CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 25 de junio de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el asunto presente, el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht ha planteado tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las normas comunitarias por las que se armonizan las tasas percibidas por las inspecciones sanitarias en los mataderos. En particular, el Verwaltungsgericht desea saber si determinadas disposiciones de dichas normas tienen efecto directo y si una disposición comunitaria puede tener efecto directo antes de que haya transcurrido el plazo prescrito para su ejecución. Las referidas disposiciones se contienen en 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 (DO L 194, p. 24), que fue adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 de 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 (DO L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152).

2. La demandante en el procedimiento principal, Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, es una sociedad alemana que explota un matadero, un taller de despiece y un almacén frigorífico en Schleswig-Holstein. La petición de Decisión prejudicial ha sido presentada en el marco de un recurso interpuesto por la demandante contra una serie de decisiones del Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (en lo sucesivo, «Landrat»), por las que se desestimaron las reclamaciones presentadas por la demandante relativas al importe de las tasas adeudadas por las inspecciones realizadas en sus instalaciones. Con arreglo a la legislación alemana, dichas tasas se facturan y recaudan en virtud de la legislación de los distintos Länder y no en virtud de la legislación federal alemana. En consecuencia, las referidas tasas fueron facturadas sobre la base de un Reglamento adoptado por el Land de Schleswig-Holstein, si bien dicho Reglamento, adoptado el 3 de abril de 1987, se basaba en el artículo 24 de la Fleischhygienegesetz (Ley federal sobre la higiene de la carne), insertado por Ley de 13 de abril de 1986.

3. Las liquidaciones de las referidas tasas se emitieron diariamente entre el 23 de mayo de 1989 y el 27 de junio de 1990, y las decisiones del Landrat contra las cuales interpuso recurso la demandante fueron adoptadas entre el 31 de octubre de 1989 y el 9 de julio de 1990. En lo sucesivo, haré referencia a las tasas que constituyen el objeto de la reclamación de la demandante denominándolas «tasas controvertidas».

Disposiciones comunitarias

4. La armonización comunitaria de las tasas de inspección se llevó a cabo en dos etapas. En el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 85/73 se establece que:

* Lengua original: inglés.

«Los Estados miembros velarán por que, a partir del 1 de enero de 1986:

— se perciba una tasa, en el momento del sacrificio de los animales contemplados en el apartado 2, por razón de los gastos ocasionados por las inspecciones y controles sanitarios,

[...]

— se prohíba toda restitución directa o indirecta de las tasas.»

En el apartado 1 del artículo 2 se dispone que, antes del 1 de enero de 1986, el Consejo adoptará el nivel o los niveles globales de dichas tasas así como «las modalidades y principios de aplicación de la presente Directiva y los casos de excepción». En el apartado 2 del artículo 2 se establece lo siguiente:

«Se autoriza a los Estados miembros para que perciban un importe superior a los niveles contemplados en el apartado 1, siempre que la tasa total percibida por cada Estado miembro siga siendo inferior o igual al coste real de los gastos de inspección.»

Si bien es cierto que, como queda indicado, el Consejo tenía la obligación de fijar los niveles globales de las tasas antes del 1 de enero de 1986, ello no se hizo, de hecho, hasta la adopción de la Decisión 88/408 el 15 de junio de 1988. En el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión se fijan los niveles a tanto alzado de las tasas de inspección para determinadas especies animales. Según el apartado 2 del artículo 2:

«[...] los Estados miembros cuyos costes salariales, estructura de los establecimientos y relación entre veterinarios e inspectores se desvíen de la media comunitaria utilizada para el cálculo de las cantidades a tanto alzado fijadas en el apartado 1, podrán establecer excepciones a la alta y a la baja hasta un total de los costes reales de inspección.

Los Estados miembros se basarán en los principios enumerados en el Anexo para recurrir a las excepciones previstas en el párrafo primero.

En ningún caso, la aplicación de las excepciones previstas en el primer párrafo podrá conducir a disminuciones superiores al 55 % hasta el 31 de diciembre de 1992 y, a partir del 1 de enero de 1993, al 50 % de los niveles medios que figuran en el apartado 1.»

En el Anexo a la Decisión se especifica que los Estados miembros podrán reducir los niveles a tanto alzado de la tasa, de una manera general, cuando el coste de la vida y los costes salariales presenten diferencias especialmente importantes o, en determinadas circunstancias, para un establecimiento dado. En el Anexo se indican, asimismo, distintos ejemplos de circunstancias en las cuales los Estados miembros pueden aumentar las tasas para cubrir costes. Según el artículo 11 de la Decisión:

«Los Estados miembros aplicarán las disposiciones de la presente Decisión a más tardar el 31 de diciembre de 1990».

Cuestiones planteadas

5. De la resolución de remisión se desprende que, en el procedimiento principal, la demandante alegó que las tasas controvertidas superan los niveles permitidos por la Decisión 88/408 y que el Derecho alemán, en efecto, ya había sido adaptado a dicha Decisión por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley sobre la higiene de la carne. No obstante, debe observarse que el artículo 24 se refiere únicamente a la Directiva 85/73 y no a la Decisión de ejecución del Consejo, que naturalmente todavía no había sido adoptada cuando se insertó el artículo 24 en la Ley sobre la higiene de la carne, el 13 de abril de 1986. Sin embargo, el Landrat no aceptó que el Derecho alemán ya hubiera sido adaptado a la Decisión 88/408 en la época en que se percibieron las tasas controvertidas y negó que la demandante pudiese invocar la Decisión antes del transcurso del plazo de adaptación establecido en su artículo 11.

6. En consecuencia, el Verwaltungsgericht sometió al Tribunal de Justicia las tres cuestiones siguientes:

«1) ¿Permite la Directiva 85/73/CEE del Consejo, considerada en relación con la Decisión 88/408/CEE del Consejo, una aplicación directa de manera que un ciudadano comunitario pueda invocar con éxito, ante un órgano jurisdiccional de la República Federal de Alemania, que el Estado miembro ya no está facultado, al menos a partir de la entrada en vigor de la Decisión 88/408/CEE del Consejo, para recaudar, en concepto de las tasas a que se refiere el artículo 1 de dicha Decisión, importes superiores a los niveles a tanto alzado fijados en el apartado 1 del artículo 2 de dicha Decisión?

2) ¿Es relevante, para la respuesta a la primera cuestión, que haya transcurrido ya el plazo señalado en el artículo 11 de la Decisión 88/408/CEE del Consejo?

3) ¿Es relevante, para la respuesta que haya de dar el Tribunal de Justicia a la primera cuestión, que el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 88/408/CEE del Consejo deba interpretarse en el sentido de que a dicha excepción puede únicamente acogerse el Estado miembro en su totalidad, pero no los distintos entes públicos territoriales de un Estado miembro, por ejemplo los Länder de la República Federal de Alemania?»

Primera cuestión

7. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que una Decisión, en especial si va dirigida a los Estados miembros, es una medida que, al igual que una Directiva, en principio puede tener efecto directo: es decir, que, en determinadas circunstancias, los particulares pueden invocarla ante el órgano jurisdiccional nacional a falta de medidas de ejecución nacionales. Como observó el Tribunal de Justicia en el apartado 5 de la sentencia Grad (9/70, Rec. 1970 p. 825):

«Sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 189 reconoce a la Decisión de excluir, en principio, que la obligación que impone pueda ser invocada por personas afectadas» *(traducción provisional).*

Para que las disposiciones del Derecho comunitario tengan efecto directo, no obs-

tante, deben ser incondicionales y suficientemente precisas. Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 16 de la sentencia Foster (C-188/89, Rec. 1990, p. I-3313), si se cumplen esos requisitos, las disposiciones de una Directiva:

«pueden invocarse [...] a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro de plazo, frente a cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, o incluso en la medida en que pueden definir derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado».

8. Como hemos visto, es en la Decisión 88/408 donde se establecen los niveles a tanto alzado de las tasas de inspección. En su primera cuestión, el Verwaltungsgericht no pregunta si la Decisión 88/408 tiene efecto directo, sino más bien si la Directiva 85/73 «en relación con» la Decisión 88/408 tiene dicho efecto. Sin embargo, no me parece que la Directiva 85/73 imponga ninguna obligación a los Estados miembros que tenga una relevancia inmediata a efectos del presente asunto. Debe recordarse que en el artículo 1 de la Directiva se obliga a los Estados miembros a percibir las tasas por razón de los gastos ocasionados por las inspecciones y controles sanitarios en los mataderos y se prohíbe toda restitución directa o indirecta de dichas tasas. No obstante, no se cuestiona el que pudieran cobrarse dichas tasas a la demandante, sino que la cuestión es, más bien, si el nivel de las tasas percibidas superó el máximo autorizado con arreglo a la Decisión 88/408.

9. Por otra parte, en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 85/73 no se imponen obligaciones de ninguna clase a los Estados miembros, sino que se exige al Consejo que adopte una Decisión sobre los niveles globales de las tasas y otras modalidades de aplicación de la Directiva. Tampoco me parece que el objeto del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva sea imponer obligaciones a los Estados miembros. En dicha disposición se presupone la fijación de los niveles de la tasa por el Consejo con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de la Directiva y se prevé que los Estados miembros podrán, con sujeción a determinados requisitos, establecer excepciones a dichos niveles. No obstante, hasta que entren en vigor dichos niveles globales de la tasa, no se pueden poner límites a la facultad de los Estados miembros para establecer excepciones a los mismos, mencionadas en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva. Como ya hemos visto, dichos límites se encuentran especificados, en cualquier caso, en términos más detallados en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 88/408, que da ejecución al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva. En consecuencia, la primera cuestión planteada por el Verwaltungsgericht se comprende mejor como una petición con la que se pretende saber, sencillamente, si la Decisión 88/408 tiene efecto directo, si bien está claro que una Decisión de ejecución debe interpretarse, en cualquier caso, a la luz de las disposiciones que ejecuta.

10. En sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, el Landrat indica que los niveles de la tasa fijados en el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/408 no pueden aplicarse directamente, dado que el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión da libertad a los Estados miembros para desviarse de dichos niveles en determinadas circunstancias que, además, están sujetas a variaciones continuas. En consecuencia, en opinión del Landrat, las disposiciones del artículo 2 no son lo suficientemente precisas e incondicionales para tener efecto

directo y, por ello, no pueden ser invocadas por la demandante.

11. El Gobierno alemán, sin embargo, en sus propias observaciones escritas parece aceptar que existen circunstancias en las que un particular puede invocar el efecto directo de los niveles a tanto alzado de las tasas fijados en el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión. El Gobierno alemán menciona el caso en que la libertad para desviarse de los niveles a tanto alzado de la tasa no puede ejercitarse legítimamente debido a que dichos niveles corresponden a los costes reales de la inspección. De forma más general, me parece que el apartado 1 del artículo 2 puede tener efecto directo siempre que el Estado miembro de que se trate no haya ejercitado legítimamente su libertad de establecer excepciones a los niveles a tanto alzado. Así pues, cuando se concede a los Estados miembros un margen de apreciación que les permite establecer excepciones a una obligación prescrita por el Derecho comunitario, incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar si las medidas adoptadas están comprendidas dentro del margen de apreciación autorizado. Ello es así porque, si las medidas exceden de los límites del margen autorizado, el Estado miembro no podrá invocar su libertad de acción para eludir el efecto directo de unas disposiciones que, por lo demás, sean incondicionales y suficientemente precisas: véanse las sentencias Van Duyn (41/74, Rec. 1974, p. 1337), apartado 7, y Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, Rec. 1977, p. 113), apartado 29. Contrariamente al punto de vista del Landrat, además, no me parece que dicho efecto directo quedase excluido por la circunstancia de que las condiciones de hecho pertinentes para el ejercicio de la facultad de apreciación de los Estados miembros puedan variar continuamente. Ello sería únicamente uno de los factores que deberían tenerse en cuenta a la hora de decidir si las autoridades nacionales, en todo caso, ejercitaron correctamente su facultad de apreciación.

12. El Gobierno alemán sugiere que en el presente caso no se han aportado pruebas que indiquen que se haya rebasado el margen de apreciación autorizado por el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 88/408. La demandante, por otra parte, alega que la facultad de apreciación de que dispone la República Federal de Alemania en virtud del apartado 2 del artículo 2 se ejercitó de manera ilícita en dos sentidos: en primer lugar, los niveles de las tasas fijados exceden de lo necesario para cubrir los costes reales de las inspecciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 2; y, en segundo lugar, el apartado 2 del artículo 2 no permite que las tasas sean fijadas por las autoridades de los distintos Länder, en lugar de hacerse uniformemente para la República Federal de Alemania en su conjunto. El primero de estos puntos atañe a cuestiones de hecho que únicamente pueden ser resueltas por el órgano jurisdiccional nacional. El segundo, por el contrario, es claramente competencia de este Tribunal. No obstante, dado que en lo esencial se trata del mismo extremo que se suscita en la tercera de las cuestiones planteadas, procederé a su examen en ese contexto: véanse los puntos 28 a 31 *infra*.

13. Para responder a la primera cuestión planteada, basta observar que el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/408 únicamente puede ser invocado por un particular ante un órgano jurisdiccional nacional cuando el Estado miembro del que se trate no haya ejercitado correctamente su facultad de apreciación derivada del apartado 2 del artículo 2, ya sea por no haber adoptado ninguna medida de aplicación o por haber ejercitado indebidamente esa facultad de apreciación. Por el contrario, entiendo que no hay duda de que las disposiciones del apartado 1 del artículo 2 son, en sí mismas, lo suficientemente precisas e incondicionales para tener efecto directo, de tal manera que pueden ser invocadas frente al Estado

miembro que no haya ejercitado correctamente su facultad de apreciación derivada de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2.

Segunda cuestión

14. En su segunda cuestión, el Verwaltungsgericht pregunta, en sustancia, si el efecto directo de la Decisión 88/408 depende de si ha transcurrido el plazo de aplicación prescrito en el artículo 11 de la Decisión. Debe recordarse que el plazo prescrito no expiró hasta el 31 de diciembre de 1990, en tanto que las tasas controvertidas se recaudaron entre el 23 de mayo de 1989 y el 27 de junio de 1990. Como ya hemos visto, la Directiva 85/73, en sí misma, no impone ninguna obligación a los Estados miembros en relación con los niveles máximos de las tasas percibidas y, en consecuencia, el hecho de que el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva expirase el 1 de enero de 1986 carece de importancia.

15. En sus observaciones escritas, sostiene la demandante que la inserción, el 13 de abril de 1986, del nuevo artículo 24 en la Ley sobre la higiene de la carne produjo el efecto de adaptar el Derecho alemán a la Decisión 88/408 tan pronto como ésta fue adoptada por el Consejo. Según la demandante, en consecuencia, el Derecho alemán se adaptó a los niveles a tanto alzado de la tasa fijados en el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión desde el 15 de junio de 1988. En sus observaciones escritas, el Gobierno alemán confirma que el objeto del artículo 24 es adaptar el Derecho nacional no sólo a la Directiva 85/73, sino también a cualquier Decisión de ejecución adoptada por el Consejo con arreglo al artículo 2 de la Directiva, si bien el Gobierno alemán explicó en la vista que no se pretendía que dicha adaptación entrase en vigor hasta el transcurso del plazo establecido en el artículo 11 de la Decisión.

16. No me parece que el artículo 24 de la Ley sobre la higiene de la carne pueda considerarse un medio adecuado para adaptar el Derecho alemán a la Decisión 88/408. Tal método de adaptación, como mínimo, carecería de la necesaria transparencia, en particular teniendo en cuenta el hecho de que el artículo 24 no establece en qué momento se supone que entra en vigor la adaptación. No obstante, la cuestión relativa a si la demandante puede invocar cualesquiera derechos al amparo de la legislación alemana es competencia del órgano jurisdiccional nacional. En la medida en que la demandante pueda invocar dichos derechos, no será necesario, naturalmente, alegar el efecto directo de las disposiciones comunitarias. En consecuencia, a efectos de las presentes conclusiones, partiré de la hipótesis, de que, en el momento en que se percibieron las tasas controvertidas, el Derecho alemán no había sido adaptado plenamente a la Decisión 88/408.

17. En los apartados 46 y 47 de la sentencia Marshall (152/84, Rec. 1986, p. 723) el Tribunal de Justicia formuló los principios subyacentes a la doctrina del efecto directo en los siguientes términos:

«Conviene recordar que según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia [...] en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva se revelen, desde el punto de vista de su contenido, como incondicionales y lo suficientemente precisas, los particulares podrán invocarlas frente al Estado, ya sea *cuando éste se abstenga de adaptar su Derecho nacional, en el plazo establecido, a la Directiva, ya cuando realice una adaptación incorrecta.*

Esta jurisprudencia tiene su fundamento en la consideración de que sería incompatible con el carácter obligatorio que el artículo 189 confiere a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que la misma impone puede ser invocada por las personas a quienes concierne. El Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión de que el Estado miembro que no haya adoptado, en los plazos previstos, las medidas de ejecución impuestas por la Directiva no puede oponer a particulares el propio incumplimiento de las obligaciones que aquélla comporta» (el subrayado es mío).

Esta declaración se aplica igualmente, *mutatis mutandis,* a las decisiones dirigidas a los Estados miembros que exijan la adaptación del Derecho nacional al final de un plazo prescrito.

18. Naturalmente, está claro que cuando un Estado miembro no ha actuado en ningún sentido, una Directiva o Decisión no puede tener efecto directo antes del transcurso del plazo establecido para su ejecución: véase la sentencia Ratti (148/78, Rec. 1979, p. 1629), apartados 24 y 43. Si se lee literalmente el pasaje de la sentencia Marshall citado en el apartado precedente, podría, sin embargo, parecer que deja abierta la posibilidad de que una Directiva (o una Decisión) tenga efecto directo frente a un Estado miembro incluso antes de que haya transcurrido el plazo de adaptación, en aquellos casos en que el Estado haya tratado de ejecutar la Directiva antes del transcurso del plazo prescrito, si bien de forma incorrecta. El argumento sería que, aunque un Estado miembro no está obligado a proceder a la adaptación antes del transcurso del plazo, no obstante, si opta por hacerlo, debe cumplir los términos de la Directiva (véase Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law,* 2ª edición, Oxford 1988, p. 205). Así pues, sería necesario establecer una distinción entre los casos en que el Estado miembro no ha actuado durante el plazo prescrito y aquellos en que sí lo ha hecho, aunque incorrectamente. Como hemos visto, la demandada alega en el caso presente que el artículo 24 de la Ley sobre la higiene de la carne, quizás en relación con el Reglamento de ejecución del Land de Schleswig-Holstein, perseguía adaptar el Derecho alemán a la Decisión 88/408 tan pronto como la misma fue adoptada el 15 de junio de 1988. En tal caso podría afirmarse que, en la medida en que la adaptación intentada fue defectuosa, la Decisión podía tener eficacia directa desde esa fecha.

19. En mi opinión, sin embargo, no debe establecerse ninguna distinción, a efectos de la doctrina del efecto directo, entre el caso en que el Estado miembro no ha adoptado ninguna medida de ejecución de la legislación comunitaria en el plazo prescrito y el caso en que, habiéndola tomado, su ejecución ha sido defectuosa. Me parece que, en cualquiera de ambos casos, la legislación únicamente puede tener efecto directo una vez transcurrido el plazo de ejecución. Cualquier conclusión distinta conduciría a distinciones arbitrarias entre casos diferentes y no estaría justificada por los principios subyacentes en la doctrina del efecto directo.

20. Con el fin de establecer una distinción entre la falta de adaptación, por una parte, y la adaptación defectuosa, por otra, sería necesario, en primer lugar, diferenciar los dos tipos de casos. En determinadas circunstancias, no obstante, esa distinción sería tenue y podría exigir una investigación de la intención del legislador, con objeto de determinar si el verdadero propósito en las medidas nacionales era ejecutar la Directiva. Sin embargo, en mi opinión, el efecto directo de las disposiciones comunitarias de-

bería basarse en saber si el Estado miembro de que se trate ha incumplido sus obligaciones y no en su intención de ejecutar o no las disposiciones, bien que, como veremos, la cuestión de si las medidas nacionales persiguen el objetivo de ejecutar disposiciones comunitarias puede, de hecho, estar comprendida en el alcance del deber, que incumbe al órgano jurisdiccional nacional, de interpretar el Derecho nacional a la luz de dichas disposiciones: véanse los puntos 23 a 26 *infra*.

21. Por otra parte, aunque existiese un medio satisfactorio de distinguir la no adaptación de la adaptación incorrecta, se llegaría a un resultado al mismo tiempo arbitrario e injusto. Un Estado miembro que hubiese intentado a conciencia ejecutar una Directiva antes del transcurso del plazo prescrito, pero que no hubiese logrado hacerlo de forma enteramente correcta, estaría, durante el resto de dicho plazo, en una posición peor que la de otro Estado miembro que no hubiese hecho nada. Efectivamente, un Estado miembro podría incluso haber anticipado la fecha prescrita, de tal manera que cualesquiera deficiencias de las disposiciones nacionales pudiesen subsanarse antes del transcurso definitivo del plazo de adaptación. Así pues, el Estado miembro que fue especialmente diligente en la adaptación al Derecho comunitario quedaría en situación de desventaja: compárense las observaciones del Abogado General Sr. Roemer en sus conclusiones en el asunto Grad, citado anteriormente en el punto 7, en la página 853.

22. Por último, según mi parecer, dicha distinción no es compatible con el fundamento subyacente en la doctrina de la eficacia directa. Como precisó el Tribunal de Justicia en el pasaje de la sentencia Marshall citado en el punto 17, dicha doctrina se basa en el principio de que un Estado miembro no puede alegar contra un particular su propio incumplimiento de una obligación comunitaria. La obligación de adaptación a la legislación comunitaria, no obstante, únicamente surte efecto al final del plazo de adaptación prescrito. En consecuencia, al alegar que el plazo no ha transcurrido, el Estado miembro no estaría invocando su propia actuación ilícita, sino negando correctamente la existencia de una obligación y, en realidad, exigiendo únicamente una igualdad de trato con respecto a los restantes Estados miembros.

23. En mi opinión, no obstante, la postura relativa al efecto directo debe distinguirse de la relativa a la interpretación de las disposiciones de ejecución. Aunque un Estado miembro puede no haber incumplido aún su obligación de ejecutar correctamente una Directiva (u otra norma comunitaria), por no haber transcurrido todavía el plazo de adaptación prescrito, a mi juicio, los órganos jurisdiccionales nacionales están, no obstante, obligados a interpretar con arreglo a la Directiva cualesquiera disposiciones nacionales ya en vigor destinadas a ejecutarla. En tal caso, el deber de interpretar de este modo las disposiciones de ejecución deriva no del transcurso del plazo de adaptación prescrito, sino de la obligación del órgano jurisdiccional nacional de cooperar con las otras autoridades nacionales en su esfuerzo por ejecutar la Directiva. Porque, una vez que un Estado miembro ha decidido ejecutar disposiciones comunitarias, me parece que todas las autoridades de dicho Estado están obligadas por el deber general, en virtud del artículo 5 del Tratado, de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión, velando por el éxito de dicha ejecución. La existencia de dicho deber escapa a las objeciones mencionadas en los puntos 21 y 22 anteriores contra el efecto directo anticipado; y dicha obligación contribuiría a evitar los riesgos de adaptación incorrecta que se producirían si las disposiciones de

aplicación se interpretasen de forma diferente antes y después del transcurso del plazo de adaptación prescritos. Asimismo, puede presumirse que un Estado miembro desea que sus medidas de ejecución se interpreten a la luz de la legislación que ejecutan.

En este pasaje queda claro, en mi opinión, que el deber de interpretación más amplio se basa en la obligación de ejecutar la Directiva, la cual, naturalmente, nace únicamente una vez transcurrido el plazo de adaptación.

24. No obstante, considero que cuando el plazo prescrito aún no ha transcurrido, el deber del órgano jurisdiccional nacional de interpretar las medidas nacionales a la luz de las disposiciones comunitarias, únicamente existe con respecto a las medidas que tengan por objeto ejecutar dichas disposiciones. Porque, de lo contrario, el órgano jurisdiccional nacional tendría el deber de anticiparse a la Decisión de su legislador nacional, dando efecto a la Directiva antes de que el legislador nacional hubiera escogido el momento y modalidad de ejecución; y, en mi opinión, ello sería absurdo. Por consiguiente, hasta que haya transcurrido el plazo prescrito, el deber del órgano jurisdiccional nacional es más reducido que el deber que surge una vez transcurrido el plazo de adaptación. Después de esa fecha, el órgano jurisdiccional nacional tiene el deber más amplio de interpretar *todas* las disposiciones de la legislación nacional a la luz de las disposiciones comunitarias: véase, en relación con este último deber, la sentencia Marleasing (C-106/89, Rec. 1990, p. I-4135), apartado 8, en la cual el Tribunal de Justicia declaró que:

25. En consecuencia, con objeto de determinar el alcance del deber de interpretación del órgano jurisdiccional nacional, puede ser necesario evaluar si las disposiciones nacionales de que se trata tienen por objeto ejecutar la Directiva de referencia. No obstante, semejante apreciación de la intención de las autoridades legislativas forma parte normalmente de la interpretación de toda legislación. Por consiguiente, no me parece inaceptable que el deber de interpretar las disposiciones nacionales a la luz del Derecho comunitario se vea afectado por el resultado de dicha apreciación. Como ya hemos visto, de ello resulta que, salvo si se discierne una intención de ejecutar la Directiva, el deber de interpretar las disposiciones nacionales a la luz de la Directiva surge únicamente una vez transcurrido el plazo de adaptación prescrito.

«[...] la obligación de los Estados miembros, dimanante de una Directiva, de alcanzar el resultado que la misma prevé, así como su deber, conforme al artículo 5 del Tratado, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales.»

26. Es cierto que en el apartado 15 de la sentencia Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. 1987, p. 3969) el Tribunal declaró:

«Respecto a la tercera cuestión [planteada en aquel asunto por el órgano jurisdiccional nacional], relativa a los límites que el Derecho comunitario puede imponer a la obligación o a la facultad del Juez nacional de interpretar las normas de su Derecho nacional a la luz de la Directiva, este problema no se plantea de distinta manera en función de que el plazo de adaptación haya expirado o no.»

No obstante, debe observarse que el Tribunal de Justicia respondió a dicha tercera cuestión declarando que, sin perjuicio del deber que incumbe al órgano jurisdiccional nacional de interpretar la legislación nacional con el fin de alcanzar el resultado perseguido por la Directiva, una Directiva no puede por sí sola producir el efecto de determinar la responsabilidad penal de los particulares: véase el apartado 14 de la sentencia. Está claro que prevalece esa limitación del deber de interpretación del órgano jurisdiccional nacional, con independencia de que el plazo de adaptación prescrito haya transcurrido o no. Sin embargo, no me parece que el Tribunal de Justicia pretendiese afirmar que la expiración del plazo de adaptación nunca puede afectar al alcance del deber que incumbe al órgano jurisdiccional nacional de interpretar las disposiciones nacionales a la luz de una Directiva.

27. En consecuencia, llego a la conclusión de que la Decisión 88/408 únicamente puede tener efecto directo una vez transcurrido el plazo establecido en el artículo 11 de la propia Decisión, con independencia de que se hayan adoptado determinadas medidas para adaptar el Derecho nacional a dicha Decisión antes de la expiración de dicho plazo. No obstante, incluso antes del transcurso de dicho plazo, toda legislación nacional destinada a ejecutar la Decisión deberá interpretarse, en toda la medida posible, de tal manera que se alcance el resultado perseguido por la Decisión.

Tercera cuestión

28. Debe recordarse que las tasas controvertidas se recaudaron con arreglo a un Reglamento adoptado por el Land de Schleswig-Holstein en el que se fijan porcentajes que exceden de los importes a tanto alzado establecidos en el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/408. Según la demandante, únicamente el Gobierno federal alemán, por oposición a las autoridades de los distintos Länder, tiene libertad para desviarse de los niveles a tanto alzado de la tasa, libertad que se concede en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión. Por el contrario, el Gobierno alemán considera que la fijación de las tasas en los distintos Länder es la forma más apropiada de garantizar, con arreglo al apartado 2 del artículo 2, que las tasas correspondan a los costes reales de las inspecciones. En opinión del Gobierno alemán, en consecuencia, la República Federal de Alemania tiene derecho a delegar en las autoridades de Schleswig-Holstein su facultad de desviarse de los niveles a tanto alzado de las tasas.

29. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en la adaptación de su Derecho interno a la legislación comunitaria, un Estado miembro tiene derecho, en principio, a delegar sus facultades en las autoridades nacionales. Por consiguiente, un Estado miembro tiene derecho a efectuar la adaptación por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, siempre y cuando dicha distribución de competencias sea coherente con la correcta ejecución de las disposiciones de que se trate: véanse las sentencias Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. 1982, p. 1791), apartado 12, y Comisión/Bélgica (asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. 1988, p. 1), apartado 9.

30. En mi opinión, no hay nada en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión que sugiera que los Estados miembros no pueden delegar en las autoridades locales o regionales la facultad de desviarse de los niveles a tanto alzado de la tasa fijados en el apartado 1 del artículo 2. Asimismo, con arreglo a las directrices establecidas en el Anexo a la Decisión, queda claro que se autoriza a los Estados miembros a reducir los niveles a tanto alzado de las tasas tanto «de una ma-

nera general» como «para un establecimiento dado»: véanse los apartados 1, letras a) y b), del Anexo. Ello indica que los Estados miembros pueden adaptar los niveles de la tasa a las circunstancias existentes en un establecimiento dado o bien fijar niveles correspondientes a los costes medios en una serie de establecimientos, por ejemplo, los existentes en una localidad o región determinada. Si bien es cierto que en el apartado 2 del Anexo, que se refiere a los *aumentos* de los niveles a tanto alzado de las tasas, no se hace mención expresa del caso de un aumento «general», no alcanzo a ver ningún motivo por el cual los aumentos y las reducciones deban regirse por principios diferentes. En ambos casos, el principio es que cualesquiera desviaciones de los niveles a tanto alzado deben estar justificadas por los costes de inspección reales, calculados bien para un establecimiento dado o como media para un grupo de establecimientos que trabajen en condiciones comparables. Está claro que el objetivo perseguido es que dicho promedio pueda calcularse tanto para una localidad o región determinada como para todo un Estado miembro.

31. En consecuencia, me parece que la facultad de desviarse de los niveles a tanto alzado de la tasa establecidos en el apartado 1 del artículo 2 puede ejercitarse tanto en el plano local o regional como en el nacional. Esta interpretación queda confirmada por el apartado 1 del artículo 5 de la Decisión, en el que se establece que:

«El importe contemplado en el artículo 2 sustituirá a cualquier otro impuesto o tasa sanitario percibido por las autoridades nacionales, regionales o municipales de los Estados miembros [...]»

Así pues, la facultad puede ser ejercitada por una autoridad local o regional que establezca las tasas para un matadero determinado o diversas categorías de establecimientos o que fije una tasa a tanto alzado para todos los establecimientos existentes en la localidad o región de que se trate.

Conclusión

32. En consecuencia, en mi opinión procede responder a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht de la forma siguiente:

«1) Un particular puede invocar ante un órgano jurisdiccional nacional el apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/408/CEE del Consejo frente a un Estado miembro que no haya ejercitado correctamente la facultad de apreciación que le concede el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión, si bien únicamente puede hacerlo con respecto a un período posterior a la fecha fijada en el artículo 11 de la Decisión.

2) Un Estado miembro puede delegar en sus autoridades regionales o locales el ejercicio de las facultades que le confiere el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 88/408/CEE.»