comercialización en el Reino de Bélgica de los productos provistos del marcado «CE» o que cumplen los requisitos exigidos por las Directivas.⁹ Además, dicho procedimiento implica que los productos en cuestión deben someterse a una serie de pruebas y de controles.

53. El artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999 también es contrario al régimen establecido por las Directivas. Dicha disposición implica que, para la homologación de los sistemas y centrales de alarma importados de los demás Estados miembros y de Estados pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio que sean miembros del Espacio Económico Europeo, «se aceptarán los certificados e informes de control expedidos por organismos reconocidos o acreditados en el Estado miembro en cuestión, siempre que acrediten la conformidad de los sistemas y centrales con las normas o las técnicas que garantizan un nivel de protección equivalente al establecido por el presente Real Decreto». Sin embargo, las Directivas establecen una presunción jurídica de conformidad con relación a los productos provistos del marcado «CE» o que cumplen los requisitos exigidos por las Directivas. Es evidente que el artículo 9 del mencionado Real Decreto es incompatible con dicho régimen.

54. Con carácter más general, de las Directivas comunitarias aplicables en el presente asunto se desprende que, en la materia en ellas regulada, los Estados miembros no pueden someter la comercialización de componentes y productos acabados a requisitos distintos de los expresamente previstos por las Directivas. Por consiguiente, son incompatibles con las Directivas, todas las disposiciones nacionales legales o administrativas que tienen por objeto o efecto establecer tales requisitos.

55. En mi opinión, las primeras dos primeras cuestiones subordinadas de la segunda cuestión deben responderse dentro de dicho marco.

56. La tercera y la cuarta cuestiones subordinadas se refieren a los componentes o a las características de los sistemas y centrales de alarma que no han sido objeto de medidas comunitarias de armonización.

57. La tercera cuestión subordinada de la segunda cuestión se refiere al requisito establecido en la legislación belga que exige que los componentes de los sistemas y centrales de alarma que no han sido objeto de medidas comunitarias de armonización sean sometidos en un laboratorio autorizado a los mismos controles que el material que se comercializa por primera vez.

⁹ — La misma crítica puede aplicarse a la anterior versión del artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990, que contenía un requisito análogo de autorización previa.

58. A falta de una regulación comunitaria, los Estados miembros son libres para mantener o adoptar medidas nacionales, siempre que respeten la libre circulación de mercancías. Por consiguiente, no son lícitas las restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de efecto equivalente. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente comprendida en el artículo 28 CE.¹⁰ Según el artículo 30 CE, las disposiciones del artículo 28 CE no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación justificadas por las razones mencionadas en dicho artículo, siempre que tales prohibiciones o restricciones no constituyan un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Además, los obstáculos a la circulación que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir exigencias imperativas.¹¹ No obstante, tanto si se basa en una de las razones previstas expresamente en el artículo 30 CE como si responde a exigencias imperativas reconocidas por la jurisprudencia, una normativa nacional contraria al artículo 28 CE sólo puede estar justificada si es conforme con los principios de necesidad y de proporcionalidad.¹²

59. En primer lugar, al igual que la Comisión, observo que una medida nacional que exige que se practiquen los mismos controles que ya han sido realizados en el Estado de origen, es una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE aun cuando la materia en cuestión no haya sido armonizada.

60. El mismo razonamiento se aplica a las disposiciones que, con vistas a la homologación de los sistemas y centrales de alarma importados de otros Estados miembros, sólo reconocen los certificados e informes de control expedidos por los organismos reconocidos o acreditados en el Estado miembro en cuestión, en cuanto demuestran la conformidad de los sistemas y centrales con las normas y reglamentaciones técnicas que establecen el mismo grado de protección que en el país de importación. En efecto, un régimen de homologación de este tipo tiene como consecuencia que un productor que desee exportar al Reino de Bélgica sus sistemas y centrales, deberá, en su propio país, someter dicho material a controles y pruebas de homologación para poder cumplir los requisitos establecidos por el legislador belga, aunque en su propio país pueda comercializarse dicho material sin la intervención de un organismo de homologación.

61. Un requisito que establece que deben cumplirse las normas y garantizarse el mismo grado de protección que en el país de importación, tiene por consecuencia que los productores de otros Estados miembros se vean obligados a adaptar sus productos a los requisitos específicos del país de importación. Tal obstáculo técnico a la comer-

10 — Sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (asunto C-379/98, Rec. p. 2099).

11 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, REWE «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649).

12 — Confirmado recientemente en la sentencia de 20 de junio de 2002, Radiosistemi (asuntos acumulados C-388/00 y C-429/00, Rec. p. I-5366).

cialización constituye por definición una infracción del artículo 28 CE, ya que es contrario al principio del reconocimiento mutuo.

62. Como ya he señalado en el punto 58, una disposición de ese tipo puede estar justificada por una de las razones de interés general recogidas en el artículo 30 CE o por una de las exigencias imperativas de interés general reconocidas en la jurisprudencia. Ha de demostrarse en tal caso que la disposición es necesaria y proporcionada.

63. La Comisión ha señalado acertadamente que, suponiendo que las causas de justificación invocadas por el Gobierno belga pudieran justificar el obstáculo a la libre circulación, corresponde al juez nacional determinar si el requisito de homologación previa es necesario para alcanzar el objetivo perseguido y si es proporcionado. En este marco debe apreciarse la necesidad y la proporcionalidad de la exigencia del certificado o del informe de homologación a los que hace referencia el artículo 9 del Real Decreto. Como también ha señalado la Comisión, el juez nacional no pide que se dilucide si las causas de justificación invocadas por el Gobierno belga cumplen los requisitos que establecen el artículo 30 CE o la jurisprudencia. La cuarta cuestión subordinada se refiere, en esencia, únicamente a la carga de la prueba.

64. La cuestión es si un Estado miembro puede limitarse a invocar *in abstracto* una razón imperiosa o una exigencia imperativa

como, por ejemplo, la protección de los consumidores y/o el orden público, que según dicho Estado no se han tenido (suficientemente) en cuenta en las medidas comunitarias de armonización, o si, por el contrario, un Estado miembro debe demostrar *in concreto* la realidad de la razón imperiosa o la exigencia imperativa invocada, así como el hecho de que dicha razón imperiosa o exigencia imperativa no se tuvo en cuenta al elaborar las medidas comunitarias de armonización y, por último, que la medida restrictiva es proporcionada en relación con el fin perseguido.

65. Se trata de una cuestión de Derecho comunitario que se suscita en el litigio principal ante un tribunal nacional. En principio, se aplicarán las normas procesales nacionales, entre las que se encuentra el régimen jurídico de la prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia exige una serie de requisitos al respecto. Por ejemplo, dichas normas en materia de prueba no deben hacer prácticamente imposible el ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario.¹³ Las normas establecidas por el Derecho nacional aplicable en materia de prueba no pueden ser menos favorables que las aplicables a procedimientos semejantes en el plano interno.¹⁴

66. Es jurisprudencia reiterada que una excepción al principio de la libre circulación de mercancías puede estar justificada en virtud del artículo 30 CE sólo en el caso

13 — Sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595).

14 — Sentencia de 8 de febrero de 1996, FMC y otros (C-212/94, Rec. p. 389).

de que las autoridades nacionales demuestran que esa excepción es necesaria para conseguir uno o varios objetivos mencionados en dicha disposición y que es conforme con el principio de proporcionalidad.¹⁵ Esto también se aplica a los procedimientos prejudiciales ante el Tribunal de Justicia en el marco del artículo 28 CE, en los que los Estados miembros invocan una razón imperiosa como justificación de una limitación de la libre circulación de mercancías. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia examina el motivo invocado por el Estado miembro y analiza su realidad en el caso concreto, así como su necesidad y proporcionalidad. En caso de ser necesario, el Tribunal de Justicia proporciona al órgano jurisdiccional nacional los elementos que éste debe tener en cuenta al efectuar su apreciación. La norma que dispone que un organismo nacional debe demostrar que se trata de una excepción permitida por el Derecho comunitario no puede ser distinta en el Derecho procesal nacional.

67. Ello significa que las razones imperiosas o las exigencias imperativas deben concretarse de manera que se pueda determinar si la actuación en sí del Estado miembro está justificada. Dicha concretización también es necesaria debido a que de otra manera sería imposible comprobar si la normativa nacional en cuestión es eficaz o si es proporcionada, es decir, si no va más allá de lo que es estrictamente necesario para la protección del interés amparado.

68. En esta apreciación no debe olvidarse que un gran número de características de los sistemas y centrales de alarma — y de sus componentes — ya han sido armonizadas por las tres Directivas mencionadas. Dicho de otra manera, la legislación y la reglamentación belga únicamente se refiere a algunas características residuales. Sin embargo, su aplicación lleva a someter los aparatos en su totalidad a la homologación obligatoria previa. Con ello se anula completamente la libre circulación de dichas mercancías establecida por dichas Directivas. Una normativa nacional que produce tales consecuencias puede calificarse fácilmente de desproporcionada, ya que la protección de un interés público limitado, vinculado a determinadas características residuales impide que se alcance el resultado perseguido —la libre circulación— por la armonización de la mayor parte de las demás propiedades.

69. Para impedir que se produzca esta consecuencia, en mi opinión inaceptable, al establecer los requisitos que deben cumplir determinadas características residuales

15 — Sentencia de 30 de noviembre de 1983, van Bennekom (227/82, Rec. p. 3883).

de sistemas y aparatos el legislador nacional debe tener en cuenta todas las medidas de armonización ya existentes en relación con otras características de los aparatos. El principio de lealtad comunitaria, tal y como aparece definido en el artículo 10 CE, exige que, al elaborar la legislación nacional, el legislador tenga en cuenta los requisitos y procedimientos a los que dichos productos —tanto componentes como aparatos— están sometidos en virtud del Derecho comunitario. En el caso de autos ello implica que el legislador nacional debería haberse limitado a reconocer la conformidad de los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro o bien, tal como permiten las Directivas,

debería haberse conformado con un control *a posteriori*.

C. Sobre la tercera parte de las cuestiones prejudiciales (tercera cuestión)

70. Teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera cuestión, considero que no es necesario responder a las cuestiones subordinadas de la tercera cuestión.

V. Conclusión

71. Conforme a las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État belga:

72. Con respecto a la primera cuestión prejudicial:

«a) La Directiva 73/23/CEE del Consejo, de 19 de febrero de 1973, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión, la Directiva 89/336/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la compatibilidad electromagnética y la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 1999, sobre equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su

conformidad, deben interpretarse en el sentido de que son aplicables a los sistemas y centrales de alarma, en particular a los que emplean conexiones radioeléctricas, denominados comúnmente sistemas de alarma “inalámbricos”.

- b) De las Directivas 72/23/CEE, 89/336/CEE y 1999/5 se deduce que, en la materia que regulan, los Estados miembros no pueden someter la comercialización de componentes y productos manufacturados a requisitos distintos de los expresamente establecidos por las Directivas. Por consiguiente, son incompatibles con dichas Directivas todas las disposiciones nacionales legales o administrativas que tienen por objeto o por efecto establecer tales requisitos.

73. Con respecto a la segunda cuestión prejudicial:

- La armonización llevada a cabo por las Directivas 73/23/CEE, 89/336/CEE y 1999/5/CE implica una presunción de conformidad con las normas de los aparatos provistos del marcado “CE”, incluidos los procedimientos de evaluación de la conformidad. Por consiguiente, el artículo 3 de la Directiva 73/23/CEE, el artículo 5 de la Directiva 89/336/CEE y el artículo 6, apartado 1 y el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 1999/5/CEE se oponen a que disposiciones nacionales, como el artículo 12 de la Ley de 10 de abril de 1990, y el artículo 9 del Real Decreto de 23 de abril de 1999, supediten la comercialización en un Estado miembro de todos los sistemas y centrales de alarma producidos y/o comercializados en otro Estado miembro a un procedimiento de homologación previa relativo a los elementos de dichos sistemas y centrales de alarma que cumplen lo dispuesto en las citadas Directivas.

- Los artículos 28 CE a 30 CE deben interpretarse, aun a falta de normativa comunitaria de armonización, en el sentido de que los productos fabricados y comercializados legalmente en un Estado miembro pueden, en principio, ser comercializados en los demás Estados miembros sin ser sometidos a controles complementarios. Por consiguiente, una normativa nacional que supedita la comercialización de sistemas y centrales de alarma a controles y pruebas basados en un procedimiento de homologación previa de los elementos y funciones no armonizados o a la presentación de certificados que demuestren la conformidad de los aparatos en cuestión con los requisitos exigidos por la normativa nacional restringe la libre circulación de mercancías. Una normativa nacional de ese tipo debe cumplir los requisitos de las excepciones recogidas en el artículo 30 CE o responder a otra razón imperativa de interés general reconocida por el Derecho comunitario. Dicha normativa debe ser necesaria para alcanzar el fin perseguido y no deberá ir más allá de lo estrictamente necesario.

- El principio de la carga de la prueba se rige por las normas procesales nacionales. Sin embargo, el juez nacional ha de velar por la aplicación efectiva del Derecho comunitario. Por consiguiente, la aplicación efectiva de los artículos 28 CE y 30 CE requiere que, en caso de limitación de una libertad fundamental, el juez nacional pueda evaluar la compatibilidad de la causa de justificación invocada con el Derecho comunitario. Ello exige que la autoridad nacional que invoque una causa de justificación de la restricción de la libre circulación de mercancías, demuestre de manera concreta la existencia del interés general en juego y que la medida es proporcionada y necesaria para alcanzar el fin perseguido. Al apreciar la proporcionalidad, el juez nacional deberá además analizar cuáles son las consecuencias de la medida nacional sobre el efecto útil de la normativa armonizadora ya existente y si dicha medida es acorde con ésta.»