SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 16 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-37/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Roelof Donkersteeg,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 1 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas (DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34), en su versión modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 81, p. 75),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. J.-P. Puissochet y la Sra. F. Macken, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. M.A. Fierstra, hoofd van de afdeling Europees recht del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. N. Green, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. H. van Lier, Consejero Jurídico, C. van der Hauwaert, miembro del Servicio Jurídico, y M. Shotter, funcionario nacional adscrito al citado Servicio, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Donkersteeg, representado por el Sr. D. van Niel, abogado de Utrecht; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra; del Gobierno danés, representado por el Sr. J. Molde; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, y de la Comisión, representada por los Sres. H. van Lier y C. van der Hauwaert, expuestas en la vista de 9 de marzo de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de abril de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 5 de enero de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero siguiente, el Hoge Raad der Nederlanden planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 1 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas (DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34), en su versión modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 81, p. 75; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal incoado contra el Sr. Donkersteeg por no disponer en su explotación agrícola de instalaciones para la desinfección del calzado y por no haber hecho vacunar contra la enfermedad de Aujeszky a los cerdos criados en su explotación.

La legislación comunitaria

3 A tenor del artículo 1, punto 1, de la Directiva, una «especificación técnica» es «la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad o el uso específico, la seguridad, o las dimensiones, incluidas las prescripciones

aplicables al producto en lo referente a la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, marcado y etiquetado, así como los métodos y procedimientos de producción para los productos agrícolas, con arreglo al apartado 1 del artículo 38 del Tratado [...]».

4 El artículo 1, punto 5, de la Directiva define el «reglamento técnico» como «las especificaciones técnicas, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de *iure* o *de facto,* para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, a excepción de las establecidas por las autoridades locales».

5 Según el artículo 1, punto 7, el concepto de «producto» incluye en particular «cualquier producto agrícola».

6 El artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva dispone:

«Los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastaría con una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una breve notificación referente a las razones por las cuales es necesario el establecimiento de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto [...]»

7 Según la definición del artículo 1, punto 2, de la Directiva, en su versión modificada por la Directiva 94/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1994, por la que se modifica por segunda vez de forma sustancial la Directiva 83/189 (DO L 100, p. 30), una «especificación técnica» es «una

especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto [...] El término "especificación técnica" abarca también los métodos y procedimientos de producción de los productos agrícolas, con arreglo al apartado 1 del artículo 38 del Tratado [...] en caso de que incidan en las características de estos últimos».

La legislación neerlandesa

8 El artículo 2, apartado 1, del Verordening Minimumeisen Varkenshouderij 1993 (Reglamento por el que se establecen las normas mínimas aplicables a las explotaciones de ganado porcino; en lo sucesivo, «Reglamento NEP»), adoptado el 2 de diciembre de 1992 y que entró en vigor el 4 de septiembre de 1993, dispone lo siguiente:

«El empresario estará obligado a velar por que en su explotación haya uno o varios recipientes de desinfección o instalaciones de limpieza adecuadas para la desinfección del calzado.»

9 El artículo 2, apartado 1 del Verordening Bestrijding Ziekte van Aujeszky 1993 (Reglamento relativo a la lucha contra la enfermedad de Aujeszky; en lo sucesivo, «Reglamento LMA»), adoptado el 9 de junio de 1993 y que entró en vigor el 4 de septiembre de 1993, dispone:

«Todo empresario estará obligado a vacunar a los cerdos criados en su explotación contra la enfermedad de Aujeszky de conformidad con el programa de vacunación establecido para las especies animales de que se trata y los diferentes sectores por el Departamento a propuesta de la Fundación.»

10 Las autoridades nacionales elaboraron dicho programa de vacunación, que fue aprobado por la Comisión. Según lo dispuesto en el programa, los cerdos destinados al engorde deben vacunarse entre las semanas décima y decimosexta posteriores a su nacimiento; si las circunstancias propias de la explotación así lo requieren, deberá efectuarse una segunda vacunación cuatro semanas después de la primera.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

11 Se incoaron acciones penales contra el Sr. Donkersteeg por haber infringido las disposiciones neerlandesas que regulan la cría de cerdos. En particular, se le imputan las infracciones siguientes:

— en primer lugar, no haber cumplido, el 22 de marzo de 1995, en su condición de empresario sometido al Reglamento NEP, la obligación de velar por que en su explotación existieran uno o varios recipientes para la desinfección o instalaciones de limpieza adecuadas para la desinfección del calzado, y,

— en segundo lugar, no haber cumplido, durante el período comprendido entre el 1 de diciembre de 1994 y el 22 de marzo de 1995, o aproximadamente en ésta última fecha, en su condición de empresario sometido al Reglamento LMA, la obligación de vacunar contra la enfermedad de Aujeszky a los cerdos criados en su explotación, conforme al programa aprobado a tal efecto.

12 El Gerechtshof te Arnhem (Países Bajos) anuló la sentencia dictada en rebeldía en primera instancia y condenó en apelación al Sr. Donkersteeg por las dos infracciones mencionadas en el apartado precedente.

13 El Sr. Donkersteeg interpuso un recurso de casación contra la citada sentencia ante el Hoge Raad der Nederlanden alegando, en lo que respecta a las dos infracciones antes citadas, que, con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p. I-2201), el Gerechtschof te Arnhem no habría debido declarar punibles los hechos imputados, dado que las disposiciones de la normativa nacional que habían servido de base a las acciones penales no habían sido comunicadas a la Comisión en cumplimiento de la Directiva.

14 En estas circunstancias, el Hoge Raad der Nederlanden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 1 de la Directiva 83/189 en el sentido de que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de 1993 por el que se establecen las normas mínimas aplicables a las explotaciones de ganado porcino [...] según el cual "el empresario estará obligado a velar por que en su explotación haya uno o varios recipientes para la desinfección o instalaciones de limpieza adecuadas para la desinfección del calzado", debe considerarse reglamento técnico a efectos de la mencionada Directiva?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 1 de la Directiva 83/189 en el sentido de que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de 1993 relativo a la lucha contra la enfermedad de Aujeszky [...] según el cual "todo empresario estará obligado a vacunar los cerdos criados en su explotación contra la enfermedad de Aujeszky, de conformidad con el programa de vacunación establecido para las especies animales de que se trata por el Departamento a propuesta de la Fundación" debe considerarse reglamento técnico a efectos de la mencionada Directiva?

3) El hecho de que el proyecto de reglamento técnico a efectos de la Directiva 83/189 no haya sido comunicado a la Comisión conforme a sus artículos 8 y 9, ¿hace que sea inaplicable dicho Reglamento en la medida en que, en un caso concreto, crea un obstáculo a los intercambios o a la libre circulación de

mercancías o, debe considerarse que una disposición de ésta índole debe quedar sin aplicación si, en razón de la generalidad de sus términos y con independencia del caso concreto, tiene o puede tener el efecto de obstaculizar los intercambios?

4) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, el hecho de que en diciembre de 1995 la Comisión Europea aprobase el programa neerlandés de lucha contra la enfermedad de Aujeszky en el ganado porcino para 1996 ¿tiene alguna consecuencia sobre la aplicabilidad en el presente caso del artículo 2, apartado 1, del Reglamento relativo a la lucha contra la enfermedad de Aujeszky? En caso afirmativo, ¿cúales son las consecuencias?»

Sobre la primera cuestión

15 Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide en esencia que se dilucide si una disposición, como la controvertida en el asunto principal, que obliga a que existan uno o varios recipientes para la desinfección del calzado o instalaciones adecuadas para la limpieza de éste en las explotaciones dedicadas a la cría de ganado porcino constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.

16 El Gobierno neerlandés alega que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento NEP no constituye una «especificación técnica» a efectos de la Directiva. En efecto, dicho precepto no tiene que ver con las características requeridas del producto y tampoco se trata de una disposición referente a un método de producción, dado que dicha disposición no establece requisito alguno para el engorde, la reproducción o la cría de los cerdos.

17 El Gobierno danés afirma que el Reglamento NEP no contiene exigencia alguna acerca de los cerdos criados en las explotaciones a que se refiere la citada disposición y, por consiguiente, tampoco define las características requeridas de

un producto. Dicho Gobierno añade que aun cuando el cerdo es un producto agrícola, el citado Reglamento tampoco regula los métodos y procedimientos de producción, dado que no afecta a la posibilidad de comercializar legalmente cerdos criados en las explotaciones reguladas en él. Además, los métodos y procedimientos de producción establecidos a nivel nacional deben tener una incidencia directa o indirecta sobre las características de los productos de que se trata para poder ser calificados de especificaciones técnicas a efectos de la Directiva.

18 Según el Gobierno del Reino Unido, el Reglamento NEP no define las características de producto alguno, ni de los cerdos para la cría ni de los criados para su consumo. El citado Reglamento se limita a establecer las normas aplicables al propio empresario. Además, si bien la normativa controvertida en el asunto principal fija los requisitos de higiene para la cría de cerdos, no establece criterio alguno aplicable a la propia producción de ganado porcino.

19 La Comisión alega que el Reglamento NEP no puede considerarse como una especificación técnica, dado que no fija métodos ni procedimientos de producción para los productos agrícolas en el sentido del artículo 1, punto 1, de la Directiva. La norma de que se trata constituye una de las numerosas medidas de higiene exigidas por el Reglamento NEP a las explotaciones de ganado porcino, medidas que no están vinculadas a la producción propiamente dicha del producto agrícola. Además, los métodos y procedimientos de producción únicamente podrían considerarse especificaciones técnicas a efectos de la Directiva en la medida en que tuvieran una incidencia apreciable sobre las características del producto. En el asunto principal, la obligación referente a las instalaciones de desinfección no tiene efecto alguno sobre las características del producto agrícola.

20 Sobre este particular debe recordarse que, según su artículo 1, punto 7, la Directiva entiende por «producto» tanto los productos industriales como agrícolas y que, según el punto 1 de la misma disposición, en su versión aplicable al presente caso, la Directiva entiende por «especificación técnica» la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto así como, por lo que se refiere a los productos agrícolas, los métodos y procedimientos de producción de estos productos.

21 Ahora bien, como han destacado los Gobiernos neerlandés, danés y del Reino Unido, así como la Comisión, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento NEP no contiene una norma en la que se defina una «característica requerida» de los productos agrícolas de que se trata. Tampoco define un «método» o un «procedimiento» de producción de tales productos. En efecto, como afirma con razón la Comisión, la referida disposición nacional, al exigir únicamente que existan recipientes para la desinfección o equipos de limpieza adecuados para desinfectar el calzado en la explotación donde se cría el ganado porcino, no se refiere a la producción propiamente dicha del producto agrícola considerado.

22 Procede, pues, observar que una norma como la que figura en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento NEP no constituye una especificación técnica en el sentido del artículo 1, punto 1, de la Directiva y, como consecuencia, que la citada disposición nacional no puede constituir un reglamento técnico a efectos de esta Directiva.

23 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión que una disposición como la controvertida en el asunto principal, en la que se establece que en las explotaciones en las que se cría ganado porcino deberá haber uno o varios recipientes para la desinfección del calzado o instalaciones adecuadas para la limpieza de éste, no constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.

Sobre la segunda cuestión

24 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si una disposición como la controvertida en el asunto principal, en la que se establece que todo empresario estará obligado a vacunar a los cerdos criados en su explotación contra la enfermedad de Aujeszky, constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.

25 El Gobierno neerlandés afirma que la norma controvertida en el asunto principal no puede considerarse un reglamento técnico a efectos de la Directiva. En efecto, su finalidad es garantizar que los cerdos no sean infectados por el virus de la enfermedad de Aujeszky. Una obligación de vacunación no guarda relación alguna con las características requeridas de un producto. Es perfectamente posible que un cerdo no sea atacado por el virus, aun cuando esté sin vacunar. Al vacunar a sus cerdos, el empresario no hace otra cosa que excluir el riesgo de que éstos sean infectados por el virus de Aujeszky, evitando con ello determinadas restricciones que afectan a la exportación de los cerdos infectados. Sin embargo, la falta de vacunación, es decir, el incumplimiento de la norma de que se trata, en modo alguno limita la posibilidad legal de comercializar o utilizar un cerdo que no haya sido vacunado contra la enfermedad de Aujeszky.

26 El Gobierno del Reino Unido alega que el Reglamento LMA no puede considerarse un reglamento técnico en el sentido del artículo 1, punto 5, de la Directiva. De una parte, el citado Gobierno estima que si bien puede admitirse que una obligación de vacunación afecta a las características del producto, puesto que los cerdos vacunados contra la enfermedad dan una carne sana, esta obligación no define específicamente las características del propio producto. Además, no afecta a los métodos ni a los procedimientos de producción. Su finalidad es establecer a un nivel aceptable y mantener en ese mismo nivel la salud de los cerdos criados en explotaciones especializadas.

27 De otra parte, el Gobierno del Reino Unido afirma que si bien la disposición controvertida en el asunto principal tiene carácter obligatorio en lo que respecta a la cría de cerdos, no presenta una relación suficientemente directa con la comercialización y la utilización del producto para poder ser calificada de reglamento técnico. Dicha disposición se refiere a una fase anterior a la utilización del producto propiamente dicho o a su comercialización. Tampoco puede entenderse en el sentido de que constituye una prohibición o un obstáculo a la comercialización o a la utilización del producto.

28 Según la Comisión, el Reglamento LMA debe definirse como una especificación técnica a efectos de la Directiva, dado que versa sobre un método o un procedimiento de fabricación para los productos agrícolas. En efecto, los animales vivos son productos agrícolas en el sentido del artículo 38, apartado 1,

del Tratado CE (actualmente artículo 32 CE, apartado 1, tras su modificación) y las normas precisas y detalladas en materia de vacunación contra la enfermedad de Aujeszky tienen una incidencia directa sobre la producción propiamente dicha del producto agrícola, debiendo respetarse a lo largo del ciclo de producción. Además, la vacunación tiene una incidencia sensible sobre una característica del producto agrícola, a saber, la característica esencial que constituye la salud de los animales de que se trata.

29 La Comisión considera asimismo que la norma contenida en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento LMA debe calificarse de reglamento técnico. La Comisión señala, a este respecto, que el Reglamento LMA no contiene disposición alguna que imponga restricciones a la comercialización de los cerdos en el supuesto de que, contraviniendo la citada disposición, éstos no sean vacunados contra la enfermedad de Aujeszky. En efecto, un cerdo puede ser comercializado sin que sea necesaria la vacunación cuando dicho animal no sea portador de la referida enfermedad. Sin embargo, según la Comisión, dado que el artículo 1, punto 5, de la Directiva emplea el término «utilización» en sentido amplio, debe cubrir cualquier restricción impuesta a la utilización de un producto agrícola a lo largo del ciclo de producción, es decir, antes de su comercialización como producto acabado destinado al consumo humano. La Comisión destaca que el tipo de especificación controvertida en el asunto principal versa sobre una fase anterior a aquella en que se ofrece el producto en el mercado como producto acabado, y que una interpretación restrictiva del término «utilización» privaría de todo su alcance al concepto de especificación técnica.

30 Según se ha señalado en el apartado 20 de la presente sentencia, conforme al artículo 1, punto 1, de la Directiva, una «especificación técnica» es, por lo que atañe a los productos agrícolas, la especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto o sus métodos y procedimientos de producción.

31 A este respecto debe señalarse que una norma como la que figura en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento LMA constituye una especificación técnica a efectos del artículo 1, punto 1, de la Directiva. Efectivamente, como afirma acertadamente la Comisión, dado que las normas precisas y detalladas en materia de

vacunación contra la enfermedad de Aujeszky se hallan vinculadas a la producción propiamente dicha del producto agrícola de que se trata, debiendo ser respetadas en el transcurso del ciclo de producción, la citada norma define así un «procedimiento» de producción del citado producto.

32 Sin embargo, para ser calificado de reglamento técnico a efectos de la Directiva, la norma controvertida en el asunto principal debe contener, conforme al artículo 1, punto 5, de la citada Directiva, unas especificaciones técnicas «cuyo cumplimiento sea obligatorio, de *iure* o de *facto,* para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, a excepción de las establecidas por las autoridades locales».

33 A este respecto, debe destacarse, como ha hecho el Gobierno neerlandés, que la norma que figura en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento LMA no impone restricción alguna a la comercialización ni a la utilización de los productos de que se trata en el supuesto de que, contraviniendo la citada norma, los cerdos no hayan sido vacunados contra la enfermedad de Aujeszky.

34 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que una disposición, como la controvertida en el asunto principal, en la que se establece que todo empresario está obligado a vacunar a los cerdos criados en su explotación contra la enfermedad de Aujeszky, no constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.

35 Vistas las respuestas a las cuestiones primera y segunda, no procede responder a la tercera y a la cuarta.

Costas

36 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Hoge Raad der Nederlanden mediante resolución de 5 de enero de 1999, declara:

1) **Una disposición como la controvertida en el asunto principal, en la que se establece que en las explotaciones en las que se cría ganado porcino deberá haber uno o varios recipientes para la desinfección del calzado o instalaciones adecuadas para la limpieza de éste, no constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas, en su versión modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988, que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.**

2) **Una disposición, como la controvertida en el asunto principal, en la que se establece que todo empresario está obligado a vacunar a los cerdos criados en su explotación contra la enfermedad de Aujeszky, no constituye un reglamento técnico a efectos de la Directiva 83/189, en su versión modificada por la Directiva 88/182, que hubiera debido ser notificado a la Comisión antes de su adopción.**

Gulmann Puissochet Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C. Gulmann