



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 12 de mayo de 2016¹

Asuntos acumulados C-78/16 y C-79/16

**Giovanni Pesce y otros (C-78/16),
Cesare Serinelli y otros (C-79/16)**
contra

**Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16),
Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile,
Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della
Xylella nel Territorio della Regione Puglia,
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
Regione Puglia**

[Peticiónes de decisión prejudicial planteadas por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2000/29/CE — Protección sanitaria de los vegetales contra la introducción en la Unión Europea de organismos nocivos — Decisión de Ejecución 2015/789/UE para evitar la introducción y propagación de la *Xylella fastidiosa* — Eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario — Proporcionalidad — Derecho a una indemnización»

I. Introducción

1. La *Xylella fastidiosa* es una bacteria fitopatogena que ataca a los vasos conductores² de numerosas plantas cultivadas o silvestres, a las que puede causar la muerte por desecación.³

2. Es endémica de América del Norte y del Sur,⁴ y su presencia se observó por primera vez en Europa en octubre de 2013, en la Región de Apulia (Italia), en olivos, antes de que, en julio de 2015, se comprobara su presencia en Córcega (Francia), en arbustos ornamentales exóticos, así como en España, en matas de retama y, más tarde, en octubre del mismo año, en el Departamento de los Alpes Marítimos (Francia), en los mismos arbustos que en Córcega.

1 — Lengua original: francés.

2 — La bacteria se desarrolla en el xilema de las plantas, donde forma agregados que acaban por taponar los vasos, limitando la circulación de la savia.

3 — No trataré en este momento la cuestión de la relación de causalidad entre la bacteria y la desecación, a la que volveré posteriormente.

4 — La bacteria, que había atacado con virulencia los viñedos californianos a finales del siglo XIX, fue descrita por primera vez en 1892 por el fitopatólogo Newton B. Pierce (véase Pierce, N. B., «The California vine disease», *U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology*, Boletín n.º 2), de ahí el nombre de «enfermedad de Pierce» que se da al síndrome de desecación rápida de las vides.

3. La bacteria está genéticamente diversificada y cuenta con varias subespecies, cada una de las cuales ataca a plantas diferentes.⁵ La forma en que suele diseminarse es a través de pequeños insectos que se alimentan de la savia de las plantas infectadas y la transportan de un lugar a otro.

4. En Italia, la *Xylella fastidiosa* ha atacado principalmente al olivo, especie que presenta una importancia económica,⁶ cultural⁷ y medioambiental considerable en los países de la cuenca mediterránea. Mientras que las medidas profilácticas, tales como la tala de los árboles, suscitaron consternación en las regiones en las que la bacteria ya había causado estragos, el riesgo de proliferación provocó gran inquietud en aquellas que hasta ahora se habían visto libres de ella.

5. Con el fin de erradicar la bacteria, la Comisión Europea ha adoptado una estrategia que se caracteriza por el progresivo endurecimiento de las medidas aplicadas.

6. Entre febrero de 2014 y diciembre de 2015, se adoptaron sucesivamente cuatro Decisiones de Ejecución, basadas en la Directiva 2000/29/CE del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad,⁸ y, más en particular, en su artículo 16, apartado 3, tercera frase, que autoriza a la Comisión a adoptar las «medidas [...] necesarias», especialmente cuando se compruebe la presencia de organismos nocivos de los enumerados en la sección I de la parte A del anexo I de dicha Directiva, entre los que figura la bacteria *Xylella fastidiosa* (Well et Raju).

7. Mediante su primera Decisión de Ejecución 2014/87/UE, de 13 de febrero de 2014,⁹ la Comisión prohibió la circulación fuera de la provincia de Lecce (Italia) de vegetales destinados a la plantación, prescribió la realización de inspecciones anuales oficiales para detectar la presencia de la *Xylella fastidiosa* y requirió a los Estados miembros para que velaran por que toda persona que tuviera conocimiento de la presencia de la bacteria o motivos para sospechar de esta presencia informara de ello a la autoridad competente en un plazo de diez días naturales.

8. Mediante su segunda Decisión de Ejecución 2014/497/UE, de 23 de julio de 2014,¹⁰ la Comisión restringió la circulación de aquellos vegetales que son plantas hospedadoras de la *Xylella fastidiosa* y estableció requisitos para su introducción en la Unión cuando proceden de terceros países en los que se sabe que la bacteria está presente. Para erradicar la bacteria y prevenir su propagación, la Comisión

5 — La lista puesta al día por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) recoge 359 especies de plantas sensibles a la bacteria (véase la actualización de la base de datos de las plantas hospedadoras de la *Xylella fastidiosa* de 20 de noviembre de 2015, disponible, en la fecha en que se han redactado las presentes conclusiones, en el sitio de Internet de la EFSA: <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

6 — Habida cuenta de la importancia de la producción oleícola en las regiones afectadas. La Unión Europea produce, en efecto, más del 75 % de la producción mundial de aceite de oliva. El Reino de España, primer productor mundial, representa, por sí solo, el 45 % de dicha producción. La República italiana es el segundo productor mundial.

7 — El olivo se considera tradicionalmente, en los países mediterráneos, un árbol con una gran carga simbólica, dotado de numerosas virtudes. Como escribe Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., «Agli olivi»):

«Olivi, alberi sacri, o voi che intenti nel terribile ardor meridiano udite il mare [...],

[...] versate la pace che v'irradia, l'inclita pace, nel cuor mio, benigni,

[...] o voi, [...], ne l'azzurro immenso gravi di tale maestà ch'io penso l'antichissima dea Pallade Atena!» [¡Oh, olivos, árboles sagrados que, en el terrible ardor del mediodía, escucháis atentos el mar [...], [...] derramad la paz que irradiáis, vuestra paz gloriosa, derramadla benignamente en mi corazón, [...] vosotros, cuya gravedad en el cielo inmenso es de tal majestad que evoca en mí el recuerdo de la antigua diosa Palas Atenea!]

8 — DO 2000, L 169, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 2002/89/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002 (DO 2002, L 355, p. 45) (en lo sucesivo, «Directiva 2000/29»).

9 — Decisión de Ejecución por lo que respecta a las medidas para evitar la propagación de *Xylella fastidiosa* en el interior de la Unión (Well et Raju) (DO 2014, L 45, p. 29).

10 — Decisión de Ejecución sobre medidas para evitar la introducción y propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) (DO 2014, L 219, p. 56).

obligó además a los Estados miembros a establecer, cuando fuera necesario, «zonas demarcadas» formadas por una «zona infectada» y una «zona tampón» en las que, entre otras cosas, los Estados miembros deben eliminar todos los vegetales infectados o que muestren síntomas que indiquen una posible infección, así como todos los vegetales susceptibles de estar infectados.

9. Mediante su tercera Decisión de Ejecución (UE) 2015/789, de 18 de mayo de 2015,¹¹ la Comisión, basándose en el dictamen científico sobre el riesgo que representa para la salud vegetal la especie *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), publicado el 6 de enero de 2015 por la EFSA, amplió, primero, la lista de especies vegetales sensibles y, a la vista de la situación en el sur de Italia, ordenó que la zona infectada se extendiera sobre la provincia de Lecce entera, mientras que el ancho de la zona tampón alrededor de la zona infectada debía ser de, al menos, 10 kilómetros. A continuación, la Comisión precisó cuál era la naturaleza de las «medidas de erradicación» que debían adoptarse en la zona demarcada, ordenando al Estado miembro afectado que, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, procediera a eliminar inmediatamente no sólo los vegetales cuya infección estuviera establecida y aquéllos con signos indicativos de una posible infección por dicho organismo o sospechosos de estar infectados por el mismo, sino también, independientemente de su estado sanitario, las «plantas hospedadoras», definidas como vegetales sensibles a las cepas europeas de la bacteria.¹²

10. Al comprobar que ya no era posible erradicar la bacteria en la provincia de Lecce, la Comisión dispuso que el organismo oficial competente podría decidir aplicar simples «medidas de contención», en lugar de medidas de erradicación, para «reducir al mínimo la cantidad de inóculo bacteriano [...] y [...] mantener la población de vectores al nivel más bajo posible».¹³ Tales medidas consistían principalmente en eliminar inmediatamente, al menos, todos los vegetales cuya infección por la bacteria se hubiera detectado, si estaban situados en las proximidades de sitios libres de toda infección, de sitios de plantas con particular valor cultural, social o científico o a una distancia menor de 20 kilómetros del límite de la zona de contención con el resto del territorio de la Unión.

11. Finalmente, mediante su cuarta Decisión de Ejecución (UE) 2015/2417, de 17 de diciembre de 2015,¹⁴ la Comisión modificó la Decisión de Ejecución 2015/789 a fin de tener en cuenta la evolución de los conocimientos científicos y estableció planes de contingencia a nivel de cada Estado miembro para perfeccionar la lucha contra la bacteria.

12. En cumplimiento de las Decisiones de la Comisión, las autoridades italianas adoptaron diferentes medidas.

13. Mediante la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia, n. 2023 — recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena *Xylella fastidiosa* associato al «Complesso del disseccamento rapido dell'olivo» (Decisión n.º 2023 del Consejo regional de Apulia, por la que se establecen medidas de emergencia para la prevención, el control y la erradicación de la bacteria de cuarentena *Xylella fastidiosa*, que se asocia con el «síndrome de desecación rápida del olivo»), de 29 de octubre de 2013, la Regione Puglia (Región de Apulia, Italia) adoptó medidas de emergencia para la prevención y la erradicación de la bacteria, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2000/29.

11 — Decisión de Ejecución sobre medidas para evitar la introducción y propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (DO 2015, L 125, p. 36).

12 — Véase el artículo 1, letra c), de la Decisión de Ejecución 2015/789.

13 — Considerando 7 de la Decisión de Ejecución 2015/789.

14 — Decisión de Ejecución por la que se modifica la Decisión de Ejecución 2015/789 (DO 2015, L 333, p. 143).

14. El decreto del Ministero delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (Decreto del Ministerio de Política Agrícola, Alimentaria y Forestal), de 26 de septiembre de 2014,¹⁵ puso en práctica las medidas previstas en la Decisión de Ejecución 2014/497.

15. El 10 de febrero de 2015, a raíz de la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n.º 1842 — di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (Decisión n.º 1842 del Consejo regional de Apulia, de solicitud de declaración del estado de emergencia fitosanitaria extraordinaria), de 5 de septiembre de 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) adoptó una resolución declarando el estado de emergencia debido a la propagación en el territorio de la Región de Apulia de la bacteria patógena de cuarentena *Xylella fastidiosa*.

16. Mediante ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile n.º 225 (Orden n.º 225 de la Presidencia del Consejo de Ministros — Departamento de Protección Civil), de 11 de febrero de 2015, el comandante del Corpo Forestale dello Stato (comandante de la Administración forestal nacional) de la Región de Apulia fue nombrado comisario delegado.

17. El 16 de marzo de 2015, el comisario delegado adoptó un plan para acelerar la aplicación de las medidas establecidas en el Decreto del Ministerio de la Política Agrícola, Alimentaria y Forestal de 26 de septiembre de 2014. El plan pretendía crear una zona de protección para impedir la propagación de la bacteria hacia el norte de la provincia de Lecce y para gestionar la zona más afectada con el fin de preservar el cultivo de los olivos en el Salento (Italia).

18. En aplicación de la Decisión de Ejecución 2015/789, se adoptó el decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali — recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) nel territorio della Repubblica italiana [Decreto del Ministerio de Política Agrícola, Alimentaria y Forestal, por el que se establecen medidas de emergencia para la prevención, el control y la erradicación de la *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) en el territorio de la República italiana], de 19 de junio de 2015.¹⁶

19. Los artículos 8 y 9 de dicho Decreto reproducen, fundamentalmente, el contenido del artículo 6 de la referida Decisión de Ejecución, relativo a las medidas de erradicación, y de su artículo 7, relativo a las medidas de contención.

20. Además, el citado Decreto impone a los propietarios de las tierras de cultivo afectadas la ejecución de las medidas de erradicación, quedando autorizada la Agenzia Regionale per le Attività Irrigüe e Forestali (Agencia Regional para el Riego y los Bosques) para intervenir en lugar de los que se nieguen a cumplir lo exigido y a costa de los mismos.

21. Mediante una resolución de 31 de julio de 2015, el Consejo de Ministros prorrogó en 180 días la duración del estado de emergencia.

22. El 30 de septiembre de 2015, el comisario delegado, que había presentado, el 3 de julio de 2015, un plan provisional con unas intervenciones de emergencia para el municipio de Oria (Italia), adoptó un nuevo plan de intervención que recogía, fundamentalmente, las medidas previstas en el Decreto de 19 de junio de 2015.

15 — GURI n.º 239, de 14 de octubre de 2014.

16 — GURI n.º 148, de 29 de junio de 2015; en lo sucesivo, «Decreto de 19 de junio de 2015».

23. El 1 de octubre de 2015, el dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (Director del Servicio de Agricultura de la Región de Apulia) ordenó a los propietarios de tierras de cultivo con olivos infectados la tala de los árboles infectados, así como de todas las plantas hospedadoras en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados. Estas decisiones de eliminación, notificadas a los recurrentes en los procedimientos principales los días 3 y 4 de octubre de 2015, contemplaban también, en caso de incumplimiento, sanciones adicionales consistentes en que sufragasen los gastos de erradicación de la *Xylella fastidiosa* y en la imposición de una sanción administrativa.

24. Mediante un recurso interpuesto ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) contra la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros) (asunto C-79/16), la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile (Presidencia del Consejo de Ministros — Departamento de Protección Civil), el Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *la Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (comisario delegado para la lucha contra el riesgo fitosanitario derivado de la propagación de la *Xylella* en el territorio de la Región de Apulia), el Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministerio de Política Agrícola, Alimentaria y Forestal), así como la Regione Puglia (Región de Apulia), el Sr. Giovanni Pesce (asunto C-78/16) y el Sr. Cesare Serinelli (asunto C-79/16), así como otros demandantes en cada uno de dichos asuntos, todos ellos propietarios de terrenos agrícolas situados en el término municipal de Torchiarolo (Italia), solicitaron la anulación de las decisiones de eliminación, así como de cualquier acto previo, conexo o subsecuente.

25. Al albergar dudas en cuanto a la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789, sobre cuya base fueron adoptadas las medidas nacionales impugnadas por los demandantes en los procedimientos principales, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se oponen la Directiva 2000/29[...], y en particular sus artículos 11, apartado 3, 13 *quater*, apartado 7, 16, apartados 1, 2, 3 y 5, y los principios de proporcionalidad, de lógica y de racionalidad, a la aplicación del artículo 6, apartados 2 y 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789, tal como ha sido transpuesto en el ordenamiento jurídico italiano por el artículo 8, apartados 2 y 4, del Decreto [de 19 de junio de 2015] en la parte en que obliga a eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras, con independencia de su estado sanitario, en un radio de 100 metros en torno a los vegetales que hayan sido inspeccionados y que se hayan visto infectados por el organismo especificado, y al mismo tiempo prevé que, antes de la eliminación de los vegetales a que se refiere el apartado 2, el Estado miembro de que se trate deberá aplicar los tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores del organismo especificado y contra las plantas que puedan hospedar a dichos vectores, tratamientos éstos entre los que podrá figurar, en su caso, la eliminación de los vegetales?
- 2) ¿Se opone la Directiva 2000/29[...], en particular su artículo 16, apartado 1, que hace referencia a “medidas necesarias para la erradicación o, si ésta no fuera posible, el aislamiento de los organismos nocivos”, a la aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2015/789, tal como ha sido transpuesto en el ordenamiento jurídico italiano por el artículo 8, apartado 2, del Decreto [de 19 de junio de 2015], en el que se establece la eliminación inmediata de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales que hayan sido inspeccionados y que se hayan visto infectados?
- 3) ¿Se oponen el artículo 16, apartados 1, 2, 3 y 5, de la Directiva 2000/29 y los principios de proporcionalidad, de lógica y de observancia de las normas de procedimiento a una interpretación del artículo 6, apartados 2 y 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789 —tal como ha sido transpuesto en el ordenamiento jurídico italiano por el artículo 8, apartados 2 y 4, del Decreto [de

19 de junio de 2015]—, en el sentido de que la medida de erradicación mencionada en el apartado 2 puede exigirse antes y con independencia de la aplicación preventiva de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de dicho artículo 6?

- 4) ¿Se oponen los principios de precaución, adecuación y proporcionalidad a la aplicación del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789, tal como ha sido transpuesto en el ordenamiento jurídico italiano por el artículo 8, apartados 2 y 4, del Decreto [de 19 de junio de 2015], en la medida en que exige la adopción de medidas de erradicación de las plantas hospedadoras, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales que se hayan visto infectados por el organismo [*Xylella fastidiosa*], sin un adecuado apoyo científico que certifique con certeza la relación causal entre la presencia del organismo y la desecación de las plantas que se consideran infectadas?
- 5) ¿Se oponen el artículo 296 TFUE, apartado 2, y el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [¹⁷] a la aplicación del artículo 6, apartados 2 y 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789, en la medida en que prevé la eliminación inmediata de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales que hayan sido inspeccionados y se hayan visto infectados, por carecer de una motivación adecuada?
- 6) ¿Se oponen los principios de adecuación y proporcionalidad a la aplicación de la Decisión de Ejecución 2015/789 —tal como ha sido transpuesta en el ordenamiento jurídico italiano por el Decreto [de 19 de junio de 2015]—, que prevé medidas de eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, de vegetales evidentemente infectados por el organismo especificado y de vegetales que presentan signos de una posible infección por el organismo [*Xylella fastidiosa*], o que se sospeche que pueden estar infectados por él, sin establecer una indemnización a favor de los propietarios que no hayan sido culpables de la propagación del organismo en cuestión?»

26. Al cuestionar la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789, la presente petición de decisión prejudicial invita a preguntarse sobre la cuestión subyacente de si, al adoptar dicha Decisión, la Comisión ha logrado un justo equilibrio entre, por una parte, la preocupación por proteger la zonas aún no alcanzadas por la bacteria y, por otra, la protección de los intereses de los propietarios o de los que explotan las tierras de cultivo situadas en zonas ya infectadas.

27. En las presentes conclusiones indicaré que la medida de eliminación de vegetales prescrita por el artículo 6, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2015/789 debe ejecutarse por parte del Estado miembro afectado tras la aplicación de los tratamientos fitosanitarios previstos en el artículo 6, apartado 4, de dicha Decisión, y que no hay contradicción entre las diferentes medidas contempladas por esta última disposición, que cumple con su obligación de motivación.

28. Asimismo, sostendré que la Comisión no se ha extralimitado en las competencias de ejecución que le confiere el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29, ni ha vulnerado el principio de cautela ni el de proporcionalidad, al establecer la inmediata eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados.

17 — En lo sucesivo, «Carta».

29. Sostendré que del artículo 17 de la Carta resulta, para los propietarios de los vegetales destruidos, un derecho a recibir una indemnización razonable en relación con el valor de dichos bienes y que no puede interpretarse que el silencio que al respecto mantienen la Directiva 2000/29 y la Decisión de Ejecución 2015/789 excluya tal derecho. De ello resulta, en mi opinión, que los Estados miembros, que aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, al adoptar medidas de aplicación de la Decisión de Ejecución 2015/789, están obligados a establecer un sistema de indemnizaciones.

30. Así llegaré a la conclusión de que el análisis de las cuestiones prejudiciales no pone de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789.

II. Marco jurídico

A. Directiva 2000/29

31. El 8 de mayo de 2000, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2000/29, que codifica la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad,¹⁸ que había sido modificada en diferentes ocasiones.¹⁹

32. A tenor del artículo 16 de la Directiva 2000/29:

«1. Cada Estado miembro notificará inmediatamente por escrito a la Comisión y a los demás Estados miembros cualquier presencia en su territorio de organismos nocivos de los enumerados en la sección I de la parte A del anexo I o en la sección I de la parte A del anexo II, o cualquier aparición, en una parte de su territorio en la que [su] presencia no fuera conocida hasta la fecha, de organismos nocivos de los enumerados en la sección II de la parte A del anexo I, en la parte B del anexo I, en la sección II de la parte A del anexo II o en la parte B del anexo II.

Adoptará todas las medidas necesarias para la erradicación o, si ésta no fuese posible, el aislamiento de los organismos nocivos en cuestión. Informará a la Comisión y a los demás Estados miembros de las medidas adoptadas.

2. Todo Estado miembro notificará inmediatamente por escrito a la Comisión y a los demás Estados miembros la aparición real o supuesta de organismos nocivos no enumerados en el anexo I o en el anexo II, cuya presencia en su territorio fuera desconocida hasta entonces. Informará asimismo a la Comisión y a los restantes Estados miembros de las medidas de protección que haya adoptado o que vaya a adoptar. Dichas medidas deberán, entre otras cosas, ser de tal carácter que prevengan los riesgos de propagación del organismo nocivo correspondiente en el territorio de los demás Estados miembros.

Con respecto a los envíos de vegetales, productos vegetales u otros objetos procedentes de terceros países que se considere que presentan un peligro inminente de introducción o de propagación de los organismos nocivos contemplados en el apartado 1 y en el párrafo primero del presente apartado, el Estado miembro afectado adoptará de inmediato las medidas necesarias para proteger a la Comunidad de tal peligro e informará de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros.

18 — DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121.

19 — La última modificación la llevó a cabo la Directiva 1999/53/CE de la Comisión, de 26 de mayo de 1999 (DO 1999, L 142, p. 29).

Cuando un Estado miembro considere que existe un peligro inminente distinto del contemplado en el párrafo segundo, comunicará inmediatamente por escrito a la Comisión y a los demás Estados miembros las medidas que desearía que se adoptasen. Si considera que no se adoptan dichas medidas en un plazo suficiente para evitar la introducción o la propagación en su territorio de un organismo nocivo, podrá tomar provisionalmente las disposiciones adicionales que considere necesarias en tanto la Comisión no haya adoptado medidas en aplicación del apartado 3.

La Comisión presentará un informe al Consejo sobre la aplicación de esta disposición, acompañado en su caso de propuestas, a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

3. En los casos contemplados en los apartados 1 y 2, la Comisión examinará la situación, tan pronto como sea posible, junto con el Comité fitosanitario permanente. Podrán realizarse investigaciones *in situ* bajo la autoridad de la Comisión y de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo 21. Se podrán adoptar las medidas basadas en un análisis del riesgo de plaga o en un análisis preliminar del riesgo de plaga en los casos contemplados en el apartado 2 necesarias, incluidas aquellas por las que podrá decidirse si las medidas adoptadas por los Estados miembros deben revocarse o modificarse, de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 18. La Comisión observará la evolución de la situación y, de acuerdo con el mismo procedimiento, modificará o revocará, a la vista de la misma, las medidas arriba citadas. Hasta que se adopte una medida con arreglo al mencionado procedimiento, el Estado miembro podrá mantener las medidas que haya tomado.

4. Las normas de desarrollo de los apartados 1 y 2 se adoptarán, en la medida de lo necesario, con arreglo al procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 18.

5. Cuando no haya sido informada de las medidas adoptadas con arreglo a los apartados 1 y 2, o cuando considere que las medidas adoptadas no son adecuadas, la Comisión podrá, en espera de la reunión del Comité fitosanitario permanente, adoptar medidas preventivas provisionales basadas en un análisis del riesgo de plaga para erradicar o, si esto no fuera posible, para impedir la propagación de los organismos nocivos de que se trate. Estas medidas se notificarán al Comité fitosanitario permanente lo antes posible con vistas a su confirmación, modificación o anulación con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 18.»

33. El artículo 18 de la Directiva 2000/29 dispone:

«1. La Comisión estará asistida por el Comité fitosanitario permanente establecido por la Decisión 76/894/CEE del Consejo [²⁰] [...]

2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 5 y 7 de la Decisión 1999/468/CE. [²¹]

El plazo contemplado en el apartado 6 del artículo 5 de la Decisión 1999/468[...] queda fijado en tres meses.

[...]»

34. El anexo I, parte A, sección I, letra b), de la Directiva 2000/29 menciona la bacteria *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) entre los organismos nocivos cuya introducción y propagación deben prohibirse en todos los Estados miembros.

20 — Decisión de 23 de noviembre de 1976, por la que se crea un Comité fitosanitario permanente (DO 1976, L 340, p. 25; EE 03/11, p. 83).

21 — Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO 1999, L 184, p. 23).

B. *Decisión de Ejecución 2015/789*

35. El artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2015/789 define el concepto de «organismo especificado» en el sentido de que comprende todas las cepas europeas y no europeas de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). Dicho artículo distingue, además, los «vegetales especificados», que se enumeran en el anexo I de dicha Decisión de Ejecución, y las «plantas hospedadoras», que se enumeran en su anexo II; los primeros son todos los vegetales cuya sensibilidad al organismo especificado esté establecida, y las segundas aquellas cuya sensibilidad se haya establecido únicamente con respecto a las cepas europeas del organismo especificado.

36. El artículo 4 de la Decisión de Ejecución 2015/789, titulado «Establecimiento de zonas demarcadas», dispone:

«1. Cuando esté confirmada la presencia del organismo especificado, el Estado miembro de que se trate demarcará sin demora una zona de conformidad con el apartado 2 [...]

2. Cada zona demarcada consistirá en una zona infectada y una zona tampón.

La zona infectada incluirá todos los vegetales cuya infección por el organismo especificado esté establecida, todos los vegetales que muestren signos indicativos de una posible infección por dicho organismo y todos los demás vegetales susceptibles de estar infectados por ese organismo debido a su estrecha proximidad con vegetales infectados, o a una fuente de producción común, si se conoce, con vegetales infectados, o vegetales desarrollados a partir de éstos.

Por lo que se refiere a la presencia del organismo especificado en la provincia de Lecce, la zona infectada comprenderá, como mínimo, la provincia entera.

La zona tampón deberá tener una anchura mínima de 10 km alrededor de la zona infectada.

La delimitación exacta de las zonas se basará en principios científicos sólidos, en la biología del organismo especificado y de sus vectores, en el nivel de infección, en la presencia de los vectores y en la distribución de los vegetales especificados en la zona de que se trate.

3. Si se confirma la presencia del organismo especificado en la zona tampón, se revisará y modificará inmediatamente en consecuencia la delimitación de la zona infectada y de la zona tampón.

4. Sobre la base de las notificaciones de los Estados miembros de conformidad con la Decisión de Ejecución 2014/917/UE de la Comisión, [²²] esta institución establecerá y actualizará una lista de las zonas demarcadas y comunicará dicha lista a los Estados miembros.

5. Cuando, sobre la base de las inspecciones mencionadas en el artículo 3, y de la vigilancia a que se refiere el apartado 7 del artículo 6, en una zona demarcada no se haya detectado el organismo especificado durante un período de cinco años, podrá suprimirse la demarcación. El Estado miembro interesado notificará estos casos a la Comisión y a los demás Estados miembros.

[...]»

22 — Decisión de Ejecución, de 15 de diciembre de 2014, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2000/29 del Consejo en lo que se refiere a la notificación de la presencia de organismos nocivos, así como de las medidas adoptadas o previstas por los Estados miembros (DO 2014, L 360, p. 59).

37. A tenor del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789, titulado «Medidas de erradicación»:

«1. El Estado miembro que haya establecido una zona demarcada con arreglo al artículo 4 adoptará en dicha zona las medidas expuestas en los apartados 2 a 11.

2. En un radio de 100 m alrededor de los vegetales que hayan sido inspeccionados y cuya infección por el organismo especificado se haya establecido mediante la realización de pruebas, el Estado miembro correspondiente eliminará inmediatamente:

- a) las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario;
- b) los vegetales cuya infección por el organismo especificado esté establecida;
- c) los vegetales con signos indicativos de una posible infección por dicho organismo o sospechosos de estar infectados por el mismo.

3. El Estado miembro interesado someterá a muestreo y pruebas los vegetales especificados en un radio de 100 m alrededor de cada uno de los vegetales infectados, de conformidad con la norma internacional para medidas fitosanitarias NIMF n.º 31 [...]

4. Antes de la eliminación de los vegetales a que se refiere el apartado 2, el Estado miembro de que se trate aplicará los tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores del organismo especificado y contra las plantas que puedan hospedar a dichos vectores. Entre estos tratamientos podrá figurar, según proceda, la eliminación de los vegetales.

5. El Estado miembro de que se trate destruirá, *in situ* o en un lugar cercano designado a tal fin dentro de la zona infectada, los vegetales y partes de vegetales contemplados en el apartado 2, de forma que garantice que el organismo especificado no se propague.

[...]

9. En caso necesario, el Estado miembro de que se trate adoptará medidas para hacer frente a las eventuales particularidades o complicaciones de las que se pueda esperar razonablemente que impidan, dificulten o retrasen la erradicación, en particular las relativas a la accesibilidad y adecuada destrucción de todos los vegetales infectados o de los que se sospeche que están infectados, independientemente de su ubicación, de que sean de propiedad pública o privada, o de la persona o entidad que sea responsable de ellos.

10. El Estado miembro interesado adoptará cualquier otra medida que pueda contribuir a la erradicación del organismo especificado, teniendo en cuenta la norma NIMF n.º 9 [...] y aplicando un enfoque integrado conforme a los principios expuestos en la norma NIMF n.º 14 [...]

[...]»

38. El artículo 7 de la Decisión de Ejecución 2015/789, titulado «Medidas de contención», dispone:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 6, únicamente en la provincia de Lecce el organismo oficial competente del Estado miembro interesado podrá decidir aplicar medidas de contención, contempladas en los apartados 2 a 6 [...]

2. El Estado miembro de que se trate eliminará inmediatamente al menos todos los vegetales cuya infección por el organismo especificado se haya detectado si están situados en cualquiera de los siguientes lugares:

- a) en las proximidades de los sitios a que se refiere el artículo 9, apartado 2;
- b) en las proximidades de los sitios de plantas con particular valor cultural, social o científico;
- c) a una distancia menor de 20 km del límite de la zona de contención con el resto del territorio de la Unión.

Se tomarán todas las precauciones necesarias para evitar la propagación del organismo especificado durante la eliminación y después de ésta.

3. El Estado miembro interesado someterá a muestreo y pruebas las plantas hospedadoras en un radio de 100 m alrededor de los vegetales contemplados en el apartado 2 cuya infección por el organismo especificado se haya detectado, de conformidad con la norma internacional para medidas fitosanitarias NIMF n.º 31. Estas pruebas se llevarán a cabo a intervalos regulares y, al menos, dos veces al año.

4. Antes de la eliminación de los vegetales a que se refiere el apartado 2, el Estado miembro de que se trate aplicará los tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores del organismo especificado y contra las plantas que puedan hospedar a dichos vectores. Entre estos tratamientos podrá figurar, según proceda, la eliminación de los vegetales.

5. El Estado miembro interesado destruirá, *in situ* o en un lugar cercano designado a tal fin dentro de la zona de contención, los vegetales y partes de vegetales contemplados en el apartado 2, de forma que garantice que el organismo especificado no se propague.

6. El Estado miembro de que se trate aplicará las prácticas agrícolas adecuadas para la gestión del organismo especificado y de sus vectores.»

39. El artículo 8 de la Decisión de Ejecución 2015/789 prevé el establecimiento de una zona de vigilancia en Italia, con una anchura mínima de 30 kilómetros.

III. **Apreciación**

A. Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

40. Con sus seis cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la Decisión de Ejecución 2015/789 infringe, por motivos diversos, el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, el artículo 41 de la Carta, y los artículos 11, apartado 3, 13 *quater*, apartado 7, y 16, apartados 1 a 3 y 5, de la Directiva 2000/29, así como los principios de adecuación y de proporcionalidad.

41. Dado que los recurrentes en los procedimientos principales han cuestionado, de forma indirecta, la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789 con ocasión de un recurso interpuesto ante un órgano jurisdiccional nacional contra, en particular, el Decreto de 19 de junio de 2015, directamente adoptado en aplicación de dicha Decisión de Ejecución, cuyos términos recoge en lo fundamental, procede comprobar, con carácter previo, la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas en esta configuración específica.

42. En efecto, según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia supedita el derecho de una parte a invocar, por vía de excepción, la falta de validez de un acto de la Unión al requisito de que dicha parte no dispusiera del derecho a solicitar directamente su anulación al juez de la Unión, en virtud del artículo 263 TFUE.²³

43. Sin embargo, en la medida en que la solución se basa en el riesgo de que pueda eludirse la firmeza de un acto de la Unión, sólo se aplica a una parte que invoca ante un tribunal nacional la ilegalidad de un acto de la Unión cuando hubiera podido, sin ninguna duda, interponer contra ese acto un recurso de anulación, pero no lo hizo dentro del plazo establecido.²⁴ Por lo tanto, salvo que, a todas luces, haya tenido la posibilidad de interponer un recurso directo de anulación contra la decisión, la parte conserva su facultad de cuestionar indirectamente la legalidad del mismo.

44. Con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

45. Ocurre en este asunto que, dado que consta que los recurrentes en los procedimientos principales no son los destinatarios de la Decisión de Ejecución 2015/789, al ir esta última dirigida a los Estados miembros, procede examinar si la misma les afecta directa e individualmente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, o si dicha Decisión de Ejecución puede calificarse de acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, en el sentido de la referida disposición, y que afecta directamente a los recurrentes en los procedimientos principales, debiendo aclararse que el examen del carácter reglamentario o no reglamentario del acto debe realizarse, en mi opinión, antes de examinar la eventual afectación directa e individual.

46. En primer lugar, la Decisión de Ejecución 2015/789 resulta ser un acto reglamentario que incluye medidas de ejecución.

47. A este respecto, procede, antes que nada, observar que el concepto de «actos reglamentarios» del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, comprende los actos de alcance general que no tengan la condición de actos legislativos.²⁵

48. Aunque la «decisión» suele definirse como un acto de alcance individual que sólo obliga a las personas a las que va dirigida,²⁶ esta última puede presentar carácter normativo cuando se aplique, no a destinatarios limitados, sino a categorías de personas contempladas de forma general y abstracta.²⁷ A fin de cuentas, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la potencialidad normativa de una decisión es tanto más digna de ser reconocida cuanto que el artículo 288 TFUE prevé expresamente que un acto pueda constituir una decisión aun cuando no designe destinatarios.

23 — Véase, en particular, la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), apartado 17.

24 — Véase, en particular, la sentencia de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 30.

25 — Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 58, 60 y 61.

26 — Véase la reiterada jurisprudencia según la cual «el criterio de distinción entre un reglamento y una decisión ha de buscarse en el alcance general o no del acto de que se trate» (véase, en particular, la sentencia de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, apartado 51 y jurisprudencia citada).

27 — Véase, en este sentido, Kovar, R., «L'identification des actes normatifs en droit communautaire», en Dony, M., y de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, Bruylant, Bruselas, 1999, p. 387, que observa que «la aplicación del principio de “superación de las apariencias” también es válido con respecto a las decisiones dirigidas a los Estados miembros, que pueden tener un alcance normativo [...] cuando estas decisiones se aplican a un conjunto de personas con referencia a una situación objetiva, de hecho o de Derecho, definida en relación con la finalidad de dichos actos» (p. 395).

49. Así pues, el concepto de «decisión reglamentaria» no constituye un oxímoron jurídico y, más aún, la apreciación de la naturaleza jurídica de un acto del Consejo o de la Comisión no depende únicamente de su denominación oficial, sino que debe tener en cuenta, en primer lugar, su objeto y su contenido.²⁸ Por ello, para calificar la Decisión de Ejecución 2015/789, procede averiguar si tiene alcance general.

50. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto tiene alcance general si se aplica a situaciones objetivamente determinadas y si produce sus efectos jurídicos respecto a categorías de personas contempladas de manera general y abstracta.²⁹

51. En virtud de una jurisprudencia también reiterada, el alcance general y, por ende, la naturaleza normativa de un acto no se pone en tela de juicio por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que conste que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto en relación con la finalidad de éste.³⁰

52. En este asunto, hay que indicar, por una parte, que la Decisión de Ejecución 2015/789 no ha sido adoptada según el procedimiento legislativo y, por otro, que las obligaciones establecidas en la Decisión de Ejecución están redactadas en términos generales y abstractos y que van dirigidas al conjunto de los Estados miembros, como así se contempla expresamente en su artículo 21. A pesar de la circunstancia de que la República italiana está más afectada que otros Estados miembros y de que el artículo 7 de la Decisión de Ejecución 2015/789 sólo afecte a una región geográfica determinada, la provincia de Lecce, dicha Decisión de Ejecución no se dirige a destinatarios limitados, designados o identificables, sino que se aplica de forma abstracta a zonas geográficas delimitadas objetivamente en función de la presencia de la bacteria.³¹ Además, dicha Decisión de Ejecución produce efectos jurídicos inmediatos, en todos los Estados miembros, con respecto a categorías de personas contempladas de manera general y en abstracto.

53. Además, procede señalar que la Decisión de Ejecución 2015/789 incluye medidas de ejecución.

54. Para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, debe considerarse la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*,³² y referirse exclusivamente al objeto del recurso.³³

55. Además, en el marco de esta apreciación, la cuestión de si tales medidas tienen o no un carácter mecánico no es pertinente.³⁴

28 — Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits y légumes y otros/Consejo (16/62 y 17/62, EU:C:1962:47), p. 918.

29 — Véanse las sentencias de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), apartado 51 y jurisprudencia citada, y de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 51.

30 — Véase, en particular, el auto de 28 de junio de 2001, Eridania y otros/Consejo (C-352/99 P, EU:C:2001:364), apartado 19 y jurisprudencia citada.

31 — Según la jurisprudencia, las limitaciones o excepciones de carácter temporal o de alcance territorial que contenga un texto forman parte integrante de las disposiciones de conjunto en las que están incluidas y participan, salvo desviación de poder, del carácter general de las mismas (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 1993, Gibraltar/Consejo, C-298/89, EU:C:1993:267), apartado 18.

32 — Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartado 30, y de 10 de diciembre de 2015, Kyocera Mita Europe/Comisión (C-553/14 P, EU:C:2015:805), apartado 44.

33 — Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartado 31, y de 10 de diciembre de 2015, Kyocera Mita Europe/Comisión (C-553/14 P, EU:C:2015:805), apartado 45.

34 — Véanse las sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartados 41 y 42, y de 10 de diciembre de 2015, Kyocera Mita Europe/Comisión (C-553/14 P, EU:C:2015:805), apartado 46.

56. En el caso de autos, para determinar si la Decisión de Ejecución 2015/789 incluye medidas de ejecución, procede comprobar si la propia Decisión de Ejecución determina las medidas de profilaxis necesarias para luchar contra la bacteria o si es necesario que las autoridades nacionales adopten una decisión al respecto.

57. Basta con señalar que la Decisión de Ejecución 2015/789 obliga a los Estados miembros a adoptar medidas que consisten, en particular, en la delimitación en su territorio, con arreglo a lo prescrito en su artículo 4, de las zonas infectadas y de las zonas tampón, así como en la erradicación o, sólo con respecto a la provincia de Lecce, en la contención eventual de los vegetales infectados y de las plantas hospedadoras. Por lo tanto, esta Decisión de Ejecución ha de ejecutarse a través de medidas nacionales que pueden ser objeto de recurso por parte de sus destinatarios.

58. En segundo lugar, procede señalar que los recurrentes en los procedimientos principales no están afectados individualmente por la Decisión de Ejecución 2015/789.

59. Considero que la falta de afectación individual se desprende necesariamente de la comprobación de la naturaleza reglamentaria de esta Decisión, tanto desde el punto de vista formal como material, dado que el criterio escogido para apreciar la normatividad de este acto —determinada por su dimensión abstracta y al carácter objetivo de las situaciones que está llamado a regular— excluye, en mi opinión, que tal acto pueda alcanzar a los recurrentes en los procedimientos principales en razón de cualidades que les sean propias o de una situación de hecho que los caracterice frente a cualquier otra persona y, por lo tanto, los individualice del mismo modo que lo haría la indicación de un destinatario.

60. Dado que los requisitos relacionados con el hecho de estar afectado tanto directa como individualmente por el acto de la Unión son acumulativos, no es preciso comprobar si, en el presente asunto, los recurrentes en los procedimientos principales están o no afectados directamente por la Decisión de Ejecución 2015/789.

61. Habida cuenta del conjunto de consideraciones que preceden, no parece que los recurrentes en los procedimientos principales hubieran estado legitimados para interponer un recurso de anulación contra la Decisión de Ejecución 2015/789. Procede deducir de ello que pueden alegar la falta de validez de dicha Decisión de Ejecución ante el órgano jurisdiccional remitente, de manera que las cuestiones planteadas son admisibles.

B. *Sobre la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789*

1. *Sobre las cuestiones prejudiciales primera y tercera*

62. Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y tercera, que habrán de examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, por una parte, si el artículo 6, apartados 2 y 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789 carece de validez en tanto en cuanto infringe los artículos 13, apartado 3, 13 *quater*, apartado 7, y 16, apartados 1 a 3 y 5, de la Directiva 2000/29, dado que impone la inmediata eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, a la vez que establece que, antes de la eliminación de los vegetales, el Estado miembro de que se trate aplicará los tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores del organismo especificado y contra las plantas que puedan hospedar a dichos vectores, tratamientos entre los que podrá figurar, según proceda, la eliminación de los vegetales, y, por otra parte, en la medida que deba interpretarse esta disposición en el sentido de que la medida de erradicación establecida en el apartado 2 podría imponerse antes y con independencia de la aplicación preventiva de las medidas contempladas en los apartados 3 y 4, si dicha disposición carece de validez a la luz del artículo 16, apartados 1 a 3 y 5, de la Directiva 2000/29, de los principios de proporcionalidad y de lógica, así como del principio de observancia de las normas de procedimiento.

63. De la motivación de la resolución de remisión (C-79/16) y de la formulación de las cuestiones prejudiciales planteadas se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se interroga acerca de la articulación entre las disposiciones del artículo 6, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2015/789, que impone eliminar «inmediatamente» los vegetales infectados y las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, y las de los apartados 3 y 4 del artículo 6, que prevén el muestreo y la aplicación previa de tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores de la bacteria.

64. Más concretamente, se pregunta si pueden ordenarse medidas de erradicación sin haber aplicado previamente tratamientos fitosanitarios y si estas dos series de disposiciones entrañan una contradicción interna que pudiera afectar a su validez.

65. La interpretación de las disposiciones de que se trata no me genera ninguna incertidumbre, ni encuentro en ellas ninguna contradicción que las haga inaplicables.

66. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789 establecen, respectivamente, que el Estado miembro de que se trate «eliminará inmediatamente» las plantas hospedadoras, los vegetales infectados, así como los vegetales con signos indicativos de una posible infección por dicho organismo o sospechosos de estar infectados por el mismo, «someterá a muestreo y pruebas los vegetales especificados en un radio de 100 m alrededor de cada uno de los vegetales infectados» y que, «antes de la eliminación de los vegetales a que se refiere el apartado 2, [...] aplicará los tratamientos fitosanitarios adecuados contra los vectores de [la *Xylella fastidiosa*] y contra las plantas que puedan hospedar a dichos vectores», tratamientos entre los cuales podrá figurar, según proceda, «la eliminación de los vegetales».

67. La lectura de dichas disposiciones muestra que el Estado miembro de que se trate debe, antes de proceder a la eliminación de las plantas hospedadoras y de los vegetales infectados, aplicar un tratamiento fitosanitario destinado a luchar contra los vectores de la enfermedad, es decir, contra los insectos chupadores que se alimentan de los líquidos del xilema de las plantas, erradicando estos insectos o eliminando los vegetales que los cobijan. Este tratamiento fitosanitario previo responde a la lógica de los procedimientos de erradicación sugeridos por la EFSA en su dictamen de 30 de diciembre de 2014,³⁵ según el cual, aunque la primera medida que debe adoptarse en las zonas demarcadas es la eliminación lo más rápidamente posible de los vegetales infectados, procede aplicar previamente un tratamiento insecticida, en la medida en que los insectos vectores pueden desplazarse desde los vegetales infectados hasta otros vegetales.³⁶

68. En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2015/789, el Estado miembro de que se trate debe, además, sin que se aclare en qué orden cronológico ha de hacerlo, someter a muestreo y pruebas el conjunto de los vegetales especificados, debiendo precisarse que esta categoría de vegetales es más amplia que la de plantas hospedadoras, dado que corresponde a todos los vegetales sensibles a las cepas europeas y no europeas de la bacteria.

69. La aplicación previa de tratamientos fitosanitarios destinados a combatir los vectores de la enfermedad, que puede suponer la eliminación de los vegetales que los hospedan, y el muestreo y las pruebas sobre el conjunto de vegetales especificados en modo alguno implican contradicción con la eliminación de las plantas hospedadoras y de los vegetales infectados, sospechosos de estarlo o con signos indicativos de una infección. En definitiva, las medidas contempladas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789 tienen una naturaleza y alcance diferentes y, por lo que se refiere a las contempladas en el artículo 6, apartados 2 y 4, de la misma, se aplican de manera sucesiva. Por lo tanto, en modo alguno resultan inconciliables entre sí.

35 — Véase «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options», disponible en el sitio de Internet de la EFSA.

36 — Véase el punto 4.6.8 de dicho dictamen.

70. De las consideraciones que anteceden resulta, por una parte, que el artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789 debe interpretarse en el sentido de que la medida de eliminación de vegetales prescrita en su apartado 2 debe ser aplicada por el Estado miembro de que se trate después de haber aplicado los tratamientos fitosanitarios previstos en su apartado 4 y, por otra parte, que el examen de las cuestiones prejudiciales primera y tercera no ha revelado ningún elemento que pudiera afectar a la validez del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789.

2. Sobre la quinta cuestión prejudicial

71. Lo que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, con su quinta cuestión prejudicial, es si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2015/789 carece de validez en la medida en que la inmediata eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, incumple la obligación de motivación.

72. Según el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio), la Decisión de Ejecución 2015/789 adolece de ciertas lagunas en su motivación, dado que no contiene indicación alguna sobre la evaluación efectuada por la Comisión de la necesaria proporcionalidad de las medidas impuestas a los Estados miembros.

73. Procede recordar que, si bien es cierto que la motivación que exige el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto en cuestión y debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la Unión, autora del acto, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente ejercer su control, no se exige sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes.³⁷

74. Además, el cumplimiento de la exigencia de motivación debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto y con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Cuando se trate, como ocurre en los procedimientos principales, de un acto destinado a una aplicación general, la motivación puede limitarse a mencionar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. Si el acto impugnado revela lo esencial de los objetivos perseguidos por la institución, resulta innecesario exigir a ésta una motivación específica para cada una de las opciones de carácter técnico que realizó.³⁸

75. En el presente asunto, los considerandos 1 a 3 de la Decisión de Ejecución 2015/789 permiten comprender por qué las medidas de erradicación adoptadas se han extendido al conjunto de las plantas hospedadoras situadas en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados. Estas medidas responden, en efecto, al objetivo general, expresado en los considerandos 1 y 3 de la misma, de reforzar las medidas de erradicación a la vista de la aparición de nuevos brotes y de evitar la propagación de la *Xylella fastidiosa* en el resto de la Unión y a la preocupación por tener en cuenta los nuevos dictámenes científicos adoptados por la EFSA el 30 de diciembre de 2014 y el 20 de marzo de 2015, que ampliaron la lista de especies vegetales sensibles a la bacteria, limitando al mismo tiempo algunas medidas sólo a las plantas hospedadoras «con el fin de garantizar la proporcionalidad».

76. De las consideraciones anteriores resulta que la Decisión de Ejecución 2015/789 cumple la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE.

37 — Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 58 y jurisprudencia citada.

38 — Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 60 y jurisprudencia citada.

3. Sobre la segunda cuestión prejudicial

77. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión de Ejecución 2015/789 carece de validez en la medida en que infringe lo dispuesto en la Directiva 2000/29, en particular, su artículo 16, apartado 1, al prever la eliminación inmediata de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados.

78. Tras examinar sus considerandos 11 y 37, los artículos 1, apartado 2, 11, apartado 3, 16, apartados 1 y 5, 22 y 23, apartado 2, así como su anexo IV, parte A, sección I, puntos 17, 20, 23.1 y 37, el órgano jurisdiccional remitente estima que la Directiva 2000/29 no establece ninguna norma que permita erradicar vegetales sanos, ni siquiera con carácter preventivo, para evitar una posible propagación de un organismo patógeno reconocido y clasificado, y que, al contrario, tiende, en su totalidad, a la protección de los organismos todavía no infectados. Considera que, según el sistema establecido en esta Directiva, sólo podrían destruirse o erradicarse los vegetales que, tras haber sido inspeccionados, resulten estar infectados o al menos muestren signos objetivos perceptibles que hagan sospechar que puedan estarlo. Pues bien, la Decisión de Ejecución 2015/789 impone la eliminación de vegetales que no presentan signos indicativos de una infección.

79. En sus observaciones escritas y durante la vista, los recurrentes en los procedimientos principales afirmaron en este sentido que el concepto de erradicación no es sinónimo de tala, y que la erradicación prevista en el artículo 16 de la Directiva 2000/29 se refiere exclusivamente a los organismos nocivos, de modo que únicamente podrán talarse los vegetales infectados.

80. Dado que la Decisión de Ejecución 2015/789 ha sido adoptada refiriéndose únicamente a la Directiva 2000/29 y, en particular, a su artículo 16, apartado 3, cuarta frase, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se reduce a determinar si esta Directiva habilita a la Comisión a imponer a los Estados miembros la adopción de medidas de erradicación relativas a vegetales sanos o si, por el contrario, al adoptar tales medidas, dicha institución se extralimitó en las competencias que dicha Directiva le confirió para la ejecución de las normas establecidas en ella.

81. Por lo tanto, esta cuestión no trata de la legalidad de la decisión del legislador de la Unión de conferir, en virtud del artículo 202 CE, tercer guion, competencias de ejecución a la Comisión, sino de la legalidad del acto de ejecución, esto es, la Decisión de Ejecución 2015/789, basada en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29, en la medida que, según se afirma, dicha institución se ha extralimitado en sus competencias de ejecución.

82. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la expresión «competencias de ejecución» contenida en el artículo 202 CE, tercer guion, incluía, por una parte, la competencia para la aplicación, a escala de la Unión, de un acto legislativo de ésta o algunas de sus disposiciones y, en determinadas circunstancias, la competencia para adoptar actos normativos que completasen o modificasen los elementos no esenciales de un acto legislativo.

83. El Tratado de Lisboa introdujo una distinción entre competencias de ejecución y competencias delegadas. Cuando se confieren competencias de ejecución a la Comisión sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2, ésta debe precisar el contenido del acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros. Cuando se confieren competencias delegadas a dicha institución en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, la Comisión tiene la facultad de adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

84. Me parece claro que la competencia conferida a la Comisión por el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29 para adoptar las «medidas [...] necesarias» en los supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 de dicho artículo corresponde a las competencias de ejecución, en el sentido de esta nueva distinción. Por otra parte, debo señalar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 291 TFUE, apartado 4, el acto ha sido calificado como de «ejecución».

85. Del artículo 290 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 291 TFUE, apartado 2, se desprende que la Comisión, al ejercer competencias de ejecución, no puede modificar ni completar el acto legislativo, ni siquiera en sus elementos no esenciales.³⁹

86. Además, según reiterada jurisprudencia, las competencias de ejecución de la Comisión están marcadas por el importante margen de apreciación dejado a dicha institución, que tiene libertad para decidir, con sujeción al control del error manifiesto de apreciación y de la desviación del poder, qué es necesario y apropiado a la vista de los objetivos perseguidos por la normativa de base. Según la fórmula que suele utilizar el Tribunal de Justicia, tanto antes como después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, «en el marco de su poder de ejecución, cuyos límites deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales del acto legislativo de que se trate, la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de dicho acto, siempre que no sean contrarias a éste».⁴⁰

87. Además, es preciso señalar que, en el caso de autos, las competencias de ejecución de la Comisión han sido ejercidas en el ámbito particular de la apreciación de las medidas que deben adoptarse para combatir el riesgo fitosanitario. Pues bien, según jurisprudencia también reiterada, cuando se trate de un ámbito en el que el legislador de la Unión deba realizar apreciaciones complejas en función de elementos técnicos y científicos que pueden evolucionar rápidamente, el control jurisdiccional del ejercicio de su competencia necesariamente ha de ser restringido. Debe limitarse a examinar si está viciado por un error manifiesto de apreciación o una desviación de poder o si el legislador de la Unión rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.⁴¹ El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida.⁴²

88. Examinaré la legalidad de la Decisión de Ejecución 2015/789 a la vista de la habilitación conferida a la Comisión, teniendo en cuenta dicho margen de apreciación y el control jurisdiccional restringido que del mismo resulta.

89. De los considerandos 4 a 6 y del artículo 1 de la Directiva 2000/29 se desprende que la finalidad principal de la misma es garantizar un alto grado de protección fitosanitaria contra la introducción en la Unión de organismos nocivos en los productos importados de países terceros.⁴³

39 — Véase la sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión (C-65/13, EU:C:2014:2289), apartado 45.

40 — Véase, en particular, la sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión (C-65/13, EU:C:2014:2289), apartado 44 y jurisprudencia citada.

41 — Véase la sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), apartado 52 y jurisprudencia citada.

42 — Véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 77 y jurisprudencia citada.

43 — Ése era el objetivo de la Directiva 77/93, a la que la Directiva 2000/29 sustituyó (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Anastasiou y otros, C-140/02, EU:C:2003:520), apartado 45.

90. Además de las normas relativas a la introducción de vegetales procedentes de países terceros y a la circulación de vegetales en el interior de la Unión, se destinan varias medidas a luchar contra la presencia y la propagación de organismos nocivos que hayan llegado a entrar en el territorio de la Unión. Así, el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva establece, entre otras cosas, que cada Estado miembro notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros la presencia en su territorio de organismos nocivos que, como ocurre con la bacteria *Xylella fastidiosa*, están enumerados en el anexo I, parte A, sección I, de dicha Directiva.

91. Además de esta notificación, la Directiva 2000/29 encarga a la vez a los Estados miembros y a la Comisión que adopten las medidas necesarias. A los Estados miembros, el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva les obliga a adoptar las medidas necesarias para la erradicación o el aislamiento de los organismos nocivos, mientras que, a la Comisión, el artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva le confiere el poder de adoptar todas las «medidas [...] necesarias», incluyendo expresamente en esta facultad, que también constituye una obligación, la de revocar o modificar las decisiones adoptadas por los Estados miembros.

92. El artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29 está formulado en términos generales, de los que no cabe inferir una posible limitación del ámbito de aplicación de las medidas que pueden adoptarse únicamente a aquellas medidas referidas a los vegetales ya infectados. Al contrario, esta disposición autoriza indistintamente todas las medidas necesarias para erradicar o aislar los organismos nocivos, de forma que si la erradicación o el aislamiento de tales organismos supone no sólo la destrucción de los vegetales infectados, sino también la de los vegetales sanos situados en las proximidades, dicha medida entra también dentro de las competencias conferidas a la Comisión.

93. La lectura restrictiva que sugieren los recurrentes en los procedimientos principales no encuentra apoyo alguno en el texto del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29. Tampoco puede entenderse que esté corroborada por el artículo 11, apartado 3, ni por el artículo 13 *quater*, apartado 7, de dicha Directiva, que no son pertinentes a la hora de apreciar la amplitud de las competencias de ejecución de la Comisión, dado que éstas se basan exclusivamente en el artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva. En cualquier caso, no se desprende de la lectura de esas dos disposiciones que éstas introduzcan ninguna limitación con respecto a los vegetales que puedan resultar afectados por medidas de destrucción.

94. De ello se infiere que, al adoptar la Decisión de Ejecución 2015/789, la Comisión no se ha extralimitado en las competencias que le confiere la Directiva 2000/29 en relación con la erradicación o el aislamiento de organismos nocivos.

4. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

95. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Decisión de Ejecución 2015/789 carece de validez en la medida en que vulnera los principios de precaución, de adecuación y de proporcionalidad.

96. Las dudas expresadas al respecto por el órgano jurisdiccional remitente responden a que la Decisión de Ejecución 2015/789 ha impuesto medidas de erradicación no sólo en relación con los vegetales infectados sino también con todos los vegetales sanos situados en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, mientras que, según se alega, no existe una certeza científica, ni en cuanto a la relación de causalidad entre la bacteria y la desecación rápida de los olivos, ni en cuanto a su carácter patógeno para las plantas hospedadoras.

97. Más aún, sostienen que no existe ningún elemento objetivo que permita considerar que un radio de exactamente 100 metros —y no uno menor— sea suficiente para alcanzar el objetivo perseguido, dado que, aunque, al parecer, esta distancia es la que se ha decidido en función de que los insectos vectores de la bacteria no podrían volar de una planta a otra recorriendo una distancia mayor, la EFSA señaló, en su dictamen de 26 de noviembre de 2013, que los insectos vectores pueden ser transportados por el viento a larga distancia y, en su dictamen de 6 de enero de 2015, que los datos que permiten determinar las distancias que los insectos vectores pueden recorrer volando son insuficientes.

98. De este modo, según el órgano jurisdiccional remitente, la Decisión de Ejecución 2015/789 no se basa en datos científicos comprobados y apropiados para respaldar las decisiones de la Comisión y no incluye una evaluación del riesgo y de las posibles consecuencias de la inacción. Tampoco expone por qué las medidas elegidas son apropiadas, ni valora si existen medidas alternativas menos radicales.

a) Observaciones preliminares

99. Procede, con carácter preliminar, determinar con exactitud los datos fácticos en función de los cuales debe controlarse la legalidad de las medidas controvertidas en los procedimientos principales, adoptadas con arreglo a los datos científicos del momento.

100. Recordemos que, en principio, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que el acto fue adoptado.⁴⁴ Sin embargo, creo que puede encontrarse, en varias sentencias recientes del Tribunal de Justicia, el esbozo de una corriente jurisprudencial que matiza el rigor de este principio, admitiendo, en determinadas circunstancias particulares, que se tengan en cuenta elementos de hecho posteriores.

101. La sentencia de 6 de octubre de 2015, Schrems,⁴⁵ proporciona una ilustración reciente y particularmente característica de esta jurisprudencia, dado que el Tribunal de Justicia consideró que, al apreciar la validez de una decisión de la Comisión que declara que un país tercero garantiza un nivel de protección adecuado a los datos de carácter personal transmitidos, «también se han de tener en cuenta las circunstancias sobrevenidas después de su adopción».⁴⁶ Esta solución se justifica por la naturaleza particular de la decisión sobre la adecuación, que debe ser objeto regularmente de un nuevo examen por parte de la Comisión en función del contexto fáctico y jurídico que prevalece en los países terceros.

102. En el mismo orden de ideas, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros,⁴⁷ consideró que, en el marco del control de legalidad de una normativa nacional que aún no había entrado en vigor, el órgano jurisdiccional nacional, que debe apreciar la conformidad de esta normativa con el Derecho de la Unión en la fecha en la que se pronuncia,⁴⁸ debe tomar en consideración cualquier elemento del que tenga conocimiento, «con mayor motivo en una situación [...] en la que parecen existir incertidumbres científicas en cuanto a

44 — Véase, en particular, en este sentido la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-595/14, EU:C:2015:847), apartado 41 y jurisprudencia citada.

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Apartado 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Apartado 63.

los efectos reales de las medidas previstas por [dicha] normativa». ⁴⁹ El Tribunal de Justicia basó esta solución en el principio, enunciado en su sentencia de 9 de febrero de 1999, Seymour-Smith y Perez, ⁵⁰ según el cual las exigencias del Derecho de la Unión deben respetarse «en todo momento, ya sea el de la adopción de una medida, el de su ejecución o el de su aplicación a cada caso concreto». ⁵¹

103. Anteriormente, el Tribunal de Justicia había considerado que, cuando un Estado miembro adopte una normativa nacional que se inscriba en el marco de una política de protección de la salud humana y animal, debe revisar la normativa cuando resulte que han cambiado las razones que llevaron a su adopción, en particular tras la obtención de nuevos datos gracias a la investigación científica. ⁵²

104. En cuanto a la aplicación del principio de cautela, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando determinados elementos nuevos modifiquen la percepción de un riesgo o muestren que ese riesgo puede limitarse mediante medidas menos rigurosas que las existentes, corresponde a las instituciones de la Unión y, en particular, a la Comisión, que tiene la facultad de iniciativa, velar por que se adapte la normativa a los nuevos datos. ⁵³

105. Por último, es interesante señalar que, en su sentencia de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros, ⁵⁴ el Tribunal de Justicia consideró que, aunque los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de recursos dirigidos contra medidas de emergencia adoptadas por los Estados miembros en virtud del artículo 34 del Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, ⁵⁵ son competentes para apreciar la legalidad de tales medidas, en particular a luz de los requisitos sustanciales establecidos por dicho Reglamento, mientras no se haya adoptado ninguna decisión a nivel de la Unión, sin embargo, cuando se ha adoptado una decisión en un caso particular, las apreciaciones de hecho y de Derecho que consten en dicha decisión se imponen a los órganos jurisdiccionales llamados a apreciar la legalidad de las medidas provisionales adoptadas a nivel nacional. ⁵⁶ Justificada por las exigencias de la primacía y uniformidad del Derecho de la Unión, dicha sentencia obliga, por lo tanto, a tener en cuenta apreciaciones de hecho y de Derecho contenidas en decisiones adoptadas a nivel de la Unión, aunque sean posteriores a las medidas nacionales cuya legalidad se cuestiona.

106. Propongo adoptar una solución que se sitúe en la confluencia de la corriente jurisprudencial tradicional con esta nueva corriente favorable a que se tengan en cuenta elementos posteriores. Esta solución consiste en considerar que las nuevas circunstancias posteriores a la adopción de un acto pueden, no justificar que se invalide retroactivamente, sino, en su caso, impedir que se ejecuten legalmente las medidas tomadas en aplicación de dicho acto.

107. Aunque, en mi opinión, nuevos datos científicos que excluyan la existencia de todo riesgo fitosanitario relacionado con la *Xylella fastidiosa* pueden justificar que la Decisión de Ejecución 2015/789 y las decisiones nacionales subsiguientes ya no puedan ejecutarse, considero que, para justificar *a posteriori* las decisiones de la Comisión, también pueden tenerse en cuenta los avances en los conocimientos científicos que, al revés, vendrían a calificar de cierto el riesgo que se identificó como potencial en el momento en el que se adoptaron las medidas de erradicación.

49 — Apartado 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Apartado 45.

52 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 1984, Heijn (94/83, EU:C:1984:285), apartado 18, y de 13 de marzo de 1986, Mirepoix (54/85, EU:C:1986:123), apartado 16.

53 — Véase la sentencia de 11 de julio de 2013, Francia/Comisión (C-601/11 P, EU:C:2013:465), apartado 110 y jurisprudencia citada.

54 — C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — DO 2003, L 268, p. 1.

56 — Sentencia de 8 de septiembre de 2011, Monsanto y otros (C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), apartados 78 a 80.

108. A la vista de las anteriores consideraciones, no me limitaré únicamente, para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, a los datos científicos conocidos en la fecha en que se adoptó la Decisión de Ejecución 2015/789.

b) El respeto del principio de cautela

109. Según reiterada jurisprudencia, el legislador de la Unión está obligado a tomar en consideración el principio de cautela, conforme al que, mientras subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, se pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos.⁵⁷

110. Además, cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado, a causa de la naturaleza no concluyente de los resultados de los estudios realizados, pero persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública si llegara a materializarse el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas.⁵⁸

111. En consecuencia, el principio de cautela respalda la acción del legislador de la Unión en caso de incertidumbre sobre la existencia de un riesgo para el medio ambiente o la salud humana, animal o vegetal, cuando tal incertidumbre resulte no ya de la total ausencia de conocimientos, sino de elementos detallados fruto de una evaluación científica.

112. ¿Ha existido por parte de la Comisión una vulneración de este principio por el hecho de haber impuesto a los Estados miembros medidas de erradicación de las plantas hospedadoras en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados?

113. En mi opinión, no es así.

114. Los recurrentes en los procedimientos principales cuestionan el hecho de que se haya ordenado una medida de tal gravedad sin que exista certidumbre científica en cuanto a la relación de causalidad entre la bacteria y la desecación de los olivos.

115. Es preciso señalar que ese motivo se basa en una interpretación inexacta del principio de cautela que, lejos de prohibir toda medida si no existe certeza científica, legítima, por el contrario, la actuación de las instituciones de la Unión incluso cuando se encuentran frente a una situación de incertidumbre científica. Según su formulación clásica, este principio no es un principio de abstención, sino un principio de actuación en una situación de incertidumbre.

116. Pues bien, aunque en el dictamen de 6 de enero 2015 no quedaba demostrada la existencia de una relación de causa a efecto entre la *Xylella fastidiosa* y el síndrome de desecación rápida de los olivos, sin embargo, dicho dictamen puso de manifiesto una correlación significativa entre la bacteria y la presencia de tal patología. En consecuencia, podría considerarse, con los conocimientos científicos de entonces, que la existencia de un riesgo potencial resultante de la propagación de la bacteria estaba lo suficientemente probada como para justificar la aplicación del principio de cautela.

57 — Véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823), apartado 81 y jurisprudencia citada.

58 — Véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823), apartado 82 y jurisprudencia citada.

117. Más aún, desde el dictamen de la EFSA de 17 de marzo de 2016,⁵⁹ el riesgo ha pasado de considerarse meramente potencial a cierto, indicándose en dicho dictamen que los resultados de experimentos recientes demuestran que la cepa «De Donno» de la *Xylella fastidiosa* provoca los síntomas del síndrome de desecación rápida de los olivos y que, por lo tanto, es el agente responsable de la enfermedad.⁶⁰

118. Queda por determinar si las medidas adoptadas en la Decisión de Ejecución 2015/789 son proporcionadas.

c) El respeto del principio de proporcionalidad

119. Para comprobar si la Comisión respetó el principio de proporcionalidad en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29, es preciso comprobar si los medios que puso en práctica en su Decisión de Ejecución 2015/789 eran idóneos para lograr el objetivo perseguido y si no iban más allá de lo necesario para alcanzarlo.

120. Por lo que respecta, en primer lugar, a la idoneidad de la medida controvertida en los procedimientos principales para alcanzar el objetivo perseguido, procede señalar que, en su dictamen de 6 de enero de 2015, la EFSA señaló que era posible que las plantas hospedadoras asintomáticas y las infecciones asintomáticas o ligeras escaparan a exámenes basados exclusivamente en inspecciones oculares, o incluso en pruebas de laboratorio, ya fuera por una posible precocidad de la infección o por un reparto irregular de la bacteria en la planta. Partiendo del hecho comprobado de que la enfermedad se propaga de una planta a otra por medio de insectos vectores y de que existe un período de latencia entre la inoculación de la bacteria por dichos vectores y la aparición de los síntomas e, incluso, la posibilidad de detectar la bacteria en la planta, la EFSA consideró fundamental que, al erradicar vegetales reconocidos como infectados, se destruyeran asimismo todos los demás vegetales cercanos.

121. En cuanto a la decisión de fijar un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, procede señalar que, sin dejar de mencionar las dudas que persisten en cuanto al papel de la contaminación resultante de intervenciones humanas sobre los mecanismos de propagación por el viento, así como la insuficiencia de los datos relativos a la distancia de vuelo de los insectos vectores, única vía natural de transmisión de la bacteria, la EFSA declaró, sin embargo, que dichos insectos suelen recorrer en su vuelo distancias cortas, de no más de 100 metros, aunque probablemente puedan, transportados por el viento, recorrer una distancia mayor.

122. Creo que esta doble constatación de la EFSA justifica la opción tomada por la Comisión de erradicar no sólo las plantas infectadas, sino también las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, situadas en la zona en que sea más elevada la posibilidad de que la enfermedad se transmita de un árbol infectado a otro sano. Aunque, evidentemente, no es seguro que pueda detenerse completa y definitivamente la dispersión de la bacteria, la medida tomada por la Comisión parece idónea para limitar eficazmente los riesgos de propagación.

123. Con el fin de responder a la objeción planteada durante la vista por los recurrentes en los procedimientos principales, basada en la paradoja de que hayan de preverse medidas de erradicación en las zonas menos infectadas, sin alcanzar a la provincia de Lecce, la más afectada, en la que pueden adoptarse simples medidas de contención, he de añadir que esta diferencia de trato está, en realidad, justificada. En efecto, como señaló la Comisión en el considerando 7 de la Decisión de Ejecución

59 — Véase «Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*», disponible en el sitio Internet de la EFSA.

60 — Véanse las páginas 10 y 11 de dicho dictamen.

2015/789, la erradicación de la bacteria en la provincia de Lecce ya no parece posible debido al grado de presencia de dicha bacteria en la citada provincia. Además, como ha apuntado el Gobierno italiano durante la vista, tal diferencia se explica por la situación geográfica de la provincia de Lecce, situada en el extremo sur de Italia y rodeada de mar por todas partes, salvo por su linde norte.

124. En segundo lugar, en cuanto a la cuestión de si la medida controvertida en los procedimientos principales va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, es preciso poner de relieve que, en la fecha en que se adoptó la Decisión de Ejecución 2015/789, no parecían existir medidas menos radicales que pudieran erradicar la bacteria. En efecto, en su dictamen de 6 de enero de 2015, la EFSA señaló que no existía ningún tratamiento indicado para curar las plantas afectadas en pleno campo y que, aunque era posible que los cambios introducidos en los sistemas de cultivo, tales como la poda, la fertilización o la irrigación, tuviesen cierta influencia en la enfermedad, no eran suficientes para curar las plantas. A continuación, al examinar con más detenimiento la eficacia de la tala de los olivos, la EFSA señaló que «en Apulia, la tala radical de los olivos infectados condujo al nacimiento de retoños en la base del árbol [...], pero, hasta ahora, no se ha demostrado que este método haya sido eficaz para curar las plantas e impedir su muerte».⁶¹

125. En estas circunstancias, no se ha probado que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación al obligar a erradicar las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, situadas en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados.

C. Sobre la sexta cuestión prejudicial

126. Mediante su sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si la Decisión de Ejecución 2015/789 carece de validez en la medida en que vulnera los principios de adecuación y de proporcionalidad, dado que establece medidas de eliminación de las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, de vegetales cuya infección por la *Xylella fastidiosa* se haya comprobado y de vegetales con signos indicativos de una posible infección o sospechosos de estar infectados, sin contemplar ninguna forma de indemnización para los propietarios no responsables de la propagación de la bacteria.

127. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones acerca de la indemnización de los perjuicios provocados a propietarios por medidas nacionales adoptadas en ejecución del Derecho de la Unión.

128. Según la sentencia de 6 de abril de 1995, *Flip y Verdegem*,⁶² dictada en relación con la normativa de la Unión relativa a la peste porcina clásica, al adoptar medidas de lucha contra esta enfermedad el legislador de la Unión no ha pretendido regular los aspectos financieros de la ejecución de dichas medidas por parte de los propietarios de los animales afectados ni, en particular, imponer medidas de indemnización a favor de dichos propietarios.⁶³ A falta de disposiciones del Derecho de la Unión sobre el particular, la indemnización a los propietarios de cerdos sacrificados por orden de las autoridades nacionales en el marco de medidas de lucha contra dicha enfermedad es competencia de cada Estado miembro.⁶⁴

61 — Véase la página 97 de dicho dictamen.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Apartado 25.

64 — Apartado 30.

129. El Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia en la sentencia de 10 de julio de 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*,⁶⁵ dictada en relación con la normativa de la Unión que establece medidas mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces. Tras señalar que el legislador de la Unión puede considerar, en el marco de la amplia facultad de apreciación que posee en materia de política agraria, que procede indemnizar, parcial o totalmente, a los propietarios de las explotaciones en las que se destruyan o sacrifiquen animales, concluyó que no podía deducirse que exista, en Derecho de la Unión, un principio general que obligue a conceder una indemnización en todas las circunstancias.⁶⁶

130. El Tribunal de Justicia retomó esta jurisprudencia en la sentencia de 22 de mayo de 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*,⁶⁷ que se refería a la normativa de la Unión por la que se establecen medidas para la lucha contra la influenza aviar, aclarando que también era aplicable en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, «habida cuenta de que las medidas nacionales controvertidas [...] son menos graves que las medidas de destrucción y sacrificio consideradas en el asunto que dio lugar a la sentencia [de 10 de julio de 2003,] *Booker Aquaculture e Hydro Seafood* [⁶⁸]».⁶⁹

131. Sin embargo, el contexto jurídico ha cambiado profundamente desde las sentencias de 6 de abril de 1995, *Flip y Verdegem* (C-315/93, EU:C:1995:102), y de 10 de julio de 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood* (C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397).

132. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, procede, en materia de derechos fundamentales, aplicar la Carta, que consagra el derecho de propiedad, así como el derecho a una justa indemnización en caso de ser privado de la misma. A tenor de su artículo 17, apartado 1, «nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general».

133. De acuerdo con las explicaciones sobre el artículo 17 de la Carta,⁷⁰ que, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de esa misma Carta, deben ser tenidas en cuenta en la interpretación de la misma, dicho artículo 17 se corresponde con el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

134. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales contiene tres reglas «distintas», aunque «complementarias». La primera, que se expresa en la primera frase del párrafo primero, establece el principio de respeto a la propiedad, que reviste carácter general, mientras que las otras dos reglas contemplan supuestos específicos de conculcación del derecho de propiedad. La segunda regla, contenida en la segunda frase del mismo párrafo, se refiere a la privación de la propiedad y la supedita a determinados requisitos. Por último, la tercera regla, recogida en el párrafo segundo, reconoce a los Estados contratantes la facultad de adoptar las leyes que juzguen necesarias para regular el uso de los bienes.⁷¹

65 — C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397.

66 — Apartado 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

68 — C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397.

69 — Sentencia de 22 de mayo de 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352), apartado 49.

70 — Véanse las explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

71 — TEDH, 23 de septiembre de 1982, *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

135. En cualquier caso, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos impone el respeto de un requisito de proporcionalidad concretado en el principio de «justo equilibrio» que debe lograrse entre las exigencias del interés general y los imperativos de la protección del derecho de propiedad.⁷²

136. En el supuesto de una medida que priva a una persona de su propiedad, el justo equilibrio implica necesariamente, salvo «circunstancias excepcionales», el pago de una indemnización de un importe «razonable». En las situaciones sujetas a normas sobre el uso de bienes o en aquellas que no pueden clasificarse en una categoría precisa, la preocupación por establecer un «justo equilibrio» entre las exigencias del interés general y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales del individuo se resuelve de manera diferente dado que, en esos casos, la indemnización al propietario sólo constituye uno de los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de ponderar globalmente el «justo equilibrio» entre los intereses en liza. El «justo equilibrio» se rompe cuando a una persona se le impone una carga «especial y exorbitante»,⁷³ desproporcionada en relación con el objetivo de interés público perseguido, sin que tal carga resulte compensada por una indemnización adecuada.

137. Sin que sea preciso determinar si la erradicación de las plantas, independientemente de su estado sanitario, situadas en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados implica una privación de propiedad, en la medida que puede asemejarse a una verdadera medida de expropiación de hecho, basta con señalar que tal medida constituye, evidentemente, una injerencia en el derecho de propiedad de los recurrentes en los procedimientos principales. Habida cuenta de las consecuencias especialmente perjudiciales que de la misma resultan para los propietarios afectados, parece que dicha medida sólo puede establecer un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y las de protección del derecho de propiedad si se indemniza a los propietarios de los terrenos afectados. Por lo tanto, resulta del artículo 17 de la Carta que, para establecer un justo equilibrio entre los intereses en juego, los propietarios de las plantas eliminadas tienen derecho a cobrar una indemnización razonable en relación con el valor de dichos bienes.

138. Dado que el derecho a una indemnización se deriva directamente del artículo 17 de la Carta, no puede interpretarse que el silencio que a este respecto guardan la Directiva 2000/29 y la Decisión de Ejecución 2015/789 excluya tal derecho. En consecuencia, los recurrentes en los procedimientos principales no pueden reprochar al legislador de la Unión haber vulnerado los principios de adecuación y de proporcionalidad al no haber previsto un régimen indemnizatorio.

139. Conforme al artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de ésta están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Pues bien, ha de ponerse de relieve que los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión, en el sentido de dicha disposición, cuando instauran medidas de erradicación o de aislamiento en aplicación de la Decisión de Ejecución 2015/789, a su vez adoptada en aplicación de la Directiva 2000/29.⁷⁴ Por lo tanto, están obligados, con arreglo al artículo 17 de la Carta, a instaurar un régimen que conceda a los propietarios de los terrenos afectados una indemnización razonable en relación con el valor de las plantas destruidas.

72 — TEDH, 23 de septiembre de 1982, *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — TEDH, 23 de septiembre de 1982, *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

74 — Discrepo en este punto de la solución adoptada en el apartado 55 de la sentencia de 22 de mayo de 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352).

140. Por otra parte, debo indicar que, como subraya la Comisión, los regímenes indemnizatorios establecidos por los Estados miembros para reparar el menoscabo del derecho de propiedad soportado en aras del interés general podrían beneficiarse de una cofinanciación de la Unión en el marco del Reglamento (UE) n.º 652/2014.⁷⁵

141. Del conjunto de consideraciones que preceden resulta que el examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no ha revelado ningún elemento que pudiera afectar a la validez del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/78.

IV. Conclusión

142. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) en los siguientes términos:

«El artículo 6 de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/789 de la Comisión, de 18 de mayo de 2015, sobre medidas para evitar la introducción y propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), debe interpretarse en el sentido de que la medida de eliminación de vegetales prescrita en su apartado 2 debe ser aplicada por el Estado miembro de que se trate después de haber aplicado los tratamientos fitosanitarios contra los vectores de la bacteria previstos en su apartado 4.

El examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no ha revelado ningún elemento que pudiera afectar a la validez del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789.»

75 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004, (CE) n.º 396/2005 y (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo (DO 2014, L 189, p. 1).