SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
14 de junio de 1988 *

En el asunto 29/87,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Østre Landsret de Copenhague, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Dansk Denkavit ApS

y

Ministerio danés de Agricultura,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 70/524 del Consejo, sobre los aditivos en la alimentación animal (DO L 270, p. 1; EE 03/04, p. 82), con las modificaciones introducidas por la Directiva 73/103 del Consejo, de 28 de abril de 1973 (DO L 124, p. 17) y, posteriormente, por la segunda Directiva modificativa 75/296 del Consejo, de 28 de abril de 1975 (DO L 124, p. 29),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres. O. Due, Presidente de Sala; K. Bahlmann y T. F. O'Higgins, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la parte demandante en el procedimiento principal por la Sra. Karen Dyekjaer-Hansen, Abogada de Copenhague,

* Lengua de procedimiento: danés.

— en nombre del Gobierno danés, parte demandada en el procedimiento principal, por el Sr. Jorgen Molde y por el Sr. Gregers Larsen, Abogado de Copenhague,

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas por el Sr. Richard Wainwright y el Sr. Jens Christoffersen, Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 9 de diciembre de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de marzo de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 30 de enero de 1987, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de febrero siguiente, el Østre Landsret planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 70/524 del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal (DO L 270, p. 1; EE 03/04, p. 82), tal como fue modificada por las Directivas 73/103, de 28 de abril de 1973 (DO L 124, p. 17), y 75/296 del Consejo, de 28 de abril de 1975 (DO L 124, p. 29), así como de los artículos 9, 30, 36 y 95 del Tratado CEE, a fin de apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de determinadas disposiciones del Derecho danés relativas al comercio y a la importación de piensos compuestos para animales, que contienen antibióticos y otros aditivos.

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Ministerio danés de Agricultura y Dansk Denkavit ApS (en lo sucesivo, «Denkavit»), que forma parte del mismo grupo que una empresa neerlandesa que fabrica piensos compuestos para animales que contienen aditivos y que, desde 1981, importa en Dinamarca dichos alimentos.

3 De las actuaciones se deduce que, al importar en Dinamarca alimentos para animales, Denkavit actúa de conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho danés, especialmente con la obligación de registrar los aditivos utilizados, de indicar el número de registro en el embalaje y de obtener una autorización previa del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, como consideraba que la Directiva 70/524, tal como fue modificada por las Directivas 73/103 y 75/296, preveía una armonización comunitaria de tal naturaleza que privaba a los Estados miembros de toda posibilidad de añadir exigencias nacionales adicionales a las establecidas por la Directiva, interpuso ante el Østre Landsret, en septiembre de 1981, un recurso contra las disposiciones danesas antes mencionadas, cuya legalidad pone en tela de juicio. Reclamó asimismo, en el curso del procedimiento, la devolución de las cuotas satisfechas en virtud de una tasa anual de autorización.

4 El Østre Landsret, al estimar que la solución del litigio precisaba una interpretación de la Directiva 70/524, tal como fue modificada con anterioridad a la adopción de la Directiva 84/587 del Consejo, de 29 de noviembre de 1984 (DO L 319, p. 13; EE 03/33, p. 14), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) La Directiva del Consejo de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal [Directiva 70/524/CEE], tal como fue modificada con anterioridad a la adopción de la Directiva del Consejo de 29 de noviembre de 1984 [Directiva 84/587/CEE], ¿preveía una armonización de tal clase que privaba a los Estados miembros de toda posibilidad, en el ámbito de su legislación nacional destinada a asegurar la identificación de los aditivos y la pureza de dichas sustancias, de ampararse en el artículo 36 del Tratado CEE en lo que se refiere a la importación de alimentos que contengan aditivos y se destinen al consumo animal?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, la armonización realizada, no obstante, antes de la mencionada Directiva 84/587/CEE, en lo que se refiere a las condiciones prescritas en materia de embalaje y de etiquetado de los alimentos para animales, ¿era de tal naturaleza que excluye toda posibilidad de recurrir al artículo 36 en relación con una legislación nacional que exige que figure en los embalajes la indicación de que el aditivo ha sido autorizado por una autoridad nacional mediante un número de registro asignado a dicho producto?

3) El artículo 30 del Tratado CEE ¿debe entenderse en el sentido de que prohíbe una disposición nacional mediante la que un Estado miembro exige que la importación, procedente de otros Estados miembros, de alimentos que contengan aditivos y se destinen al consumo animal mencionados en la Directiva 70/524/CEE, únicamente pueda efectuarse mediante una "autorización" concedida con carácter general [bajo la forma de un documento así denominado expedido en favor de la empresa], habida cuenta de *que* se exige una autorización de la misma clase en el caso de productores nacionales, *que* dichas formalidades constituyen para las autoridades la única forma de saber sobre qué empresas deben proceder a los controles según establece la Directiva, *que* la legislación no incluye condiciones específicas relativas a la concesión o a la revocación de la autorización y que, a este respecto, puede presumirse que la denegación de la solicitud de autorización, o la revocación de esta última, únicamente pueden producirse, de acuerdo con los principios aplicables en el ordenamiento jurídico nacional, si las características del proceso de fabricación de los productos exigen dicha denegación o revocación por razones imperiosas basadas en la salud humana o en la de los animales, *que* la autorización administrativa se concede en la práctica al cabo de algunas semanas a partir de una solicitud en la que simplemente deben figurar el nombre y la dirección del importador, y *que*, hasta ahora, la autorización nunca ha sido denegada ni revocada en la práctica administrativa a ningún importador?

4) La Directiva del Consejo de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal [Directiva 70/524/CEE], tal como fue modificada con anterioridad a la adopción de la Directiva del Consejo de 29 de noviembre de 1984 [Directiva 84/587/CEE], ¿preveía una armonización de tal clase que privaba a los Estados miembros, en relación con una disposición nacional como la descrita en la tercera cuestión, de la facultad de recurrir al artículo 36 del Tratado CEE?

5) ¿Es compatible con el Derecho comunitario, especialmente con los artículos 9 y 95 del Tratado y con la mencionada Directiva 70/524/CEE, que un Estado miembro perciba una tasa anual de las empresas titulares de la autorización descrita en la tercera cuestión, habida cuenta de *que* la tasa —de igual importe— se aplicó tanto a productores nacionales como a importadores y *que* el importe total así recaudado correspondía a los gastos realizados con motivo del control de las muestras obtenidas según la Directiva 70/524/CEE?»

5 Para una más amplia exposición de los hechos y de los antecedentes del litigio, de las disposiciones de la Ley danesa controvertida, así como de las observaciones escritas presentadas, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre el grado de armonización alcanzado por la Directiva 70/524 en cuanto a la identificación y a la pureza de los aditivos

6 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber fundamentalmente, si la Directiva 70/524 del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, tal como fue modificada con anterioridad a la adopción de la Directiva 84/587 del Consejo, de 29 de noviembre de 1984, preveía una armonización que excluyera la posibilidad de que los Estados miembros se amparasen en el artículo 36 del Tratado para imponer, con motivo de la importación, desde otros Estados miembros, de alimentos para animales que contengan aditivos, medidas nacionales destinadas a garantizar la identificación y la pureza de los aditivos en cuestión.

7 Denkavit y la Comisión alegan sustancialmente que la Directiva 70/524 regula de forma exhaustiva la identificación de los aditivos así como la pureza de estas sustancias en los alimentos para animales, de tal modo que dichos alimentos pueden circular libremente en la Comunidad sin que los Estados miembros tengan la posibilidad de imponer medidas de control sanitario que no estén previstas en la propia Directiva. De lo anterior concluyen que las disposiciones nacionales controvertidas en el asunto principal no pueden justificarse en virtud del artículo 36 del Tratado.

8 Según el Ministerio danés de Agricultura, la presencia de impurezas en los aditivos utilizados en la alimentación animal puede entrañar graves riesgos para la salud pública. Sostiene que, ni el texto ni el contexto de la Directiva 70/524, ni ninguna otra disposición comunitaria, contempla las medidas necesarias para la protección de la salud. Sostiene que la armonización de tales medidas se realizó únicamente mediante la adopción de la tercera Directiva modificativa 84/587. Por consiguiente, antes de esa época, correspondía a los Estados miembros adoptar, en virtud del artículo 36 del Tratado CEE, las medidas necesarias para garantizar la identificación y la pureza de los utilizados como aditivos.

9 A este respecto, conviene recordar, ante todo, los principios del régimen establecido por la Directiva 70/524.

10 En el apartado 1 de su artículo 3, esta Directiva obliga a los Estados miembros a prescribir en sus legislaciones nacionales en materia de alimentación animal que los alimentos para animales sólo pueden contener los aditivos enumerados en el Anexo 1 de la Directiva y únicamente en las condiciones allí indicadas.

11 En virtud del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva, tal como fue modificada por la Directiva 75/296, las modificaciones a aportar a los Anexos de la Directiva en razón de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos, se determinarán con arreglo a un procedimiento previsto en el artículo 16 *bis* de la Directiva, introducido por la Directiva 73/103. Este procedimiento implica la intervención, a iniciativa de su Presidente o a instancia de un Estado miembro, del Comité permanente de la alimentación animal y autoriza, en particular, a la Comisión a adoptar las medidas necesarias cuando son conformes al dictamen emitido por dicho Comité por mayoría cualificada.

12 El artículo 10 de la Directiva, modificado por la Directiva 75/296, impone a los Estados miembros prescribir que no pueden comercializarse los alimentos para animales que contengan ciertos aditivos, a menos que la indicación de dichas sustancias, con determinadas precisiones, figure en el embalaje del producto.

13 Finalmente, el artículo 13 de la Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los alimentos para animales que sean conformes a lo dispuesto en la Directiva sólo se vean sometidos, en cuanto a la presencia o ausencia de aditivos y al etiquetado, a las restricciones de comercialización previstas en la Directiva.

14 En segundo término, conviene destacar que, en el marco de la normativa descrita anteriormente, el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva, tal como fue modificada por la Directiva 75/296, establece que los criterios que permiten caracterizar los aditivos de que trata la Directiva, en particular los criterios de composición y pureza, así como las propiedades físico-químicas y biológicas, pueden fijarse con arreglo al procedimiento antes citado del artículo 16 *bis*.

15 Así pues, la Directiva ha previsto expresamente, la adopción, en la Comunidad, de criterios cualitativos para las sustancias autorizadas como aditivos en los alimentos para animales y, para la adopción de tales criterios, ha fijado un procedimiento especial que puede incoarse a instancia de un Estado miembro.

16 De todo lo anterior se deduce que la Directiva tiene por objeto la armonización del conjunto de las condiciones materiales de la comercialización de los alimentos para animales en lo que se refiere a la presencia o la ausencia de aditivos y al etiquetado de los mismos, incluyendo los criterios cualitativos. Por consiguiente, no corresponde ya a los Estados miembros determinar, a escala nacional, tales criterios cualitativos y, si un Estado miembro considerase necesarias medidas específicas relativas a la identificación y la pureza de las sustancias autorizadas, ha de recurrir al procedimiento comunitario establecido a estos efectos.

17 Esta interpretación no puede quedar invalidada por la adopción posterior de la Directiva 84/587. Según el segundo considerando de dicha Directiva, las modificaciones que aporta tienen por objeto medidas complementarias en el ámbito de la producción, de la comercialización y de la distribución de los aditivos y de las premezclas de aditivos, puesto que la experiencia acumulada ha demostrado que la normativa vigente relativa a la utilización de aditivos en la alimentación animal no daba todas las garantías necesarias de seguridad. Ninguno de los considerandos de dicha Directiva refleja que el procedimiento de fijación de los criterios, en particular los criterios de composición y pureza de los aditivos, no estuviese anteriormente comprendido en el ámbito de la armonización.

18 Por tanto procede concluir que no está justificado que un Estado miembro recurra al artículo 36 del Tratado CEE para aplicar medidas destinadas a garantizar la identificación y la pureza de los aditivos en la alimentación animal.

19 Por consiguiente, conviene responder a la primera cuestión formulada por el órgano jurisdiccional nacional que la Directiva 70/524 del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, con las modificaciones introducidas antes de la adopción de la Directiva 84/587 del Consejo, de 29 de noviembre de 1984, prevé una armonización que excluye la posibilidad de que los Estados miembros, al importarse de otros Estados miembros alimentos para animales que contienen aditivos, se amparen en el artículo 36 del Tratado para imponer medidas nacionales destinadas a garantizar la identificación y la pureza de dichos aditivos.

Sobre la exigencia de registrar los aditivos

20 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede examinar la segunda cuestión.

Sobre el régimen de autorización previa

21 Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber esencialmente, si el régimen de autorización previa, al que están sometidos los importadores de alimentos para animales que contengan aditivos, así como los productores nacionales de estos mismos productos, constituye una medida equivalente a restricciones cuantitativas a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado.

22 A tenor del artículo 30 del Tratado en el comercio entre los Estados miembros están prohibidas las restricciones cuantitativas a la importación, así como las medidas de efecto equivalente. Según una jurisprudencia constante del Tribunal, debe considerarse como medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda dificultar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario.

23 Desde esta perspectiva, es obvio que una normativa que, salvo autorización administrativa previa, prohíbe la importación de alimentos para animales que contengan aditivos, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación con arreglo al artículo 30 del Tratado CEE, puesto que tal medida puede entorpecer, siquiera sea potencialmente, el comercio entre los Estados miembros.

24 Aún cuando el Juez nacional, seguido en este punto por el Gobierno danés con ocasión de la vista, indica en su resolución que la práctica administrativa permite una expedición automática y rápida de las autorizaciones, procede declarar que un sistema que exige la expedición de autorizaciones administrativas implica necesariamente el ejercicio de una cierta potestad discrecional y suscita la inseguridad jurídica entre los operadores económicos.

25 Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión formulada por el órgano jurisdiccional nacional que el artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que sujete a autorización previa la importación de alimentos para animales que contienen aditivos, constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado.

Sobre el grado de armonización alcanzado por la Directiva 70/524 en cuanto a las medidas de control aplicables a los operadores económicos

26 La cuarta cuestión pretende determinar si la Directiva 70/524, con las modificaciones en ella introducidas antes de la Directiva 84/587, preveía una armonización que impidiera a los Estados miembros recurrir al artículo 36 del Tratado respecto de las medidas de control aplicables a los operadores económicos del sector de los alimentos para animales que contienen aditivos.

27 A este respecto conviene hacer constar que, contrariamente a lo que afirma Denkavit, la armonización realizada por la Directiva 70/524, tal como fue modificada antes de la Directiva 84/587, no abarcaba las medidas aplicables a los operadores económicos afectados del sector de los alimentos para animales que contienen aditivos. En relación a ésto, la Directiva se limitaba a imponer, en su artículo 15, a los Estados miembros la obligación de efectuar un control oficial de los alimentos a lo largo de su comercialización, al menos mediante sondeo.

28 Por el contrario, resulta que dicho objetivo es perseguido por la Directiva modificativa 84/587 que, en su noveno considerando, pretende «reservar la producción y utilización de los antibióticos [...] únicamente a las personas que posean la competencia, instalaciones y equipos necesarios para la fabricación de los aditivos [...] y que se hallen inscritas en la lista de fabricantes de un Estado miembro». El apartado 3 del artículo 13 de la misma Directiva prevé así la publicación anual, por parte de cada Estado miembro, de una lista de los fabricantes de aditivos y de piensos compuestos cuyo respeto a las exigencias de la Directiva haya quedado comprobado.

29 Por consiguiente, en la situación del Derecho comunitario resultante de la Directiva 70/524, tal como fue modificada antes de la Directiva 84/587, los Estados miembros podían adoptar, respecto a los operadores económicos del sector de que se trata, las medidas de control sanitario necesarias, en virtud del artículo 36 del Tratado.

30 Procede, pues, responder al órgano jurisdiccional nacional que la Directiva 70/524, con las modificaciones en ella introducidas antes de la Directiva 84/587, no preveía una armonización en el sector de los alimentos para animales que contienen aditivos que impidiera a los Estados miembros acogerse a lo dispuesto en el artículo 36 del Tratado respecto a las medidas de control sanitario aplicable a los operadores de que se trate.

Sobre la legalidad de una tasa anual vinculada a las medidas de control aplicables a los operadores económicos

31 Mediante la quinta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pretende saber sustancialmente si una tasa anual exigida de manera idéntica a los importadores de alimentos para animales que contienen aditivos y a los fabricantes nacionales de esos mismos productos, que tiene como objeto cubrir los gastos efectuados por el Estado con motivo del control de las muestras obtenidas de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 70/524, es compatible con los artículos 9 y 95 del Tratado, así como con las disposiciones de la Directiva 70/524.

32 Como se ha declarado más arriba, la Directiva 70/524 tal como fue modificada antes de la Directiva 84/587, no excluye la posibilidad de que los Estados miembros exijan a los operadores económicos la obtención de una autorización. Sin embargo, la excepción establecida en el artículo 36 en lo relativo a las medidas de control de los operadores se refiere exclusivamente a las restricciones a la importación o a la exportación y a las medidas de efecto equivalente. No puede ser extendida a los derechos de aduana o a las exacciones de efecto equivalente, que desbordan el marco definido por el artículo 36. De ello se sigue que la conformidad a derecho de tales gravámenes ha de ser apreciada a la luz del artículo 9 o, en su caso, en relación al artículo 95 del Tratado.

33 A este respecto conviene observar que, según una jurisprudencia constante del Tribunal, la prohibición, establecida por el artículo 9 del Tratado, de todo derecho de aduana y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, en las relaciones entre Estados miembros, comprende cualquier exacción exigida con motivo u ocasión de la importación y que grave específicamente un producto importado con exclusión del producto nacional similar. Tal exacción no merece, sin embargo, esa calificación si está comprendida, como en el presente caso, en un sistema general de gravámenes internos que abarque sistemáticamente y con arreglo a los mismos criterios, a los productos nacionales y a los productos importados, en cuyo caso no entra en el ámbito de aplicación del artículo 9, sino en el del artículo 95 del Tratado.

34 En cuanto al artículo 95, Denkavit alega que en lo que se refiere a la tasa anual, la discriminación efectuada en detrimento de los importadores se encuentra en la circunstancia de que un productor nacional puede tener varios operadores sin que ello le imponga tasas suplementarias, mientras que si un productor extranjero tiene varios importadores, cada uno de ellos debe pagar de nuevo la tasa en cuestión.

35 Esta argumentación no puede admitirse en el caso en que la tasa en cuestión grave a los operadores económicos en tal calidad, independientemente de las cantidades de productos importadas o fabricadas. Como declaró el Tribunal en la sentencia pronunciada el 28 de enero de 1981 (Kortmann, 32/80, Rec. 1981, p. 251), el artículo 95 se respeta cuando un tributo interno sujeta a los mismos criterios, objetivamente justificados por la finalidad en orden a la cual se ha establecido el tributo, a los productos interiores y a los productos importados, de forma que no termine gravando al producto importado con una cuota superior a la que grava al producto interior semejante.

36 Procede pues responder a la quinta cuestión que una tasa anual, exigida igual a los importadores de alimentos que contienen aditivos y a los fabricantes nacionales de esos mismos productos, que tienen por objeto cubrir los gastos efectuados por el Estado con motivo del control de muestras obtenidas de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 70/524, es compatible con lo dispuesto en los artículos 9 y 95 del Tratado, así como con las disposiciones de la Directiva 70/524.

Costas

37 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha 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 Segunda),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Østre Landsret de Copenhague, mediante resolución de 30 de enero de 1987, declara:

1) **La Directiva 70/524 del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, con las modificaciones introducidas antes de la adopción de la Directiva 84/587 del Consejo, de 29 de noviembre de 1984, establece una armonización que excluye la posibilidad de que los Estados miembros, al importarse de otros Estados miembros alimentos para animales que contienen aditivos, se amparen en el artículo 36 del Tratado para imponer medidas nacionales destinadas a garantizar la identificación y la pureza de dichos aditivos.**

2) **El artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que sujete a autorización previa la importación de alimentos para animales que contienen aditivos constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, en el sentido del artículo 30 del Tratado.**

3) **La Directiva 70/524, con las modificaciones en ella introducidas antes de la Directiva 84/587, no establecía una armonización en el sector de los alimentos para animales que contienen aditivos que impidiera a los Estados miembros acogerse a lo dispuesto en el artículo 36 del Tratado respecto de las medidas de control sanitario aplicables a los operadores de que se trate.**

4) Una tasa anual, exigida por igual a los importadores de alimentos que contienen aditivos y a los fabricantes nacionales de esos mismos productos, que tiene por objeto cubrir los gastos efectuados por el Estado con motivo del control de las muestras obtenidas de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 70/524, es compatible con lo dispuesto en los artículos 9 y 95 del Tratado, así como con las disposiciones de la Directiva 70/524.

Due Bahlmann O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de junio de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Segunda

O. Due