CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 21 de marzo de 2002 [1]

1. Las medidas de inspección y control a las que deben someterse las carnes frescas de cerdo y de bovino, por una parte, y las condiciones de financiación de dichas medidas, por otra, han sido objeto de armonización comunitaria. En el marco de la armonización de las condiciones de financiación, se estableció que las medidas de inspección y control deben dar lugar al pago de una tasa a tanto alzado. El Bundesverwaltungsgericht (Alemania) solicita al Tribunal de Justicia que dilucide si, en el asunto C-284/00, los gastos correspondientes a la detección de triquinas en la carne de cerdo efectuada entre 1992 y 1994 y, en el asunto C-288/00, el coste de los análisis bacteriológicos realizados en 1991 estaban cubiertos por la tasa a tanto alzado o si podían dar lugar, además de dicha tasa, a tasas específicas.

I. Marco normativo

A. *Derecho comunitario*

2. El marco normativo comunitario pertinente lo constituyen las normas en materia de inspección de carnes frescas y las relativas a la financiación de dichas inspecciones.

1. Normas aplicables en materia de inspección de carnes frescas.

a) Directiva 64/433/CEE

3. Las normas en materia de inspección de carnes frescas, correspondientes al período comprendido entre 1991 y el 31 de diciembre de 1992, las define la Directiva 64/433/CEE del Consejo, [2] en su versión modificada, entre otras, por la Directiva 83/90/CEE del Consejo [3] y, en último lugar, por la Directiva 89/662/CEE del Consejo [4] (en lo sucesivo, «Directiva 64/433»).

4. La Directiva 64/433 tiene por objeto la uniformización de las condiciones sanita-

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (DO 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101).

3 — Directiva de 7 de febrero de 1983 (DO L 59, p. 10; EE 03/27, p. 54).

4 — Directiva de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13).

rias que deben observar los intercambios intracomunitarios de carne, en particular de las especies bovina y porcina. Pretende así suprimir las disparidades existentes entre las disposiciones en vigor en los Estados miembros en dicha materia que podían frenar tales intercambios. [5]

5. La mencionada Directiva dispone que los Estados miembros expedidores de carnes frescas [6] deben velar por que dichas carnes cumplan determinados requisitos destinados a garantizar que son aptas para el consumo humano.

6. Así, con arreglo al artículo 3, apartado 1, parte A, letra d), de la Directiva 64/433, las canales o las partes de canal deberán haber sido sometidas a una inspección sanitaria *post mortem* efectuada por un veterinario oficial, en cuyo marco podrán realizarse incluso, cuando proceda, pruebas de laboratorio. El contenido de dicha inspección *post mortem* se describe detalladamente en el anexo I, capítulo VII, de la Directiva 64/433.

7. Según el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 64/433, las carnes frescas que no hayan sido sometidas a un tratamiento por frío en las condiciones descritas por la Directiva 77/96/CEE del Consejo [7] deberán someterse a una detección de triquinas, y, con arreglo al artículo 5 de la mencionada Directiva, las carnes en las que se haya detectado su presencia no podrán expedirse a otro Estado miembro.

8. Para garantizar unas condiciones uniformes de protección sanitaria de los consumidores y asegurar la libre circulación de los productos sometidos a la organización común de mercado, la Directiva 88/409/CEE del Consejo [8] hizo extensivos todos los requisitos de la Directiva 64/433 a las carnes frescas obtenidas en los Estados miembros destinadas al comercio dentro de su territorio.

b) Directiva 64/433, en su versión modificada por la Directiva 91/497/CEE

9. La Directiva 91/497/CEE del Consejo [9] tiene por objeto la ampliación de los

5 — Considerandos primero a cuarto de la Directiva 83/90.

6 — Según el artículo 2 de la Directiva 64/433, se consideran «carnes frescas» las carnes, incluidas las envasadas al vacío o en atmósfera controlada, que no hayan sido sometidas a ningún tratamiento de conservación más que el del frío.

7 — Directiva de 21 de diciembre de 1976, relativa a la detección de triquinas en el momento de la importación, procedente de terceros países, de carnes frescas procedentes de animales domésticos de la especie porcina (DO 1977, L 26, p. 67; EE 03/11, p. 156). La Directiva 77/96 describe, en su anexo I, los distintos métodos de detección de triquinas y, en su anexo IV, las modalidades de tratamiento por frío.

8 — Directiva de 15 de junio de 1988, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a las carnes reservadas al mercado nacional y los niveles de la tasa a percibir con arreglo a la Directiva 85/73 por la inspección de dichas carnes (DO L 194, p. 28).

9 — Directiva de 29 de julio de 1991, por la que se modifica y codifica la Directiva 64/433 para ampliarla a la producción y comercialización de carnes frescas (DO L 268, p. 69).

requisitos de la Directiva 64/433 al conjunto de la producción de carnes, para tomar en consideración la supresión de los controles veterinarios en las fronteras entre Estados miembros establecida por la Directiva 89/662. [10]

10. La Directiva 64/433, en su versión modificada por la Directiva 91/497, [11] cuyas disposiciones son de aplicación a partir del 1 de enero de 1993, reproduce en lo sustancial las disposiciones de la Directiva 64/433 relativas a la inspección *post mortem* y al contenido de dicha inspección. [12]

11. A semejanza de la Directiva 64/433, la Directiva 64/433 modificada dispone que las carnes frescas de origen porcino que no hayan sido sometidas a un examen de triquinas de conformidad con el anexo I de la Directiva 77/96, deberán ser sometidas a un tratamiento por frío, de conformidad con el anexo IV de la citada Directiva. [13]

12. En el artículo 5, apartado 1, letra a), la Directiva 64/433 modificada indica, además, que las carnes procedentes de animales afectados de triquinosis deben declararse no aptas para el consumo humano.

10 — Considerando sexto de la Directiva 91/497.

11 — En lo sucesivo, «Directiva 64/433 modificada».

12 — Véanse el artículo 3, apartado 1, parte A, letra d), y el anexo I, capítulo VIII, de la Directiva 64/433 modificada.

13 — Artículo 6 de la Directiva 64/433 modificada.

2. Normas aplicables en materia de financiación de las inspecciones

a) Directiva 85/73/CEE y Decisión 88/408/CEE

13. La armonización comunitaria de las tasas de inspección se realizó en dos fases, en primer lugar mediante la Directiva 85/73/CEE del Consejo, [14] y en segundo lugar mediante la Decisión 88/408/CEE del Consejo. [15]

14. La Directiva 85/73 tiene por objeto evitar las restricciones de la competencia originadas por la divergencia en la financiación de las inspecciones sanitarias en los Estados miembros. [16] Dispone que estos últimos han de percibir una tasa en el momento del sacrificio de los animales, por razón de los gastos ocasionados por dichas inspecciones y que se prohíbe toda restitución directa o indirecta de la tasa. Indica que el Consejo debe adoptar el nivel o los niveles globales de las tasas así como las modalidades y principios de aplicación de la Directiva y los casos de excepción. Se autoriza a los Estados miembros para que

14 — Directiva de 29 de enero de 1985, relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de aves de corral (DO L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152), cuya versión aplicable desde el 1 de enero de 1991 es la que fue modificada por la Directiva 88/409 (en lo sucesivo, «Directiva 85/73»).

15 — Decisión de 15 de junio de 1988, referente a los niveles de la tasa que se deberá percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas, de conformidad con la Directiva 85/73 (DO L 194, p. 24).

16 — Considerando quinto.

perciban un importe superior a los niveles globales adoptados por el Consejo, siempre que la tasa total percibida por cada Estado miembro siga siendo inferior o igual al coste real de los gastos de inspección.

15. La Decisión 88/408, adoptada en aplicación de la Directiva 85/73, fija, en el artículo 2, apartado 1, los importes globales, por especie animal, de la tasa que deberán percibir los Estados miembros en concepto del conjunto de inspecciones previstas por la Directiva 64/433. [17]

16. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 88/408, los Estados miembros cuyos costes salariales u otros elementos se desvíen de la media comunitaria utilizada para el cálculo de dichos importes podrán establecer excepciones a la alta y a la baja hasta un total de los costes reales de inspección. La Directiva establece en anexo que tal modulación podrá realizarse de una manera general o para un establecimiento dado.

17. En el artículo 5, apartado 1, la Decisión 88/408 indica que el importe contemplado en el artículo 2 sustituirá a cualquier otro impuesto o tasa sanitario percibido en concepto de inspecciones y controles de la carne fresca previstos por la Directiva 64/433.

17 — Para los bovinos jóvenes y porcinos se fija en 2,5 y 1,30 ecus por animal, respectivamente.

18. Con arreglo a la Directiva 88/409, las tasas resultantes del artículo 2 de la Decisión 88/408 se aplican también a las inspecciones de las carnes frescas obtenidas por los Estados miembros para su mercado interno.

b) Directiva 85/73, en su versión modificada por la Directiva 93/118/CE

19. La Directiva 93/118/CE del Consejo [18] tiene por objeto, entre otros, modificar la Directiva 85/73 a fin de tener en cuenta las nuevas disposiciones en materia de controles. [19] En su artículo 2 deroga la Decisión 88/408 a partir del 1 de enero de 1994.

20. A semejanza de la Directiva 85/73 y de la Decisión 88/408, la Directiva 85/73, en su versión modificada por la Directiva 93/118, [20] dispone que los Estados miembros han de percibir una tasa comunitaria a tanto alzado por el conjunto de las medidas de control armonizadas y que se prohíbe toda restitución directa o indirecta de la tasa. [21] Los Estados miembros pueden establecer excepciones a los importes a tanto alzado a la baja en las mismas condiciones que las contempladas en la Decisión 88/408. [22]

18 — Directiva de 22 de diciembre de 1993 por la que se modifica la Directiva 85/73 (DO L 340, p. 15).

19 — Considerando quinto.

20 — En lo sucesivo, «Directiva 85/73 modificada».

21 — Artículo 1 de la Directiva 85/73 modificada.

22 — Anexo de la Directiva 85/73 modificada, capítulo I, punto 5.

21. No obstante, la facultad concedida a los Estados miembros para que perciban un importe superior a los niveles de las tasas comunitarias, con el límite del coste real de los gastos de inspección, ya no se subordina al requisito de que sus costes salariales u otros elementos se desvíen de la media comunitaria. [23] En su anexo, la Directiva 85/73 modificada permite que, para cubrir costes más elevados, los Estados miembros aumenten para un establecimiento dado los importes a tanto alzado previstos, o perciban una tasa específica que cubra los costes efectivos. [24]

22. Al igual que la Decisión 88/408, la Directiva 85/73 modificada establece que las tasas comunitarias sustituirán a cualquier otro impuesto o tasa sanitaria percibido por las medidas armonizadas de inspección de carne fresca. [25]

B. *Legislación alemana*

1. La legislación federal

23. Conforme al artículo 24 de la Fleischhygienegesetz (Ley sobre higiene de la carne), en su versión aplicable en 1991 y 1992, [26] los Länder determinan los hechos que dan lugar a la percepción de tasas y éstas se han de calcular con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 85/73. A partir del 1 de enero de 1993, la referencia a la Directiva 85/73 se completó con la expresión «y en los actos jurídicos adoptados por las instituciones comunitarias basándose en dicha Directiva».

2. La legislación del Land y de los Kreise

24. La nordrheinwestfälisches Gesetz über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene (Ley de Renania del Norte-Westfalia relativa a los costes sanitarios de la carne y la carne de aves de corral), de 16 de diciembre de 1998, [27] que por lo que respecta a los Reglamentos sobre actuaciones administrativas con arreglo a la FlHG entró en vigor con carácter retroactivo a 1 de enero de 1991, habilita, en particular, a los Kreise a que regulen la percepción de las tasas contempladas, entre otras disposiciones, en el artículo 24 de la FlHG.

25. El Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Gesetzes über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene (Reglamento de desarrollo de la

23 — Artículo 2, apartado 3, de la Directiva 85/73 modificada.

24 — Anexo de la Directiva 85/73 modificada, capítulo I, punto 4, letras a) y b).

25 — Artículo 2, apartado 4, de la Directiva 85/73 modificada.

26 — BGBl. I, p. 649, en lo sucesivo, «FlHG».

27 — GV. NRW, p. 775.

Ley de Renania del Norte-Westfalia, antes citada), de 6 de mayo de 1999,[28] modificado por el Reglamento de 27 de septiembre de 1999,[29] por lo que respecta a las disposiciones pertinentes en los litigios principales, entró también en vigor con carácter retroactivo a 1 de enero de 1991. Determina los hechos imponibles en relación con los cuales la Directiva 85/73, en la versión pertinente, establece una tasa comunitaria, y los hechos imponibles en relación con los cuales no se previó dicha tasa. Entre estos últimos figuran la detección de triquinas y los análisis bacteriológicos.

26. Sobre la base de los dos textos legales antes citados, el Kreis Wesel (entidad local supramunicipal de Wesel), competente en el asunto C-284/00, adoptó el Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (Reglamento relativo a la percepción de tasas y gastos por las actuaciones administrativas efectuadas en aplicación de la FlHG), de 16 de agosto de 1999.[30] Dicho Reglamento entró en vigor con carácter retroactivo a 1 de enero de 1991 y establece, además de la tasa a tanto alzado por las inspecciones *post mortem,* el importe de la tasa específica por la detección de triquinas en la carne de cerdo para los ejercicios de 1992 a 1994.

27. Sobre esa misma base, el Kreis Neuss (entidad local supramunicipal de Neuss), competente en el asunto C-288/00, adoptó el Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (Reglamento relativo a la percepción de tasas y gastos por las actuaciones administrativas efectuadas en aplicación de la legislación sobre la higiene de la carne), de 10 de junio de 1999,[31] que también entró en vigor con carácter retroactivo a 1 de enero de 1991. Dicho Reglamento fija en 45 DEM por animal, además de la tasa a tanto alzado por las inspecciones *post mortem,* la tasa específica por los análisis bacteriológicos para el ejercicio de 1991.

II. Hechos y procedimiento

A. *En el asunto C-284/00*

28. Stratmann GmbH und Co. KG (en lo sucesivo, «Stratmann») es una sociedad dedicada a la explotación de mataderos. Entre 1992 y 1994, la Landrätin des Kreises Wesel (en lo sucesivo, «Landrätin») giró a Stratmann varias liquidaciones tributarias de tasas en concepto de inspecciones *ante* y *post mortem* efectuadas en animales de las especies bovina, ovina y caprina y porcina, así como en concepto de detección de triquinas en la carne de cerdo.

29. Stratmann interpuso un recurso contra tales liquidaciones tributarias. Al haber sido estimados totalmente los motivos

28 — GV. NRW, p. 156.
29 — GV. NRW, p. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, nº 21.
31 — Publicado el 16 de junio de 1999.

formulados ante el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Alemania) y después, parcialmente, ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemania), interpuso un recurso de «Revision» (casación) ante el Bundesverwaltungsgericht. Dicho recurso sólo tenía por objeto la cuestión de si la Landrätin tenía derecho a percibir una tasa específica por la detección de triquinas en la carne de cerdo.

30. Considerando que de la normativa comunitaria aplicable no se desprende con la suficiente certeza si la tasa a tanto alzado que, en su caso, puede aumentarse, cubre también los gastos de inspección ocasionados por la detección de triquinas, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«La tasa a tanto alzado percibida por la inspección de carnes frescas destinadas al mercado nacional de conformidad con la Directiva 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, en su versión modificada

a) por la Directiva 89/662/CEE, de 11 de diciembre de 1989, y

b) por la Directiva 91/497/CEE,

aplicable, con arreglo a la Directiva 88/409/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, ¿comprende asimismo, con arreglo

a) a la Directiva 85/73/CEE del Consejo, de 29 de enero de 1985, en relación con la Decisión 88/408/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, y

b) a la Directiva 85/73/CEE del Consejo, en la versión resultante de la Directiva 93/118/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993,

los gastos de las inspecciones sanitarias de la carne fresca de porcino destinadas a detectar la presencia de triquinas?»

B. *En el asunto C-288/00*

31. En enero de 1991, Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (en lo sucesivo, «Fleischversorgung Neuss») sacrificó terneros en el matadero del Kreis Neuss. Mediante la liquidación de 1 de febrero

de 1991, el Landrat des Kreises Neuss (en lo sucesivo, «Landrat») reclamó a Fleischversorgung Neuss, además de las tasas a tanto alzado por las inspecciones *ante* y *post mortem*, tasas específicas por 30 análisis bacteriológicos por un importe total de 1.350 DEM.

32. Al haber desestimado el órgano jurisdiccional de apelación el recurso interpuesto por Fleischversorgung Neuss contra la liquidación de dichas tasas específicas, ésta interpuso un recurso de «Revision» (casación) ante el Bundesverwaltungsgericht.

33. Este último, ante la cuestión de si el Landrat tenía derecho a percibir tasas específicas por los análisis bacteriológicos, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«La tasa a tanto alzado percibida por la inspección de carnes frescas destinadas al mercado nacional de conformidad con la Directiva 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, en la versión modificada por la Directiva 89/662/CEE, de 11 de diciembre de 1989, aplicable con arreglo a la Directiva 88/409/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, ¿comprende asimismo, con arreglo a la Directiva 85/73/CEE del Consejo, de 29 de enero de 1985, en relación con la Decisión 88/408/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, los costes de un análisis bacteriológico que era necesario en el caso de autos?»

III. Respuesta a las cuestiones prejudiciales

34. En el asunto C-284/00 el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los gastos de detección de triquinas están cubiertos por la tasa a tanto alzado percibida de conformidad con las disposiciones siguientes:

— la Directiva 85/73 y la Decisión 88/408, y posteriormente la Directiva 85/73 modificada, en relación con

— la Directiva 64/433, y posteriormente la Directiva 64/433 modificada.

En el asunto C-288/00 el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los costes de los análisis bacteriológicos están cubiertos por la tasa a tanto alzado percibida de conformidad con las disposiciones siguientes:

— la Directiva 85/73 y la Decisión 88/408, en relación con

— la Directiva 64/433.

35. Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si la tasa a tanto alzado comunitaria cubre los gastos de detección de triquinas en la carne fresca de cerdo y los de los análisis bacteriológicos, aunque dichas medidas no tengan carácter sistemático.

36. Para responder a dichas cuestiones, de conformidad con los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia, [32] propongo que se examinen sucesivamente el tenor literal, la estructura general y los objetivos de la normativa comunitaria.

A. *El tenor literal de las disposiciones comunitarias pertinentes*

1. Disposiciones relativas a las medidas de inspección y control

37. Observo que no está previsto que se realicen sistemáticamente ni los análisis bacteriológicos, en la Directiva 64/433, ni la detección de triquinas, en la Directiva 64/433 y posteriormente en la Directiva 64/433 modificada. No obstante, procede destacar que son obligatorios, los primeros, cuando haya dudas sobre la calidad sanitaria de la carne que no puedan disiparse mediante los demás métodos de análisis y, la segunda, si la carne de que se trata no ha sido refrigerada.

38. Así, por lo que respecta a los análisis bacteriológicos, del artículo 3, apartado 1, parte A, letra d), de la Directiva 64/433 se desprende que el examen visual que ha de practicarse en la inspección *post mortem* podrá completarse «cuando proceda mediante pruebas de laboratorio» destinadas a comprobar que las lesiones traumáticas producidas poco antes del sacrificio, así como las malformaciones y alteraciones localizadas si previamente se comprobaren, no hacen que la canal y los despojos correspondientes dejen de ser «aptos para el consumo humano y no sean peligrosos para la salud humana». La posibilidad de realizar pruebas de laboratorio se reproduce en el anexo I de dicha Directiva, capítulo VII, apartado 39, relativo a las inspecciones sanitarias *post mortem*.

39. Ciertamente, los análisis bacteriológicos no se mencionan expresamente en las disposiciones antes citadas. No obstante, considero indiscutible que tales análisis están comprendidos en el marco de las pruebas de laboratorio apropiadas, destinadas a comprobar que la carne analizada es apta para el consumo humano y no es peligrosa para la salud humana. A este respecto, la circunstancia de que los análisis bacteriológicos son caros y duran varios

32 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de junio de 2001, Kvaerner (C-191/99, Rec. p. I-4447), apartado 30.

días, que alega el Landrat, no me parece un motivo suficiente para excluirlos de las pruebas de laboratorio contempladas en dichas disposiciones.

40. Por lo que se refiere a la detección de triquinas, debe destacarse que la Directiva 64/433, en su versión inicial de 1964, no afectaba a las disposiciones de los Estados miembros destinadas a detectar la presencia de triquinas en las carnes frescas de animales de la especie porcina. [33] Pues bien, como ya he indicado, [34] las Directivas 64/433 y 64/433 modificada establecen que dicha detección es obligatoria para todas las carnes frescas de origen porcino que no hayan sido sometidas a ningún tratamiento de refrigeración en las condiciones que impone la Directiva 77/96 y que la presencia de triquinas impide que se expida la carne afectada a otro Estado miembro u obliga a declararla no apta para el consumo.

41. Estimo, habida cuenta de estas disposiciones, que es evidente que el legislador comunitario quiso añadir la detección de triquinas en la carne fresca de cerdo a las medidas de inspección armonizadas.

42. Por consiguiente, en tanto en cuanto las normas comunitarias relativas a las inspecciones de carnes frescas prevén los análisis bacteriológicos y la detección de triquinas, su coste, como demostraré más adelante, está cubierto por la tasa a tanto alzado con arreglo al tenor literal de las disposiciones relativas a la financiación de dichas inspecciones.

2. Disposiciones relativas a la financiación de las medidas de inspección y control

43. Ha de observarse, en efecto, que las disposiciones relativas a la financiación de las medidas de inspección y control no establecen que la tasa comunitaria cubra únicamente los gastos correspondientes a las medidas que deben realizarse sistemáticamente. Al contrario, dichas disposiciones remiten expresamente al conjunto de las medidas armonizadas, sin distinción.

44. Así, el artículo 1, apartado 1, primer guión, de la Directiva 85/73 dispone que los «Estados miembros velarán por que [...] se perciba una tasa, en el momento del sacrificio de los [bovinos y porcinos], por razón de los gastos ocasionados por las inspecciones y controles sanitarios».

Por su parte, la Decisión 88/408 establece, en el artículo 1, que «la presente Decisión fija los importes de la tasa que deberán percibir los Estados miembros en concepto

33 — Artículo 6, apartado 2.
34 — Puntos 7 y 10 de las presentes conclusiones.

de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas *previstos* [35] por [la] Directiva 64/433/CEE [...]».

45. Asimismo, según el artículo 1, apartado 1, primer guión, de la Directiva 85/73 modificada, [36] los Estados miembros velarán por que «se perciba una tasa comunitaria por los gastos ocasionados por las inspecciones y controles sanitarios de las carnes contempladas en [la] Directiva 64/433/CEE [...]». Conforme al capítulo I de su anexo, los Estados miembros, sin perjuicio de la aplicación de los puntos 4 y 5, percibirán importes a tanto alzado «por los gastos de inspección relacionados con las operaciones de sacrificio».

46. Además, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la interpretación de una disposición de Derecho comunitario requiere una comparación de las versiones lingüísticas, [37] ha de destacarse que las versiones de las disposiciones antes citadas en la mayoría de las demás lenguas oficiales utilizan términos que concuerdan perfectamente con la versión francesa desde el punto de vista semántico.

35 — El subrayado es mío.

36 — A diferencia de la Comisión (punto 12 de sus observaciones), estimo a la luz de los artículos 2 y 3, apartado 1, primera frase, de la Directiva 93/118, que las disposiciones de la Directiva 85/73 modificada se aplican a partir del 1 de enero de 1994. Es también la postura que el Tribunal de Justicia adoptó en la sentencia de 15 de abril de 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Rec. p. I-1847), apartados 10 y 50, relativa a los costes de las inspecciones veterinarias efectuadas y facturadas entre el 1 de enero de 1993 y el 4 de marzo de 1994.

37 — Sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (283/81, Rec. p. 3415), apartado 18.

47. Cabe por tanto deducir que la interpretación restrictiva, que defienden el Landrat y la Landrätin, según la cual la tasa a tanto alzado comunitaria cubre únicamente los costes correspondientes a las medidas de control que deben realizarse sistemáticamente, no encuentra fundamento alguno en el tenor literal de las disposiciones vigentes.

48. Al no existir ninguna exigencia o restricción en contrario, estimo que el legislador comunitario pretendía que la tasa a tanto alzado cubriera todos los controles previstos por la Directiva 64/433, y después por la Directiva 64/433 modificada, y, por consiguiente, los gastos correspondientes a la detección de triquinas en la carne fresca de cerdo y a los análisis bacteriológicos. A mi juicio, este análisis queda confirmado por la estructura general de las disposiciones pertinentes.

B. *Estructura general de las disposiciones pertinentes*

49. Considero, en primer lugar, que la estructura general de las disposiciones relativas a las medidas de inspección y control confirma la idea de que la detección de triquinas y los análisis bacteriológicos no pueden separarse de las demás medidas.

50. Como he señalado anteriormente, [38] el legislador comunitario instauró un sistema armonizado de inspección sanitaria, fundado en un control completo de las carnes frescas en el Estado miembro de expedición, que sustituye al del Estado miembro de destino. En este marco, encargó al veterinario oficial del Estado miembro de origen la función comunitaria de velar porque la carne sea apta para el consumo humano [39] y, por tanto, garantizar la protección de la salud pública. [40]

51. Habida cuenta de la cantidad de carne que se ha de examinar, de la variedad de su estado sanitario y del coste de las medidas de control, es evidente que el legislador comunitario no podía establecer una lista exhaustiva de las medidas de inspección que debían realizarse en todas las carnes frescas. Así pues, la inspección *post mortem,* tal como se define, [41] comprende, por una parte, distintos tipos de operaciones, [42] respecto a las cuales sólo se describe el contenido mínimo y que el veterinario oficial está obligado a profundizar en la medida que considere necesaria y, por otra, las detecciones sistemáticas, como la detección de triquinas, que sólo se puede eludir en determinadas condiciones estrictamente limitadas.

52. No obstante, todas estas medidas están previstas con la misma finalidad, a saber, la protección de la salud pública, de manera que presentan el mismo interés y deben considerarse como parte integrante de las medidas de inspección y control armonizadas, con independencia de que tengan o no carácter sistemático.

53. En segundo lugar estimo que tanto de la estructura general de la Directiva 85/73 y de la Decisión 88/408 como de la de la Directiva 85/73 modificada se desprende que la tasa a tanto alzado comunitaria cubre necesariamente los análisis bacteriológicos y la detección de triquinas.

54. En efecto, la armonización de las condiciones de financiación de las medidas de inspección y control se funda esencialmente en la instauración de una tasa a tanto alzado cuyo importe se fija por animal. Como he indicado, [43] dicha tasa debe cubrir todas esas medidas sin distinción. Asimismo, el legislador comunitario dispuso que, con el límite del coste real de los gastos de inspección, se puede aumentar dicha tasa. [44] Por último, según los artículos 5, apartado 1, de la Decisión 88/408 y 2, apartado 4, de la Directiva 85/73 modificada, dicha tasa sustituirá a cualquier otro impuesto o tasa sanitario percibido por las autoridades nacionales, regionales o municipales de los Estados miembros en concepto de inspecciones y controles de la carne fresca. Las únicas

38 — Puntos 4 a 12 de las presentes conclusiones.

39 — Conforme a lo dispuesto en el anexo I, capítulo VII, punto 38, de la Directiva 64/433 y en el anexo I, capítulo VIII, punto 39, de la Directiva 64/433 modificada.

40 — Sentencia de 15 de abril de 1997, Daut (C-105/95, Rec. p. I-1877), apartado 20.

41 — Véanse el anexo I, capítulo VII, de la Directiva 64/433 y el anexo I, capítulo VIII, de la Directiva 64/433 modificada.

42 — Examen visual, palpación de algunos órganos, incisiones, detectación de alteraciones de consistencia, color, olor, sabor y, en caso necesario, exámenes de laboratorio.

43 — Puntos 42 a 48 de las presentes conclusiones.

44 — Artículo 2, apartado 2, de la Directiva 85/73 y artículo 2, apartado 2, de la Decisión 88/408. Artículo 2, apartado 3, de la Directiva 85/73 modificada.

excepciones previstas con respecto a la prohibición de cualquier otro impuesto o tasa se refieren, en la Decisión 88/408, a los gastos de registro de los mataderos [45] y, en la Directiva 85/73 modificada, a los gastos de registro de los establecimientos autorizados y a la posibilidad de los Estados miembros de percibir una tasa para la lucha contra las epizootias. [46]

55. En mi opinión, del conjunto de las disposiciones anteriores se desprende que la percepción de la tasa a tanto alzado establecida por la Decisión 88/408 y la Directiva 85/73 modificada excluye toda posibilidad de percibir, además, una tasa específica en concepto de una medida de control o inspección contemplada por las Directivas 64/433 o 64/433 modificada, como la detección de triquinas o los análisis bacteriológicos.

56. De lo anterior también se deduce que un Estado miembro, que considerase que la tasa a tanto alzado no cubría la totalidad de los costes ocasionados por el conjunto de las medidas de control e inspección armonizadas, sólo podía, de conformidad con la Directiva 85/73 y la Decisión 88/408, aumentar el importe de dicha tasa a un conjunto de establecimientos o a un establecimiento dado y, con arreglo a la Directiva 85/73 modificada, proceder a dicho aumento o percibir una tasa específica que cubra los costes efectivos. Este mismo límite se imponía a la autoridad local o regional en la que un Estado miembro hubiera delegado sus competencias, al no poder tener dicha autoridad más poderes que el delegante.

57. Por lo que respecta a los gastos ocasionados por la detección de triquinas, considero que mi análisis queda confirmado por la declaración inscrita en el acta del Consejo durante la adopción de la Decisión 88/408. [47] En dicha declaración se precisan los criterios que sirvieron para calcular los importes de la tasa a tanto alzado. Así, se indica que la duración media de la inspección de un cerdo es de dos minutos y que tal duración puede aumentarse con el tiempo necesario, en particular, para la detección de triquinas. Tal declaración confirma que la detección de triquinas está cubierta por la tasa a tanto alzado. [48]

45 — Artículo 5, apartado 1, última frase, de la Decisión 88/408.

46 — Artículo 2, apartado 4, de la Directiva 85/73 modificada.

47 — Citada por el Bundesverwaltungsgericht en su resolución de remisión en el asunto C-284/00 (p. 11 de la versión francesa).

48 — Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aunque la interpretación basada en una declaración del Consejo no puede dar lugar a una interpretación diferente de la que resulta del tenor literal de la disposición en cuestión (sentencia de 23 de febrero de 1988, Comisión/Italia, 429/85, Rec. p. 843, apartado 9) cuando el contenido de la declaración no se plasme de algún modo en el texto de la disposición de que se trate (sentencia de 26 de febrero de 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, apartado 18), sí puede tenerse en cuenta una declaración de este tipo en la medida en que su contenido esté destinado a precisar un concepto general como el que es objeto de la demanda de interpretación, [sentencia de 3 de diciembre de 1998, Generics (UK) y otros, C-368/96, Rec. p. I-7967, apartado 27]. El Tribunal de Justicia ha citado recientemente, para confirmar su interpretación de la disposición en cuestión de una directiva en materia de seguros directos que debía interpretar, la declaración interpretativa que hizo de dicha disposición el Comité de seguros, creado con arreglo a una directiva posterior (sentencia Kvaerner, antes citada, apartado 54).

58. Ciertamente, la consecuencia de este sistema armonizado de financiación es que los propietarios de animales que no necesitaron la detección de triquinas y los análisis bacteriológicos soporten una parte del coste de tales medidas de control. No obstante, considero que la propia naturaleza de una tasa que se fija a tanto alzado es hacer soportar a los propietarios de animales una tasa superior en algunos casos al coste real de las medidas de inspección y control que necesitaron sus respectivos animales, e inferior en otros.

59. A este respecto, basta con referirse a la descripción de inspección sanitaria *post mortem,* tal y como se recoge en el anexo I, capítulo VII, de la Directiva 64/433 y en el anexo I, capítulo VIII, de la Directiva 64/433 modificada. Como he indicado anteriormente, la inspección *post mortem* comprende determinados análisis que el veterinario sólo debe realizar en caso de duda. Así pues, los requisitos de ejecución de las medidas de inspección y control varían, en la práctica, de un animal a otro. Por consiguiente, a diferencia de la Landrätin y el Landrat, estimo que el hecho de que sea posible identificar a los animales que fueron objeto de una detección de triquinas o necesitaron análisis bacteriológicos no implica que la toma en consideración de los costes de tales medidas en el importe de la tasa a tanto alzado, en el mismo concepto que un tiempo medio de inspección y otras medidas practicadas en caso de duda, sea injusta, ni que, respecto a tales medidas particulares, no se haya observado el tenor literal y la estructura general de las disposiciones aplicables.

60. Al final de este análisis del sistema armonizado de financiación, considero todavía necesario precisar por qué las tasas específicas percibidas en concepto de gastos de detección de triquinas y análisis bacteriológicos, además de la tasa a tanto alzado, no pueden considerarse un aumento de dicha tasa autorizado por el Derecho comunitario.

61. En efecto, por una parte, no se discute que el aumento previsto por la Directiva 85/73 y la Decisión 88/408, al igual que el contemplado en el capítulo I, punto 4, letra a), del anexo de la Directiva 85/73 modificada, puede permitir únicamente la fijación de una tasa «general», calculada y aplicada para un establecimiento o un grupo de establecimientos. [49] Dicho aumento no puede, por tanto, dar lugar a tasas específicas reclamadas en concepto de medidas de inspección particulares, como aquellas de las que se trata en los asuntos principales.

62. Por otra parte, por lo que se refiere a la facultad de «percibir una tasa específica que cubra los costes efectivos», prevista en el capítulo I, punto 4, letra b), del anexo de la Directiva 85/73 modificada, el Tribunal de Justicia consideró, en la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Feyrer, [50] que si los Estados miembros pueden hacer uso de

49 — Véase, por lo que respecta a la Decisión 88/408, las conclusiones del Abogado general Sr. Jacobs en el asunto Hansa Fleisch Ernst Mundt (sentencia de 10 de noviembre de 1992, C-156/91, Rec. p. I-5567), punto 30. Véase, asimismo, el punto 2 del anexo de la Decisión 88/408.

50 — C-374/97, Rec. p. I-5153, apartados 27, 31 y 32.

dicha facultad en general y de manera discrecional es con la única condición de que la tasa no sea superior a los costes reales efectivamente sufragados. Pues bien, el cumplimiento de dicha condición implica, en mi opinión, que se tengan en cuenta todos los costes reales sufragados por el Estado miembro de que se trata por las medidas de inspección y control armonizadas, y es contrario, pues, a la acumulación de la tasa a tanto alzado comunitario con una tasa específica por una medida particular.

63. Admitir lo contrario supondría dejar sin objeto las disposiciones de la Decisión 88/408 y de la Directiva 85/73 modificada, mediante las cuales el legislador comunitario estableció una tasa a tanto alzado que cubre todas las medidas de inspección y control armonizadas, puesto que cada Estado podría añadir la tasa o tasas específicas que considerara oportuno establecer en concepto de una o varias medidas de control.

64. De ello se desprende que la estructura general tanto de las disposiciones relativas a las medidas de inspección y control como de las normas relativas a la financiación de dichas medidas confirma su interpretación literal, según la cual los costes de detección de triquinas y de los análisis bacteriológicos están cubiertos por la tasa a tanto alzado y no pueden dar lugar, además, a tasas específicas.

65. Considero, por último, que esta conclusión corresponde a los objetivos de la legislación comunitaria pertinente.

C. *Los objetivos de la legislación comunitaria*

66. Estimo, al igual que la Comisión, que una respuesta afirmativa a las cuestiones planteadas es la única conforme con los objetivos del legislador comunitario al armonizar las medidas de inspección de las carnes frescas y la financiación de dichas medidas.

67. En efecto, por lo que respecta a las disposiciones relativas a las medidas de inspección y control, de los considerandos de las Directivas 64/433 y 64/433 modificada se desprende que dichos textos legales tienen por objeto hacer uniformes las garantías sanitarias ofrecidas a los consumidores. [51] El legislador comunitario quiso asegurar así la unidad del mercado comunitario y la libre circulación de carne fresca en el interior de la Comunidad y al mismo tiempo la protección de la salud pública. [52]

51 — Considerandos primero a cuarto de la Directiva 83/90. Considerandos cuarto a sexto de la Directiva 91/497.

52 — Sentencia Daut, antes citada, apartado 20.

68. Como he señalado anteriormente, todas las medidas contempladas en las Directivas 64/433 y 64/433 modificada forman parte de las medidas armonizadas a nivel comunitario y dicha armonización tuvo lugar tanto respecto de las circunstancias en las que deben realizarse como de las modalidades de su ejecución.

69. Por consiguiente, admitir que la detección de triquinas y los análisis bacteriológicos pueden separarse de las demás medidas de inspección y control armonizadas y ser objeto de un trato diferente en los Estados miembros, aunque dicho trato sólo afecte a su financiación, es, en mi opinión, contrario por su propia naturaleza al objetivo de uniformización de las medidas de inspección y control sanitario que persigue el legislador comunitario.

70. Estimo que lo anterior se opone igualmente a la realización del mercado interior. En efecto, en un sector como el del consumo de carnes frescas, en el que la confianza de los consumidores reviste una importancia muy grande, es esencial que todos estén convencidos de que los productos que se les proponen en el mercado han pasado por las mismas medidas de inspección y control, sea cual sea el Estado del que proceden. Habida cuenta de la importancia que reviste, para la calidad sanitaria de las carnes de cerdo, la comprobación de la ausencia de triquinas y, para las carnes frescas en general, la inexistencia de infecciones bacteriológicas, considero que la tesis con la que la Landrätin y el Landrat tratan de demostrar que la detección de triquinas y los análisis bacteriológicos no están comprendidos en las medidas de inspección y control armonizadas, aunque sólo se invoque en el marco de un litigio relativo a la financiación de dichas medidas, puede poner en tela de juicio la confianza de los consumidores en la calidad del sistema de control comunitario.

71. En mi opinión, se impone la misma respuesta por lo que respecta a las disposiciones relativas a la financiación de las medidas de inspección y control.

72. En efecto, de los considerandos de las Directivas 85/73 [53] y 85/73 modificada [54] se desprende que el Consejo quiso poner fin a las divergencias existentes en los Estados miembros en cuanto a la financiación de las inspecciones y medidas de control, puesto que tales divergencias podían influir en las condiciones de competencia entre producciones sometidas, en su mayor parte, a una organización común de mercado.

53 — Considerandos quinto y sexto de la Directiva 85/73.

54 — Considerandos cuarto y sexto de la Directiva 93/118.

73. Como he señalado anteriormente, el Consejo fijó los importes a tanto alzado de las tasas comunitarias que debían percibirse en concepto del conjunto de inspecciones y controles previstos por las Directivas 64/433 y 64/433 modificada, así como las condiciones en las que se podían establecer excepciones a la alta y a la baja. Por último, prohibió toda restitución directa o indirecta de dichas tasas.

74. En estas circunstancias, cualquier operación que trate de evitar que el sistema de financiación armonizado se aplique a las medidas de inspección y control previstas por las Directivas 64/433 y 64/433 modificada y las someta a un régimen de Derecho interno, en el que no existan las obligaciones del régimen comunitario, puede, por principio, impedir la supresión de las distorsiones de la competencia.

75. A diferencia de lo que da a entender el Landrat en sus observaciones,[55] el hecho de que las tasas específicas de que se trata se sumen a la tasa a tanto alzado no desvirtúa este análisis. En efecto, como hemos visto, un Estado miembro puede, en determinadas circunstancias, establecer excepciones a los importes a tanto alzado comunitarios a la baja, con el límite de los costes reales de inspección, de manera general o para un establecimiento o un conjunto de establecimientos dados. Admitir que una medida de inspección particular, prevista por las Directivas 64/433 o 64/433 modificada, pueda dar lugar a una tasa específica y dejar de estar cubierta por la tasa a tanto alzado permite a un Estado miembro reducir más fácilmente el importe de dicha tasa a tanto alzado a la que están sujetos todos los propietarios de animales sacrificados. Si se procediera de este modo, dicho Estado favorecería la comercialización de su producción nacional en el mercado comunitario. Por consiguiente, considero erróneo afirmar que la percepción de una tasa específica en concepto de una medida de inspección determinada, además de la tasa a tanto alzado comunitaria, no es contraria al objetivo de la armonización de las modalidades de financiación de las medidas de inspección y control.

55 — Página 6 de la versión francesa.

IV. Conclusión

76. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht de la siguiente manera:

«1) En el asunto C-284/00, los gastos de detección de triquinas están cubiertos por la tasa a tanto alzado percibida de conformidad con las disposiciones siguientes:

— la Directiva 85/73/CEE del Consejo, de 29 de enero de 1985, relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de aves de corral, y la Decisión 88/408/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1988, referente a los niveles de la tasa que se deberá percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas, de conformidad con la Directiva 85/73, convertida posteriormente esta última en la Directiva 85/73 en su versión modificada por la Directiva 93/118/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, por la que se modifica la Directiva 85/73, en relación con

— la Directiva 64/433/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca, en su versión modificada, entre otras, por la Directiva 83/90/CEE del Consejo y, en último lugar, por la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, convertida posteriormente en la Directiva 64/433 en su versión

modificada por la Directiva 91/497/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991.

2) En el asunto C-288/00, los gastos de los análisis bacteriológicos están cubiertos por la tasa a tanto alzado percibida de conformidad con las disposiciones siguientes:

— la Directiva 85/73 y la Decisión 88/408, en relación con

— la Directiva 64/433, en su versión modificada, entre otras, por la Directiva 83/90 y, en último lugar, por la Directiva 89/662.»