



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 9 de junio de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Protección sanitaria de los vegetales — Directiva 2000/29/CE — Protección contra la introducción y la propagación en la Unión Europea de organismos nocivos para los vegetales o los productos vegetales — Decisión de Ejecución (UE) 2015/789 — Medidas para evitar la introducción y propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) — Artículo 6, apartado 2, letra a) — Obligación de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras, con independencia de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados — Validez — Artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29 — Principio de proporcionalidad — Principio de cautela — Obligación de motivación — Derecho a indemnización»

En los asuntos acumulados C-78/16 y C-79/16,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resoluciones de 16 de diciembre de 2015, recibidas en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2016, en los procedimientos entre

Giovanni Pesce y otros (C-78/16),

Cesare Serinelli y otros (C-79/16)

y

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,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidente de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin y E. Regan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

* Lengua de procedimiento: italiano.

vista la decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2016 de tramitar los presentes asuntos mediante el procedimiento acelerado de conformidad con el artículo 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de mayo de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Pesce y otros, por el Sr. G. Pesce, avvocato;
- en nombre del Sr. Serinelli y otros, por los Sres. M. Alterio y M. Tagliaferro, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. S. Fiorentino y G. Caselli, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E. Leftheriotou y A. Vassilopoulou y por el Sr. G. Kanellopoulos, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. F. Moro e I. Galindo Martín y por los Sres. D. Bianchi y A. Sauka, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la validez del artículo 6, apartados 2 a 4, 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.) (DO 2015, L 125, p. 36).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de litigios entre diferentes propietarios de parcelas agrícolas situadas en la provincia de Brindisi, dentro de la Región de Apulia (Italia), dedicadas al cultivo de olivos de la especie vegetal *Olea europaea* L., y la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) (asunto C-79/16), la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Protezione Civile (Presidencia del Consejo de Ministros — Departamento de Protección Civil, Italia), el Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *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, Italia; en lo sucesivo, «Comisario Delegado»), el Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministerio de Política Agrícola, Alimentaria y Forestal, Italia) y la Regione Puglia (Región de Apulia, Italia), relativos a las medidas adoptadas por estas autoridades para erradicar la bacteria *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (en lo sucesivo, «*Xylella*») en dicha Región y evitar su propagación.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2000/29

- 3 Con arreglo al artículo 16 de 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 (DO 2000, L 169, p. 1), en su versión 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»):

«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 [...].

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. [...]

[...]

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.

[...]

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. [...]

- 4 El anexo I, parte A, de la Directiva 2000/29 contiene una relación, tal como se desprende de su título, de los «organismos nocivos cuya introducción y propagación deben prohibirse en todos los estados miembros». Dentro de esa parte del anexo, se encuentra la sección I con la rúbrica «organismos nocivos de cuya presencia no se tiene constancia en ningún lugar de la Comunidad y cuyos efectos son importantes para toda ella», y en esta sección, dentro de la letra b), titulada «bacterias», figura un apartado 1 en el que se lee: «*Xylella* [...]».

Decisiones de Ejecución 2014/87/UE y 2014/497/UE

- 5 La Decisión de Ejecución 2014/87/UE de la Comisión, de 13 de febrero de 2014, por lo que respecta a las medidas para evitar la propagación de [*Xylella*] en el interior de la Unión [...] (DO 2014, L 45, p. 29), adoptada con fundamento en la Directiva 2000/29 y, más concretamente, en su artículo 16, apartado 3, frase cuarta, expone lo siguiente en sus considerandos 2, 3 y 7:
- «(2) El 21 de octubre de 2013, Italia informó a los demás Estados miembros y a la Comisión de la presencia en su territorio [de *Xylella* (en lo sucesivo, “organismo especificado”)] en dos zonas separadas de la provincia de Lecce, en la región de Apulia. Posteriormente, otros dos brotes separados han sido identificados en la misma provincia. Se confirmó la presencia del organismo especificado en varias especies vegetales, a saber, *Olea europaea* L., [...], que mostraban síntomas de decaimiento rápido y hojas secas. [...]
- (3) El 29 de octubre de 2013, la región de Apulia tomó medidas de emergencia para la prevención y erradicación del organismo especificado [...], de conformidad con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2000/29[...].
- [...]
- (7) Habida cuenta de la naturaleza del organismo especificado, es probable que se propague rápida y ampliamente. A fin de garantizar que el organismo especificado no se propague al resto de la Unión, es necesario tomar medidas de forma inmediata. Hasta que se disponga de información más específica sobre la gama de hospedadores, los vectores, las vías y las opciones para la reducción del riesgo, procede prohibir la circulación [de vegetales para la plantación] fuera de las zonas que pueden contener plantas infectadas.»
- 6 Así pues, con arreglo a esta primera Decisión de Ejecución, la Comisión prohibió «la circulación, fuera de la provincia de Lecce, región de Apulia (Italia), de vegetales destinados a la plantación» (artículo 1), ordenó la realización de inspecciones anuales oficiales para detectar la presencia de la bacteria *Xylella* (artículo 2) e impuso a los Estados miembros la obligación de velar por que toda persona que tenga conocimiento de la presencia de esta bacteria o motivos para sospechar de esta presencia informe de ello a la autoridad competente en un plazo de diez días (artículo 3).
- 7 Esa Decisión quedó derogada por la Decisión de Ejecución 2014/497/UE de la Comisión, de 23 de julio de 2014, sobre medidas para evitar la introducción y propagación dentro de la Unión de *Xylella* [...] (DO 2014, L 219, p. 56).
- 8 Con arreglo a esta segunda Decisión de Ejecución, cuya base jurídica es la misma que la de la primera, la Comisión limitó la circulación de los vegetales que son plantas hospedadoras de la bacteria *Xylella* y estableció determinados requisitos para su introducción en la Unión en caso de que sean originarios de terceros países en los que se sepa que esta bacteria está presente (artículos 2 y 3). Asimismo, para erradicar la bacteria *Xylella* y evitar su propagación, la Comisión impuso a los Estados miembros, cuando fuera necesario, «zonas demarcadas» que constan de una «zona infectada» y de una «zona tampón», en las que los Estados miembros debían, en particular, eliminar todos los vegetales infectados por la bacteria *Xylella*, así como todos los vegetales que muestren síntomas que indiquen una posible infección por esa bacteria y todos los vegetales de los que se piense que podrían haber estado expuestos a la infección [artículo 7 y anexo III, sección 2, letra a)].

Decisión de Ejecución 2015/789

9 La Decisión de Ejecución 2014/497 fue derogada por la Decisión de Ejecución 2015/789, la cual, aprobada con la misma base jurídica que las dos primeras, contiene los siguientes considerandos:

«(1) Habida cuenta de las inspecciones llevadas a cabo por la Comisión y de las notificaciones de nuevos brotes presentadas por las autoridades italianas, deben reforzarse las medidas previstas en la Decisión de Ejecución [2014/87].

(2) La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria [EFSA] [...] publicó el 6 de enero de 2015 un dictamen científico sobre el riesgo que representa para la salud vegetal la especie *Xylella* [...] en el territorio de la UE, con la identificación y evaluación de las opciones de reducción de riesgos [...]. Además, el 20 de marzo de 2015 la [EFSA] publicó un informe científico sobre la categorización de estos vegetales para la plantación, excepto las semillas, de acuerdo con el riesgo de introducción del organismo especificado. El informe categoriza las especies vegetales de las que hasta el momento se ha confirmado que son sensibles a las cepas europeas y no europeas del organismo especificado por infección natural, por infección experimental mediante transmisión por vectores, o por un tipo desconocido de infección (en lo sucesivo, “los vegetales especificados”). Esta lista es más amplia que la que figura en la Decisión de Ejecución [2014/497]. Por consiguiente, conviene que la presente Decisión sea aplicable a una lista más amplia de especies que la [que figura en la] Decisión de Ejecución [2014/497]. No obstante, con el fin de garantizar la proporcionalidad, algunas medidas deben aplicarse solo a las especies vegetales sensibles a las cepas europeas del organismo especificado (en lo sucesivo, “las plantas hospedadoras”). A este respecto, si bien en el dictamen de la EFSA de 6 de enero de 2015 se señala la incertidumbre relativa a la gama de especies vegetales, puesto que la investigación está aún en curso, los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades italianas han confirmado la capacidad de determinados vegetales especificados de ser “plantas hospedadoras”.

[...]

(4) Para erradicar el organismo especificado y evitar su propagación al resto de la Unión, los Estados miembros deben establecer zonas demarcadas consistentes en una zona infectada y una zona tampón, y aplicar medidas de erradicación. [...]

[...]

(7) En la provincia de Lecce, el organismo especificado está ya ampliamente establecido. En caso de que haya pruebas de que en algunas partes de esa zona el organismo especificado esté presente desde hace más de dos años y ya no sea posible erradicarlo, el organismo oficial competente debe tener la posibilidad de aplicar medidas de contención, en lugar de medidas de erradicación, para proteger al menos los sitios de producción, las plantas con particular valor cultural, social o científico, así como el límite con el resto del territorio de la Unión. Las medidas de contención deben aspirar a reducir al mínimo la cantidad de inóculo bacteriano en dicha zona y mantener la población de vectores al nivel más bajo posible.

(8) Con el fin de garantizar una protección eficaz del resto del territorio de la Unión respecto al organismo especificado, teniendo en cuenta la posible propagación del organismo especificado por medios naturales y con intervención humana distintos de la circulación de los vegetales especificados para la plantación, conviene establecer una zona de vigilancia inmediatamente fuera de la zona tampón que rodea la zona infectada de la provincia de Lecce.

[...]

(17) Las medidas previstas en la presente Decisión se ajustan al dictamen del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos.»

10 Según el artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2015/789, con la rúbrica «Definiciones»:

«A los efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

- a) “organismo especificado”: las cepas europeas y no europeas de [*Xylella*];
- b) “vegetales especificados”: todos los vegetales para la plantación, excepto las semillas, pertenecientes a los géneros o especies que se enumeran en el anexo I;
- c) “plantas hospedadoras”: todos los vegetales especificados pertenecientes a los géneros o especies que se enumeran en el anexo II;

[...]»

11 El artículo 4 de esa Decisión, con la rúbrica «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, denominada en lo sucesivo “zona demarcada”.

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

[...]»

12 Según el artículo 6 de dicha Decisión, con la rúbrica «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.

[...]»

13 El artículo 7 de la Decisión de Ejecución 2015/789, con la rúbrica «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:

[...]»

14 El artículo 8 de esa Decisión, con la rúbrica «establecimiento de una zona de vigilancia en Italia», contempla, en su apartado 1, que los Estados miembros deberán establecer una zona de vigilancia con una anchura mínima de 30 km limítrofe con la zona demarcada que cubre la zona infectada de la provincia de Lecce.

15 Los anexos I y II de la Decisión de Ejecución 2015/789, en los que se incluye, respectivamente, la «lista de vegetales cuya sensibilidad a las cepas europeas y no europeas del organismo especificado está establecida (“vegetales especificados”)» y la «lista de vegetales cuya sensibilidad a las cepas europeas del organismo especificado está establecida (“plantas hospedadoras”)», mencionan la *Olea europaea L.*

Derecho italiano

16 El decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180 con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Decreto del Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales n.º 2180, por el que se establecen nuevas medidas de urgencia para la prevención, el control y la erradicación de *Xylella fastidiosa*), de 19 de junio de 2015 (en lo sucesivo, «Decreto de 19 de junio de 2015») aplicó la Decisión de Ejecución 2015/789. Los artículos 8 y 9 de ese Decreto se corresponden, fundamentalmente, con los artículos 6 y 7 de esa Decisión.

17 El 30 de septiembre de 2015, el Comisario Delegado adoptó un plan de intervención, que también impone las medidas establecidas mediante ese Decreto.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

18 A través de una serie de resoluciones notificadas en los meses de julio y octubre de 2015, el Servizio Agricoltura della Regione Puglia (Servicio de Agricultura de la Región de Apulia, Italia) ordenó a los demandantes en el litigio principal que arrancaran los olivos situados en las parcelas agrarias de las que eran propietarios que se consideraban infectados por la bacteria *Xylella*, así como todos las plantas hospedadoras que se encontraran en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados. Esas resoluciones disponían que, en caso de que no cumplieran esa orden, los costes derivados de la erradicación de esta bacteria por parte de la autoridad competente correrían a su cargo, sin perjuicio de la imposición de una sanción administrativa.

- 19 Los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) un recurso de anulación de las citadas resoluciones, así como de los actos adoptados por las autoridades públicas competentes de la Región de Apulia y el Comisario Delegado para luchar contra la propagación de la bacteria *Xylella* en el territorio de esa región —entre otros, el Decreto de 19 de junio de 2015 y el plan de intervención de 30 de septiembre de 2015—.
- 20 A juicio de esos demandantes, estas diferentes medidas nacionales son contrarias a Derecho en la medida en que la propia Decisión de Ejecución 2015/789, en la que esas medidas encuentran fundamento, es contraria a los principios de proporcionalidad y cautela y adolece de un defecto de motivación.
- 21 Al albergar dudas acerca de la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio), tras suspender la ejecución de las medidas nacionales en cuestión en cuanto imponían la eliminación de todos las plantas hospedadoras en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, suspendió el procedimiento y planteó 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*], 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 [en lo sucesivo, “Carta”] 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*], 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?»
- 22 Mediante auto de 13 de abril de 2016, Pesce y otros (C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:251), el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la solicitud formulada por el órgano jurisdiccional remitente de que se tramitaran estos asuntos mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 23 A raíz de la lectura de sus conclusiones por el Abogado General, el Sr. Pesce y otros, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de mayo de 2016, solicitaron que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento. Para fundamentar esta solicitud, el Sr. Pesce y otros alegaron, en esencia, que el Abogado General había presentado en sus conclusiones argumentos erróneos y elementos nuevos que no habían sido objeto de un debate contradictorio.
- 24 Es preciso recordar que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia prevén la posibilidad de que las partes a las que se refiere el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea presenten observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (véase, en particular, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, apartado 30).
- 25 Con arreglo al artículo 252 TFUE, párrafo segundo, la función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por la motivación que éste desarrolla para llegar a las mismas (sentencia de 3 de diciembre de 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, apartado 33).
- 26 Por consiguiente, el hecho de que un interesado no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, con independencia de cuales fueran las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartado 26).

- 27 Dicho esto, es preciso añadir que, con arreglo al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre los interesados (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2016, *Marchon Germany*, C-315/14, EU:C:2016:211, apartado 19).
- 28 Pues bien, no es esto lo que sucede en el caso de autos. En efecto, tanto los demandantes en el litigio principal como los Gobiernos italiano y griego y la Comisión expusieron, durante la fase escrita del procedimiento y, con excepción del Gobierno griego, en la fase oral del mismo, todos sus argumentos fácticos y jurídicos acerca de la validez de la Decisión de Ejecución 2015/789. Por tanto, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para resolver el litigio y que tales elementos han sido debatidos ante él.
- 29 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia considera que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 30 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que en parte se solapan, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si la obligación impuesta al correspondiente Estado miembro por el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras, con independencia de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales que han sido objeto de pruebas que revelen que están infectados por el organismo especificado, en este caso la bacteria *Xylella*, sin que esta obligación vaya acompañada de un régimen indemnizatorio, carece de validez por ser contraria al Derecho de la Unión y, concretamente, a la Directiva 2000/29 (cuestiones prejudiciales primera, segunda, tercera y sexta), interpretada a la luz de los principios de cautela (cuestión prejudicial cuarta) y de proporcionalidad (cuestiones prejudiciales primera, tercera, cuarta y sexta), y de las exigencias derivadas del cumplimiento del deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE y en el artículo 41 de la Carta (cuestión prejudicial quinta).
- 31 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente también se pregunta acerca de la coherencia interna de las disposiciones contenidas en los apartados 2 a 4 del artículo 6 de dicha Decisión, en la medida en que éstas imponen simultáneamente, por una parte, la obligación de eliminar «inmediatamente» plantas hospedadoras en el radio establecido y, por otra parte, la obligación de realizar tomas de muestras y aplicar tratamientos fitosanitarios que podrán comprender, «según proceda», la eliminación de vegetales (cuestiones prejudiciales primera y tercera).
- 32 Para responder a las cuestiones prejudiciales relativas a la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, es preciso examinar previamente esta última cuestión, ya que se refiere al propio alcance de las diferentes obligaciones establecidas en ese artículo.

Sobre el alcance de las obligaciones establecidas en los apartados 2 a 4 del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789

- 33 El Sr. Pesce y otros alegan que las disposiciones del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789 incurren en una contradicción interna. Así, mientras que se desprende del apartado 2, letra a), de ese artículo que los Estados miembros deben eliminar «inmediatamente» todos las plantas hospedadoras situados en las proximidades de los vegetales infectados, con independencia de su estado sanitario, los apartados 3 y 4 de ese mismo artículo imponen a los correspondientes Estados miembros el deber de efectuar intervenciones previas a esa eliminación. En estas circunstancias, sostienen que debe

interpretarse el artículo 6, apartado 2, letra a), de esa Decisión en el sentido de que impone la eliminación de esas plantas hospedadoras sólo después de que se haya comprobado su estado sanitario y se hayan aplicado las medidas fitosanitarias oportunas.

- 34 Es preciso recordar que, según lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, el Estado miembro de que se trate tiene la obligación de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras, independientemente de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados por la bacteria *Xylella*, la cual forma parte, según el anexo I, parte A, sección I, letra b), de la Directiva 2000/29, de los organismos nocivos de cuya presencia no se tiene constancia en ningún lugar de la Unión cuya introducción y propagación deben prohibirse en todos los Estados miembros.
- 35 Como sostiene la Comisión, debe señalarse que esta obligación no es en absoluto contradictoria respecto de las establecidas en los apartados 3 y 4 de ese artículo 6. En efecto, tal como resulta de la propia redacción del apartado 4 del citado artículo 6, el Estado miembro de que se trate debe, «antes» de la eliminación de las plantas hospedadoras a que se refiere el apartado 2, letra a), aplicar los tratamientos fitosanitarios adecuados que se dirigen —contrariamente a lo que suponen los demandantes en el litigio principal— no contra los vegetales en sí, sino contra los «vectores» de la bacteria, esto es, los insectos infecciosos, para luchar contra estos últimos mediante su erradicación o, «según proceda», la eliminación de los vegetales que los albergan.
- 36 Tal como expuso la EFSA en su dictamen de 6 de enero de 2015, titulado «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* [...] in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options» («Dictamen científico sobre el riesgo fitosanitario constituido por *Xylella* [...] en el territorio de la Unión Europea, en el que se identifican y evalúan las opciones de reducción de riesgos»; en lo sucesivo, «dictamen de la EFSA de 6 de enero de 2015»), al cual se refiere la Comisión en el considerando 2 de la Decisión de Ejecución 2015/789, esta medida previa es necesaria en caso de que los insectos vectores puedan desplazarse de los vegetales infectados a otros vegetales (p. 109). Dicha medida permite de este modo, como explicó la Comisión en sus observaciones escritas, limitar el riesgo de propagación de esos vectores y, en consecuencia, de la propia bacteria, en el momento en que se eliminen, con arreglo al apartado 2, letra a), del artículo 6 de esa Decisión, plantas hospedadoras que puedan albergar tales vectores.
- 37 Asimismo, en virtud del apartado 3 de ese artículo, el Estado miembro de que se trate debe, sin mayores precisiones cronológicas, realizar tomas de muestras y pruebas en los «vegetales especificados» en un radio de 100 metros alrededor de cada uno de los vegetales infectados, lo cual incluye, no solamente a las plantas hospedadoras a las que se refiere el apartado 2, letra a), de dicho artículo —esto es, las que son sensibles a las cepas europeas de la bacteria *Xylella*—, sino también a las que son sensibles a las cepas no europeas de esta bacteria.
- 38 De lo anterior se deduce que las obligaciones impuestas por los apartados 2 a 4 del artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789 no consisten en obligaciones independientes que se excluyen mutuamente, sino en un conjunto de medidas intrínsecamente vinculadas de naturaleza y alcance diferentes y que, por lo que se refiere a las establecidas en los apartados 2, letra a), y 4 de ese artículo, deben aplicarse sucesivamente. En consecuencia, no cabe interpretar que las obligaciones establecidas en los mencionados apartados 3 y 4 afectan al carácter imperativo de la obligación de eliminar «inmediatamente» las plantas hospedadoras en el radio correspondiente alrededor de los vegetales infectados.
- 39 Procede analizar la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 a la luz de estas precisiones preliminares.

Sobre la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 en relación con la Directiva 2000/29, interpretada a la luz de los principios de cautela y de proporcionalidad

- 40 Es preciso señalar que la mayor parte de las disposiciones de la Directiva 2000/29 mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente en su primera cuestión prejudicial no son pertinentes para analizar la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789.
- 41 En primer término, el artículo 11, apartado 3, y el artículo 13 *quater*, apartado 7, de la Directiva 2000/29 no guardan relación con el supuesto contemplado en el mencionado artículo 6, apartado 2, letra a), ya que esas disposiciones se refieren, respectivamente, a la circulación de vegetales entre los Estados miembros y a la importación en la Unión de vegetales procedentes de terceros países.
- 42 Seguidamente, los apartados 1 y 2 del artículo 16 de esta Directiva, considerados aisladamente, se refieren a las medidas que deben adoptar los Estados miembros, no la Comisión, y, por otra parte, el apartado 2 de ese artículo es aplicable a los organismos nocivos que no figuran, a diferencia de lo que sucede con la bacteria *Xylella*, en los anexos de esa Directiva.
- 43 Por último, el apartado 5 de ese mismo artículo 16 tiene por finalidad permitir que la Comisión adopte medidas preventivas para erradicar o, si esto no fuera posible, impedir la propagación del organismo nocivo de que se trate sobre la base de un análisis preliminar del riesgo fitosanitario «en espera de la reunión del Comité fitosanitario permanente». Ahora bien, en el presente asunto consta que la Decisión de Ejecución 2015/789, tal como resulta de su considerando 17, estuvo precedida de un dictamen favorable del comité fitosanitario competente.
- 44 Debe recordarse que, por su parte, el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 fue adoptado sobre la base del artículo 16, apartado 3, cuarta frase, de la Directiva 2000/29, el cual faculta a la Comisión, en función de la evolución de la situación en materia de riesgo fitosanitario, a modificar o a revocar las «medidas necesarias» adoptadas por los Estados miembros, en particular, con arreglo al apartado 1 de ese artículo 16 para erradicar el organismo nocivo de que se trate.
- 45 En consecuencia, el análisis de la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 debe realizarse a la luz del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29.
- 46 A este respecto, se deriva de una reiterada jurisprudencia que, 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. Por añadidura, del artículo 290 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 291 TFUE, apartado 2, se desprende que la Comisión, al ejercer un poder de ejecución, no puede modificar ni completar el acto legislativo, ni siquiera en sus elementos no esenciales (sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289, apartados 44 y 45).
- 47 Debe recordarse, asimismo, que el legislador de la Unión está obligado a tomar en consideración el principio de cautela, conforme al cual, mientras subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, pueden adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos. Cuando se manifieste la imposibilidad de 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 persista 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 (véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, apartados 81 y 82).

- 48 Dicho principio debe, además, aplicarse tomando en consideración el principio de proporcionalidad, el cual exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos restrictiva, y que los inconvenientes ocasionados no deben ser desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en particular, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 29).
- 49 Por lo que se refiere al control judicial de la observancia de esos principios, el Tribunal de Justicia ha declarado que debe reconocerse a la Comisión amplias facultades de apreciación cuando adopta medidas de gestión de riesgos. En efecto, la intervención en este ámbito implica tomar, en particular, decisiones de naturaleza política y realizar apreciaciones complejas. Sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en particular, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Gowan Comercio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, apartado 82).
- 50 Debe también recordarse que la validez de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, y no puede, pues, depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (véase, en particular, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 51 Dicho esto, también resulta de la jurisprudencia que, cuando elementos nuevos modifican la percepción de un riesgo o muestran que ese riesgo puede limitarse mediante medidas menos rigurosas que las existentes, corresponde a las instituciones y, en particular, a la Comisión, que tiene el poder de iniciativa, velar por que se adapte la normativa a los nuevos datos (sentencia de 12 de enero de 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, apartado 40). De este modo, en el presente asunto, incumbe a la Comisión, en virtud del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29, comprobar periódicamente, tal como se ha indicado en el apartado 44 de la presente sentencia, si las medidas adoptadas para gestionar el riesgo fitosanitario de que se trate deben modificarse o revocarse.
- 52 Debe examinarse a la luz de estas disposiciones y de estos principios la validez de la obligación, impuesta por el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, de eliminar inmediatamente, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, las plantas hospedadoras con independencia de su estado sanitario (primeras cuatro cuestiones prejudiciales) antes de apreciar qué incidencia tiene a este respecto la inexistencia de un régimen indemnizatorio en esa Decisión (sexta cuestión prejudicial).
- Sobre el análisis de la validez de la obligación impuesta por el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789
- 53 Debe recordarse que la Directiva 2000/29 tiene como finalidad garantizar un alto grado de protección fitosanitaria contra la introducción en la Unión de organismos nocivos en los productos importados de terceros países (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Anastasiou y otros, C-140/02, EU:C:2003:520, apartado 45).

- 54 En el presente asunto, de conformidad con este objetivo, el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 pretende, tal como resulta de su considerando 4, erradicar la bacteria *Xylella* y evitar de este modo su propagación fuera de la región de Apulia endureciendo las medidas impuestas por las Decisiones de Ejecución 2014/87 y 2014/497, a raíz de que las autoridades italianas notificaran la presencia de esta bacteria en la provincia de Lecce.
- 55 Pues bien, no resulta controvertido que la protección de la salud y la realización de este objetivo dentro del correspondiente sector del mercado interior agrícola constituyen objetivos legítimos de interés general de la normativa de la Unión (véase, en particular, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 56 En estas circunstancias, debe examinarse si la Comisión pudo legítimamente considerar, habida cuenta de las amplias facultades de apreciación de que dispone en el ámbito en cuestión en virtud del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29 y del principio de cautela, que la obligación de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras, con independencia de su estado sanitario, en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, prevista en el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, era, a la luz de los datos científicos disponibles en la fecha de adopción de esta Decisión, adecuada y necesaria para alcanzar ese objetivo y estrictamente proporcionada en relación con el mismo.
- 57 En primer lugar y a título preliminar, cabe señalar que los demandantes en el litigio principal cuestionan que la propia eliminación de los vegetales infectados sirva para erradicar la infección. Sostienen, de este modo, que no se ha demostrado el nexo causal entre la bacteria *Xylella* y la desecación rápida de los olivos observada en la región de Apulia. Consideran que, con mayor motivo, resulta que la eliminación de todas las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de los vegetales infectados tampoco sirve para erradicar la infección.
- 58 A este respecto, debe constatar que resulta claramente del dictamen de la EFSA de 6 de enero de 2015, lo cual no es cuestionado por los demandantes en el litigio principal, que los olivos forman parte, al igual que un número relativamente elevado de otros vegetales, de las plantas hospedadoras de la bacteria *Xylella*.
- 59 Pues bien, a pesar de que la EFSA no ha demostrado en ese dictamen la existencia de un nexo causal cierto entre la bacteria *Xylella* y la desecación rápida de los olivos en la región de Apulia, ese dictamen puso de relieve (p. 3), tal como el Abogado General observó en el punto 116 de sus conclusiones, una correlación significativa entre esta bacteria y la presencia de tal patología.
- 60 A este respecto, debe destacarse que, a diferencia de lo que sugieren los demandantes en el litigio principal, el principio de cautela, lejos de prohibir la adopción de cualquier medida a falta de certidumbre científica en cuanto a la existencia o el alcance de un riesgo sanitario, puede, por el contrario, justificar, como se ha recordado en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, la adopción por parte del legislador de la Unión de medidas de protección, aunque subsistan incertidumbres científicas a ese respecto.
- 61 Asimismo, es necesario señalar que, aunque los demandantes en el litigio principal niegan la realidad de un nexo de causalidad entre la bacteria *Xylella* y la desecación rápida de los olivos en la región de Apulia, no aportan ningún elemento de prueba que sustente sus alegaciones.
- 62 Procede, en consecuencia, constatar que la Comisión pudo legítimamente considerar que la obligación de eliminar inmediatamente los vegetales infectados era una medida adecuada y necesaria para prevenir la propagación de la bacteria *Xylella*. Asimismo y por lo que se refiere al carácter estrictamente proporcionado de esta obligación, no se ha puesto de manifiesto ninguna medida alternativa menos restrictiva en relación con los vegetales infectados que pudiera servir para alcanzar ese mismo objetivo.

- 63 En estas circunstancias, debe examinarse, en segundo lugar, si la obligación de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras situadas «en un radio de 100 metros» alrededor de los vegetales infectados, «independientemente de su estado sanitario», constituye una medida adecuada, a la luz de los principios de cautela y de proporcionalidad, para alcanzar el objetivo perseguido.
- 64 Por lo que se refiere, en primer término, a la obligación de proceder a tal eliminación «en un radio de 100 metros» alrededor de los vegetales infectados, es preciso examinar, para apreciar si esa obligación es adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido, los datos de que disponía la Comisión, en el momento de adoptar su decisión, acerca del riesgo de difusión de la infección a partir de los vegetales infectados.
- 65 A este respecto, debe señalarse que la EFSA, tras constatar en su dictamen de 6 de enero de 2015 que «los vectores infecciosos pueden diseminarse localmente volando o siendo transportados pasivamente por el viento a distancias más largas» (p. 4), precisa, sin dejar de reconocer que «el papel que el hombre y el viento juegan en la propagación es todavía poco conocido y que son insuficientes los datos que permitan determinar hasta qué distancia pueden volar los insectos vectores» (p. 4), que «determinados datos disponibles sugieren que una distancia de 100 metros es una distancia de dispersión que parece apropiada» (p. 62). Por otra parte, se desprende de este dictamen que «la difusión se limita fundamentalmente a los cicadélidos cuyo alcance de vuelo está limitado a una media de un centenar de metros, si bien pueden también ser impulsados por el viento a distancias más largas» (p. 94).
- 66 Debe constatar que, a la luz de estos datos científicos, la Comisión podía legítimamente considerar, habida cuenta de las amplias facultades de apreciación de que dispone en la materia, que la obligación de eliminar inmediatamente las plantas hospedadoras en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados era una medida adecuada y necesaria para evitar la propagación de la bacteria *Xylella* a partir de esas plantas por los insectos vectores de tal bacteria.
- 67 Por lo que se refiere a si esta obligación es estrictamente proporcionada, el Sr. Pesce y otros alegan que, cuando la Comisión adoptó la Decisión 2015/789, existía una cierta incertidumbre científica acerca del modo en que se propaga la bacteria *Xylella*. Afirman, en particular, que no cabe excluir que los vectores de esta propagación puedan conseguir extender la infección mucho más allá de un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados.
- 68 Sin embargo, lejos de cuestionar la proporcionalidad del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, el hecho de que la Comisión limitara la obligación de eliminación a un radio de 100 metros, siendo así que los vectores pueden propagar la bacteria más allá del mismo, demuestra por el contrario que esta obligación se limitaba a lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véase, por analogía, la sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, EU:C:2001:420, apartado 120).
- 69 Por lo que respecta, en segundo término, a la obligación de eliminar inmediatamente, dentro del radio en cuestión, las plantas hospedadoras «independientemente de su estado sanitario», esto es, incluso si no presentan ningún síntoma de infección por la bacteria *Xylella* y no existen sospechas de que estén infectadas por ésta, los demandantes en el litigio principal alegaron, tanto en sus observaciones escritas como en la vista, que el concepto de «erradicación» al que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2000/29 guarda únicamente relación con los organismos nocivos. En consecuencia, sostienen que la Comisión únicamente está facultada para ordenar la eliminación de los vegetales infectados por esos organismos.
- 70 No obstante, tal como indicó el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, las disposiciones del artículo 16 de la Directiva 2000/29 están formuladas en términos generales de los que no cabe inferir tal limitación del ámbito de aplicación de las medidas que la Comisión puede adoptar. Habida cuenta del principio de cautela, el apartado 3 de ese artículo, en relación con su apartado 1, debe, por

el contrario, interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión adoptar cualquier medida necesaria, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, para erradicar o aislar los organismos nocivos, de modo que, si la consecución de este objetivo exige la eliminación no sólo de los vegetales infectados, sino también la de todas las plantas hospedadoras situadas en sus proximidades, aunque no presenten ningún síntoma de infección por la bacteria *Xylella* y no existan sospechas de que estén infectadas por ésta, esa institución está facultada para imponer tal medida.

- 71 En el presente asunto, para determinar si esta medida es adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido, debe analizarse si la Comisión disponía, en el momento en que adoptó su decisión, de datos concordantes que pudieran indicar que, a pesar de la eliminación de los vegetales infectados, las plantas hospedadoras vecinas, aunque no presentaran ningún síntoma de infección por la bacteria *Xylella* y no existieran sospechas de estar infectadas por ésta, podían no obstante ser portadoras de esa bacteria y contribuir a su propagación.
- 72 A este respecto, debe señalarse que, según se lee en el dictamen de la EFSA de 6 de enero de 2015, «los hospedadores asintomáticos y las infecciones asintomáticas o ligeras pueden escapar a exámenes basados exclusivamente en inspecciones oculares, o incluso en pruebas de laboratorio, ya sea por una posible precocidad de la infección o por un reparto irregular de la bacteria en la planta» (p. 6). En consecuencia, según ese dictamen, la presencia de la bacteria *Xylella* es difícil de detectar en vegetales que no presentan síntomas o recientemente contaminados (p. 97). Dicho dictamen concluye, en consecuencia, que «dado que la enfermedad se propaga de una planta a otra por medio de insectos vectores y 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, resulta fundamental que, al erradicar vegetales reconocidos como infectados, se destruyan asimismo todos los demás vegetales cercanos» (p. 100).
- 73 A la luz de estos datos científicos, resulta que la Comisión pudo legítimamente considerar, habida cuenta de las amplias facultades de apreciación de que dispone en la materia, que la obligación de eliminar inmediatamente todos las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de los vegetales infectados era, a diferencia de lo que sucede con la eliminación circunscrita exclusivamente a los vegetales infectados por esa bacteria o a los vegetales en proceso de desecación propuesta por el Sr. Pesce y otros, una medida adecuada y necesaria para evitar la propagación de la bacteria *Xylella* a partir de esas plantas por los insectos vectores de la misma.
- 74 Por lo que se refiere al carácter estrictamente proporcionado de esta obligación, debe señalarse que el legislador de la Unión debía ponderar los diferentes intereses en juego; esto es, por una parte, en particular, el derecho de propiedad de los dueños de olivos en la región de Apulia y las consecuencias económicas, sociales y medioambientales que tendría en esa región la eliminación de los vegetales prevista y, por otra parte, la importancia de la producción vegetal en la Unión y el interés general de garantizar una protección eficaz del territorio de la Unión, incluida Italia más allá de la provincia de Lecce, contra la propagación de la bacteria *Xylella* en el conjunto de dicho territorio.
- 75 A este respecto, debe observarse en primer lugar que la obligación de eliminar inmediatamente todos las plantas hospedadoras en el radio en cuestión fue impuesta por la Comisión debido a la rápida propagación de la bacteria en el norte de la provincia de Lecce, después de que esta institución se limitara a prohibir, en la Decisión de Ejecución 2014/87, la circulación de vegetales destinados a la plantación fuera de esa provincia y tras imponer, en la Decisión de Ejecución 2014/497, la eliminación únicamente de los vegetales infectados, poniéndose así de relieve una cierta graduación en las medidas adoptadas.
- 76 En segundo lugar, debe señalarse que la Comisión no impuso la obligación de eliminación en cuestión en cualquier circunstancia. En efecto, como excepción a lo dispuesto en el artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789, y limitado a la provincia de Lecce, dado que la erradicación ya no era posible, el

artículo 7 de esa Decisión faculta a las autoridades nacionales competentes para adoptar medidas de contención que no impliquen la eliminación de todas las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de los vegetales infectados.

- 77 En la vista, los demandantes en el litigio principal sostuvieron, no obstante, que esta excepción demostraba, por el contrario, el carácter desproporcionado de la obligación de eliminar esos vegetales, ya que ésta no fue impuesta en la zona geográfica más contaminada por la bacteria.
- 78 Consta en cualquier caso que, tal como resulta del considerando 7 de la Decisión de Ejecución 2015/789, en la provincia de Lecce, la Comisión pretende, no ya la erradicación de la bacteria *Xylella*, que ya no resulta posible, sino la contención de la propagación de esa bacteria al permitir que los Estados miembros impongan la eliminación de los vegetales infectados sólo en ciertas zonas determinadas para proteger los sitios de producción, las plantas con particular valor cultural, social o científico, así como el límite con el resto del territorio de la Unión. Con ese objetivo, el artículo 8 de esa Decisión impone el establecimiento de una zona de vigilancia inmediatamente fuera de la zona tampón que rodea la zona infectada de la provincia de Lecce. Tal como expuso en la vista el Gobierno italiano, estas medidas tienen, pues, como objetivo, dado que el mar rodea a esta provincia, confinar en la mayor medida posible la bacteria *Xylella* en esa provincia para evitar su propagación en las zonas situadas al norte de la misma.
- 79 Por el contrario, fuera de la provincia de Lecce, la Comisión pretende, mediante las medidas previstas en el artículo 6 de la Decisión de Ejecución 2015/789, erradicar la bacteria *Xylella*, ya que tal erradicación resulta aún posible, para evitar su propagación al conjunto de la Unión. Pues bien, por las razones ya expuestas en los apartados 69 a 73 de la presente sentencia, la consecución de esos objetivos exige la eliminación, no sólo de los vegetales infectados, sino también de todas las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de éstos.
- 80 Por último y por lo que se refiere a la cuestión de si podían aplicarse a las plantas hospedadoras en cuestión medidas menos rigurosas, como el desmoche o la poda severa de los olivos y la aplicación de un tratamiento a base de pesticidas —medidas que fueron mencionadas por el Sr. Pesce y otros—, debe señalarse que, además de que éstos no fundamentan sus alegaciones a este respecto en ningún dato científico, resulta del dictamen de la EFSA de 6 de enero de 2015 que «no existe actualmente ningún tratamiento que permita curar las plantas enfermas a campo abierto. Las plantas contaminadas quedan infectadas, en la mayoría de los casos, para toda su vida o se marchitan rápidamente. Si bien es posible que los cambios introducidos en los sistemas de cultivo (poda, fertilización o irrigación, por ejemplo) tengan cierta influencia en la enfermedad, no son suficientes para curar las plantas» (p. 97). Asimismo, ese dictamen señala que «en la región de Apulia, la tala radical de los olivos infectados ha producido el 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» (p. 97).
- 81 En estas circunstancias, sin dejar de admitir que, tal como señalan el Sr. Pesce y otros, la obligación de eliminar todas las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de los vegetales infectados puede tanto lesionar su derecho de propiedad como ser perjudicial para el medio ambiente en la región de Apulia, cabe afirmar que la Comisión estaba fundada, en ejercicio de las amplias facultades de apreciación de que dispone a este respecto y tras ponderar los diferentes intereses en juego, para imponer esta obligación.
- 82 No obstante, es preciso recordar que, tal como se ha indicado en el apartado 51 de la presente sentencia, en caso de que la situación evolucione de modo que la erradicación de la bacteria *Xylella* ya no exige, sobre la base de nuevos datos científicos pertinentes, la eliminación inmediata de todas las plantas hospedadoras en un radio de 100 metros alrededor de los vegetales infectados, incumbiría a la Comisión, con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2000/29, modificar la Decisión de Ejecución 2015/789 o adoptar una nueva Decisión para tomar en consideración esta evolución sin dejar de observar los principios de cautela y de proporcionalidad.

Sobre la inexistencia de un régimen indemnizatorio en la Decisión de Ejecución 2015/789

- 83 Según el Sr. Pesce y otros, dado que la Decisión de Ejecución 2015/789 conlleva una auténtica expropiación a los propietarios de las explotaciones agrícolas a la que ésta se refiere, la Comisión hubiera debido prever expresamente, en esa Decisión, una indemnización proporcional al valor efectivo de los vegetales no infectados cuya eliminación ordenó.
- 84 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador de la Unión puede considerar, en el marco de la amplia facultad de apreciación de que dispone en materia de política agrícola, que procede indemnizar, parcial o totalmente, a los propietarios de las explotaciones en las que se sacrificuen y destruyan animales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión de que de esta apreciación no cabe deducir que exista en el Derecho de la Unión un principio general que obligue a conceder una indemnización en todas las circunstancias (véase la sentencia de 10 de julio de 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397, apartado 85).
- 85 Dicho esto, es preciso señalar que el artículo 17 de la Carta, relativo al derecho de propiedad, prevé en su artículo 1, en particular, que «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» y que, «el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general».
- 86 Pues bien, dado que el derecho a una indemnización se deriva directamente del artículo 17 de la Carta, el mero hecho de que ni la Directiva 2000/29 ni la Decisión de Ejecución 2015/789 contengan un régimen indemnizatorio o la circunstancia de que no impongan la obligación expresa de establecer tal régimen no pueden interpretarse en el sentido de que ese derecho queda excluido. De ello se deduce que tal Decisión no puede considerarse inválida por ese motivo.
- 87 De las anteriores consideraciones resulta que el artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 no es contrario ni a la Directiva 2000/29 ni a los principios de proporcionalidad y de cautela.

Sobre la validez artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789 en relación con las exigencias derivadas del cumplimiento del deber de motivación

- 88 Procede recordar que, si bien es cierto que la motivación que exige el artículo 296 TFUE debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad de la Unión autora del acto impugnado, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se exige sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes (véase la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 58). Esto es así máxime cuando los Estados miembros han estado estrechamente asociados al proceso de elaboración del acto objeto de litigio y conocen, por tanto, las razones que motivan este acto (véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, EU:C:2004:495, apartado 50).
- 89 Asimismo, cuando se trata de actos de alcance general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que el acto en cuestión se propone alcanzar (véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, EU:C:2004:495, apartado 51).

- 90 Por consiguiente, si el acto impugnado revela lo esencial del objetivo perseguido por la institución, resulta innecesario exigir a ésta una motivación específica para cada una de las opciones de carácter técnico que ha realizado (véase, en particular, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 60).
- 91 En el presente asunto, debe constatar que los considerandos 1 a 4 de la Decisión de Ejecución 2015/789 exponen claramente las razones por las que la Comisión decidió extender las medidas de erradicación a todas las plantas hospedadoras situadas en las proximidades de los vegetales infectados. En efecto, resulta de éstos que esa medida de extensión tiene por finalidad servir al objetivo general consistente en reforzar, tras el descubrimiento de nuevos brotes de la bacteria *Xylella*, las medidas de erradicación adoptadas anteriormente y evitar la propagación de la bacteria al conjunto de la Unión, habida cuenta de los nuevos dictámenes científicos de la EFSA, que ampliaron la lista de vegetales sensibles a la bacteria, limitando al mismo tiempo algunas de esas medidas a las plantas hospedadoras «con el fin de garantizar la proporcionalidad». Asimismo, según el considerando 1 de esa Decisión, las autoridades italianas estuvieron involucradas en la aprobación de ésta, de forma que debían conocer tanto las razones que llevaron a esa aprobación como las medidas previstas por la Comisión para erradicar la bacteria *Xylella*.
- 92 En estas circunstancias, la Comisión no estaba en absoluto obligada a explicitar, en los considerandos de su Decisión, los motivos que pudieran justificar cada una de las medidas particulares que ésta imponía.
- 93 Por consiguiente, la Decisión de Ejecución 2015/789 cumple el deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE.
- 94 Resulta de las anteriores consideraciones que el examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no pone de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), de la Decisión de Ejecución 2015/789, en relación con la Directiva 2000/29, interpretada a la luz de los principios de cautela y de proporcionalidad, así como habida cuenta del deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE y en el artículo 41 de la Carta.

Costas

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

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

El examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no pone de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 6, apartado 2, letra a), 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.), en relación con 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, en su versión modificada por la Directiva 2002/89/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, interpretada a la luz de los principios de cautela y de proporcionalidad, así como habida cuenta del deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Firmas

