CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 27 de febrero de 2003 [1]

I. Marco jurídico

A. *El Derecho comunitario*

1. Las carnes frescas destinadas al consumo humano son objeto de varias medidas armonizadas de inspección y de control sanitarios en los Estados miembros. Estas medidas de inspección y de control se practican, en particular, en la fase de sacrificio, y después en la de despiece. Los requisitos de financiación de esas medidas también han sido objeto de armonización comunitaria.

2. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si la reducción de la tasa relativa a las inspecciones y los controles vinculados a las operaciones de despiece, prevista cuando esas operaciones se realizan en el establecimiento donde se ha producido el sacrificio, está sometida al requisito de que el matadero y la sala de despiece pertenezcan a un mismo propietario. El Tribunal remitente pregunta también a qué criterios hay que atender para fijar el importe de esa reducción.

3. El Derecho comunitario pertinente está integrado por las reglas en materia de inspección de las carnes frescas y las reglas relativas a la financiación de esas inspecciones.

1. Las reglas en materia de inspección

4. Las reglas en materia de inspección de carnes frescas están definidas por la Directiva 64/433/CEE del Consejo, [2] en su versión modificada por la Directiva 91/497/CEE del Consejo [3] (en lo sucesivo, «Directiva 64/433»).

1 — Lengua original: francés.

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

3 — 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)

5. La Directiva 64/433 se propone eliminar las disparidades existentes entre los Estados miembros en materia de prescripciones sanitarias en el ámbito de las carnes, para favorecer su libre circulación. [4] Lleva a cabo pues una aproximación de las disposiciones de los Estados miembros dirigida a hacer uniformes los requisitos sanitarios de las carnes en los mataderos y en las salas de despiece, así como en su almacenamiento y transporte. [5]

6. Con ese fin la Directiva 64/433 enuncia en su artículo 2 varias definiciones. Según este artículo, letra k), se entenderá por «establecimiento» «un matadero autorizado, una sala de despiece autorizada, un almacén frigorífico autorizado o un conjunto que reúna varios de dichos establecimientos».

7. En el artículo 3, apartado 1, puntos A y B, la Directiva 64/433 dispone que las operaciones de sacrificio y de despiece deben efectuarse, respectivamente, en un matadero y en una sala de despiece que hayan sido autorizados conforme a los requisitos que la Directiva enuncia. Ésta establece también que deben practicarse sistemáticamente medidas de inspección y de control en la fase de sacrificio, y después en la de despiece. Esas inspecciones y esos controles deben ser practicados por un veterinario oficial, conforme a los requisitos previstos por el anexo I de la misma Directiva.

8. Según este anexo I, esas inspecciones y esos controles tienen por objeto, por una parte, la higiene del personal, de los locales y del material en los establecimientos, [6] y por otra el estado sanitario de la carne. Así pues, en la fase de sacrificio, deberá practicarse la inspección *post mortem* de todas las partes del animal, para verificar si la carne es adecuada para el consumo humano. [7] En las operaciones de despiece, el explotador de la sala de despiece, el propietario de ésta o su representante deberá estar capacitado, ante cualquier requerimiento, para poner en conocimiento del veterinario oficial encargado del control la procedencia de las carnes introducidas en su establecimiento y el origen de los animales sacrificados. [8] El veterinario oficial debe también practicar el control de entradas y salidas de las carnes frescas, la inspección sanitaria de las carnes frescas presentes en la sala de despiece, así como la inspección sanitaria de éstas antes de las operaciones de despiece y en el momento de su salida de ese establecimiento. [9]

9. La Directiva 64/433 prevé también en su artículo 10 que cada Estado miembro establecerá una lista de los establecimientos autorizados, asignando a cada uno de ellos un número de autorización veterinaria. Esta lista será transmitida a los otros Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas. En caso de infracciones en materia de higiene esa autorización puede ser suspendida o revocada.

4 — Considerandos primero y segundo.

5 — Considerandos tercero y cuarto.

6 — Véanse, en particular, los capítulos V y X, punto 48, cuarto guión, de ese anexo.

7 — *Ibidem*, capítulo VIII.

8 — *Ibidem*, capítulo IX, punto 44.

9 — *Ibidem*, capítulo X.

10. Los números de autorización veterinaria de los mataderos y de las salas de despiece han de figurar en los documentos de acompañamiento de las carnes y en las etiquetas de los embalajes conforme a los requisitos ordenados por la Directiva 64/433. [10]

2. Las reglas en materia de financiación

11. Las reglas armonizadas de financiación de las medidas de inspección y de control de las carnes frescas están previstas por la Directiva 85/73/CEE del Consejo, [11] conforme al texto resultante de la Directiva 96/43/CE del Consejo [12] (en lo sucesivo, «Directiva 85/73»).

12. La armonización de esas reglas pretende evitar las distorsiones de competencia que puede generar la percepción de tasas divergentes en los diferentes Estados miembros. [13]

13. La Directiva 85/73 impone pues a los Estados miembros la percepción de una tasa comunitaria por los gastos ocasionados por las inspecciones y los controles armonizados. [14]

14. Según el artículo 5 de la Directiva 85/73, esa tasa debe cubrir los gastos que soporta la autoridad competente por razones de las cargas salariales y sociales ocasionadas por el servicio de inspección, por una parte, y, por otra, los gastos administrativos relacionados con la ejecución de los controles e inspecciones, a los que podrán imputarse los gastos necesarios para la formación permanente de los inspectores. Se prohíbe toda restitución directa o indirecta de esa tasa.

15. El importe de esa tasa se define en el anexo A, capítulo I, de la Directiva 85/73. Según el punto 1 de éste, los Estados miembros percibirán, por los gastos de inspección vinculados a las operaciones de sacrificio, los importes a tanto alzado que establece esa norma, en función de la especie, la edad y el peso del animal.

16. Los gastos de inspección relacionados con las operaciones de despiece se regulan en el anexo A, capítulo I, punto 2, de la Directiva 85/73, en los siguientes términos:

«Los controles e inspecciones vinculados a las operaciones de despiececontempladas,

10 — Anexo I, capítulos XI y XIII, así como anexos IV y V.

11 — Directiva de 29 de enero de 1985, relativa a la financiación de las inspecciones y controles veterinarios contemplados en las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE y 91/496/CEE (DO L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152).

12 — Directiva de 26 de junio de 1996, por la que se modifica y se codifica la Directiva 85/73/CEE con el fin de establecer la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos productos de origen animal y por la que se modifican las Directivas 90/675/CEE y 91/496/CEE (DO L 162, p. 1).

13 — Considerandos quinto y séptimo de la Directiva 96/43.

14 — Artículo 1.

en particular, en el punto B del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/433/CEE [...] deberán cubrirse:

a) bien a tanto alzado, añadiendo un importe global de 3 ecus por tonelada aplicado a la carne que entre en una sala de despiece.

Este importe se añadirá a las cantidades contempladas en el punto 1;

b) bien mediante percepción de los costes reales de inspección por hora prestada.

Cuando las operaciones de despiece se efectúen en el establecimiento en el que se obtenga la carne, se practicará una reducción que podrá llegar hasta el 55 % de los importes previstos en el párrafo primero.

El Estado miembro que opte por el régimen de hora prestada deberá poder probar a la Comisión que la percepción de la tasa establecida en la letra a) no cubre los costes reales.»

17. Según el anexo A, capítulo I, punto 4, de la Directiva 85/73, para cubrir costes más elevados, los Estados miembros podrán aumentar para un establecimiento dado el importe a tanto alzado previsto en dicho capítulo, puntos 1 y 2, letra a), si los gastos de inspección aumentan debido, en particular, a la falta de uniformidad de los animales sacrificados, a frecuentes retrasos en los sacrificios, a los tiempos de espera para el personal de inspección y a los tiempos de desplazamiento. Los Estados miembros podrán alternativamente percibir una tasa específica que cubra los costes efectivos.

18. Conforme al anexo A, capítulo I, punto 5, de la Directiva 85/73, los Estados miembros podrán también establecer excepciones a la baja de los importes a tanto alzado fijados en los puntos 1 y 2, letra a), de este capítulo. Esta excepción se autoriza, bien de una manera general, cuando el coste de la vida y los costes salariales sean muy inferiores a la media comunitaria, bien para un establecimiento dado, cuando se cumplan determinados requisitos. En particular, la regularidad de los sacrificios por el número y la clase de animales deberá permitir la intervención planificada del personal de inspección y evitar los intervalos de espera. Estas excepciones en ningún caso podrán conducir a disminuciones superiores al 55 % de los niveles previstos en los citados puntos 1 y 2, letra a).

19. Según el anexo A, capítulo I, punto 6, de la Directiva 85/73, las tasas antes contempladas se percibirán en el matadero o en la sala de despiece. Correrán a cargo del empresario o del propietario que proceda a efectuar las operaciones de sacrificio o de despiece, pudiendo estos últimos

repercutir la tasa percibida por la operación de que se trate en la persona física o jurídica que haya encargado su realización. En el caso de establecimientos que realicen varias operaciones o de cadenas de producción que integren varias operaciones, los Estados miembros podrán percibir de una sola vez y en un solo lugar una tasa total que incluya los distintos importes.

B. *La normativa nacional*

20. La Fleischhygienegesetz (Ley sobre la higiene de las carnes) de 8 de julio de 1993, modificada por la Ley de 17 de julio de 1996, [15] dispone en el artículo 24 que los hechos imponibles de las tasas se determinarán por el Derecho de los Länder, y que esas tasas se calcularán de conformidad con las disposiciones de los actos jurídicos adoptados por la Comunidad Europea en materia de financiación de las inspecciones y de los controles sanitarios de la carne.

21. El Derecho del Land de Renania-Palatinado (Alemania) fue adaptado a la Directiva 85/73 mediante el Landesgesetz zur Ausführung fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften (Ley del Land para ejecución de las disposiciones en materia de higiene de carnes y carnes de aves de corral) de 17 de diciembre de 1998 [16] y por la Landesverordnung über die Gebühren und Auslagen für Untersuchungen und Hygienekontrollen nach fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlichen Vorschriften (Reglamento del Land relativo a las tasas y gastos correspondientes a las inspecciones y controles veterinarios con arreglo a la normativa en materia de higiene de carnes y carnes de aves de corral) de 17 de febrero de 1999 [17] (en lo sucesivo, «Reglamento del Land»).

22. En virtud del Reglamento del Land, la tasa por las «inspecciones y controles en las salas de despiece autorizadas, incluida la identificación y la expedición de certificados, por tonelada de carne no deshuesada entregada, destinada al despiece», durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 1999, se cifraba en 5,76 DEM, es decir, según las observaciones del Tribunal remitente, [18] el equivalente a 3 ecus según el tipo de conversión en vigor en ese período.

23. El punto 6.4 de la parte tercera del anexo del Reglamento del Land dispone:

«Cuando las operaciones contempladas en el punto 6 se efectúen en el establecimiento en el que se obtiene la carne, las tasas previstas en los puntos 6.1 a 6.3 deberán reducirse en consonancia, si bien, como máximo, en un 55 %.»

15 — BGBl., p. 991.
16 — GVBl., p. 422.
17 — GVBl., p. 32.
18 — Véase la resolución de remisión (punto 2.1.1).

II. Los hechos y el procedimiento

24. Färber GmbH & Co. (en lo sucesivo, «Färber») explota una sala autorizada de despiece de carne en el territorio del municipio de Neustadt/Weinstrasse (Alemania). En el mismo edificio se halla el matadero de la sociedad Schlachthof-Betriebs-GmbH, sociedad independiente de Färber, que suministra a ésta una parte de la carne que despieza.

25. El municipio de Neustadt/Weinstrasse requirió de Färber el pago de tasas calculadas en la cuantía de 5,76 DEM en razón de las inspecciones y controles sanitarios realizados en la sala de despiece de Färber durante el año 1999.

26. Färber impugnó el importe de esas tasas ante el municipio citado. Al ser desestimada su reclamación, interpuso recurso ante el Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse (Alemania). Alegó que una parte de la carne despiezada en su establecimiento procedía del matadero explotado en el mismo edificio, por lo que, conforme al Reglamento del Land, las tasas debidas en razón del control de esa carne debían minorarse en el 55 %. Mantuvo que su sala de despiece y el matadero debían ser considerados un establecimiento único en el sentido del artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433.

27. El municipio de Neustadt/Weinstrasse se opuso a esta alegación, en razón de que un matadero y una sala de despiece sólo pueden ser considerados un mismo establecimiento si son explotados por la misma persona física o jurídica.

III. Las cuestiones prejudiciales

28. El Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse estimó que, en razón de la concordancia existente entre el punto 6.4 de la parte tercera del anexo del Reglamento del Land, por una parte, y el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, por otra, la solución del litigio del que conoce depende de la interpretación de esta última norma.

29. Decidió por tanto suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse la disposición contenida en el capítulo I, punto 2, párrafo segundo, del anexo A de la Directiva 85/73/CEE, en su versión modificada por la Directiva 96/43/CE, en el sentido de que el "establecimiento en el que se obtenga la carne" se refiere asimismo a un establecimiento que, aun cuando se encuentre en el mismo edificio que la

sala de despiece, pertenece a una persona física o jurídica distinta del propietario de la sala de despiece?

2) ¿Qué criterios resultan determinantes para la decisión del beneficiario de la tasa acerca de la cuantía en que debe conceder la reducción de hasta el 55 % prevista en el capítulo I, punto 2, párrafo segundo, del anexo A de la referida Directiva?

En este sentido, ¿puede tenerse también en cuenta, en particular, el ahorro de tiempo del personal que efectúa los controles o las inspecciones, cuando las tasas se fijen añadiendo un importe a tanto alzado conforme al capítulo I, punto 2, párrafo primero, letra a), del anexo A de la referida Directiva?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿cabe tener en cuenta además, a efectos de la reducción de la tasa, el hecho de que las explotaciones que se hallan en el mismo edificio pertenezcan a propietarios distintos, puede resultar de ello que en tales casos se conceda una reducción más pequeña que en el supuesto de que el matadero y la sala de despiece no sólo se hallen en el mismo edificio, sino que además sean explotados por la misma persona física o jurídica?»

IV. La respuesta a las cuestiones prejudiciales

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

30. Mediante su primera cuestión, el Tribunal remitente pregunta, en esencia, si el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73 debe ser interpretado en el sentido de que esta regla se aplica también cuando la sala de despiece y el establecimiento en el que se obtiene la carne no pertenecen a la misma persona física o jurídica.

31. La Comisión mantiene que la propiedad del matadero y de la sala de despiece de que se trata no es un criterio pertinente. No obstante, su proximidad física no basta para generar derecho a la reducción discutida. Es preciso para ello que el matadero y la sala de despiece formen una unidad productiva y sean explotados de modo coordinado. Es necesario pues que cada uno de ellos planifique, organice y ejecute al menos una parte de sus fases de producción pertinentes en función de la parte ejecutada por el otro, y que de ello resulten ventajas de tipo sanitario.

32. El Gobierno sueco considera que el beneficio de la reducción sólo nace si el matadero y la sala de despiece son explotados por la misma persona física o jurídi-

ca. Estima que la necesidad de garantizar un control eficaz del cumplimiento de los requisitos de higiene exige que en cada establecimiento sólo haya una persona física o jurídica responsable. Según este Gobierno el reconocimiento de que un matadero y una sala de despiece pertenecientes a diferentes propietarios constituyen un mismo establecimiento generaría dudas sobre la identidad de la persona responsable de cada actividad. La «trazabilidad» de la carne resultaría también afectada, ya que ese matadero y esa sala de despiece marcarían la carne con el mismo número.

33. Opino, al igual que Färber, que debe responderse afirmativamente a la primera cuestión prejudicial. Conforme al método de interpretación aplicado por el Tribunal de Justicia, apoyo mi apreciación en el tenor de las reglas pertinentes, en su contexto y en los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forman parte esas reglas. [19]

1. El texto de las reglas pertinentes

34. Esas reglas son, por una parte, el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, y, por otra, el artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433.

35. En lo que se refiere al anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, es preciso observar que esa regla no contiene ningún requisito o restricción en virtud de los cuales la regla sólo sería aplicable cuando la sala de despiece y el matadero pertenecieran a la misma persona física o jurídica. El único requisito exigido por el legislador comunitario es que las operaciones de despiece se realicen en el establecimiento en el que se obtiene la carne. El único criterio expresamente previsto es pues el lugar de ejecución de las operaciones de despiece, sin referencia alguna a la propiedad del matadero y de la sala de despiece.

36. En lo que atañe al artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433, estimo, al igual que el Tribunal remitente [20] y todas las partes intervinientes, [21] que es pertinente para la interpretación de la Directiva 85/73. En efecto, esta Directiva se aplica, en particular, a los controles y a las inspecciones previstos por la Directiva 64/433, y no hay otra definición del concepto de «establecimiento», distinta de la enunciada por el artículo 2, letra k), en las normativas que prevén medidas de controles sanitarios cuya financiación también se regula por la Directiva 85/73. [22]

19 — Sentencia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartado 203 y la jurisprudencia citada.

20 — Resolución de remisión (punto 2.1.2).

21 — Véanse las observaciones escritas de Färber (punto 2.2); del Gobierno sueco (punto 3), y de la Comisión (punto 9).

22 — Véanse, en este aspecto, las Directivas 71/118/CEE del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carnes frescas de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04 p. 131); 91/495/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, relativa a los problemas sanitarios y de policía sanitaria en materia de producción y puesta en el mercado de carne de conejo y de caza de cría (DO 1991, L 268, p. 41), y 92/45/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, sobre problemas sanitarios y de policía sanitaria relativos a la caza de animales silvestres y a la comercialización de carne de caza silvestre (DO L 268, p. 35).

37. La redacción del artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433 tampoco hace referencia a la propiedad, ya que se limita a expresar que el concepto de «establecimiento» comprende un matadero autorizado, una sala de despiece autorizada, un almacén frigorífico autorizado o un conjunto que reúna varios de dichos establecimientos. El legislador comunitario no exigió pues que este conjunto revista una forma jurídica específica.

38. En este aspecto, merece señalarse que las versiones del artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433 en la mayoría de las demás lenguas oficiales emplean términos que concuerdan perfectamente con los de la versión francesa en el orden semántico. [23]

39. Se sigue de ello que la tesis mantenida por el municipio de Neustadt/Weinstrasse, y acogida por el Gobierno sueco, según la que la aplicación de la reducción prevista por el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73 está sometida al requisito de que la sala de despiece y el matadero explotados en el mismo edificio pertenezcan a la misma persona física o jurídica, carece de fundamento alguno en el texto de las reglas pertinentes.

23 — Debe formularse una reserva acerca de la versión alemana. Ésta termina con las palabras «oder rein aus diesen Betrieben bestehender Gebäudekomplex», que significan «o un complejo inmobiliario integrado por varios establecimientos». No obstante, esta versión divergente refuerza la tesis según la que el concepto de «establecimiento» no depende de un requisito de propiedad.

40. Esta interpretación del texto de esas reglas está confirmada por el contexto jurídico en el que se insertan.

2. El contexto de las reglas pertinentes

41. Examinaré sucesivamente el contexto jurídico del anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, y el del artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433.

a) El contexto del anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73

42. Me parece preciso destacar dos elementos, uno de tipo histórico, otro relativo al sistema del anexo A, capítulo I, de la Directiva citada.

43. En lo que atañe al contexto histórico, en primer lugar, merece recordarse que la génesis de la norma que ha de interpretarse constituye uno de los elementos que el Tribunal de Justicia puede considerar para

confirmar la interpretación derivada de su texto. [24] En el presente asunto, el anexo A, capítulo I, de la Directiva 85/73 recoge, en esencia, la Decisión 88/408/CEE del Consejo. [25] Del quinto considerando de esta Decisión se desprende que la fijación por el legislador de un diferente importe de la tasa por las inspecciones relativas a las operaciones de sacrificio, de despiece y de almacenamiento tenía como fin tomar en cuenta las situaciones en las que esas tres operaciones no tuvieran lugar en el matadero. El elemento determinante que condujo a la fijación de una cuantía específica de la tasa para cada una de esas operaciones era pues únicamente el lugar en el que debían realizarse, con abstracción de toda consideración acerca de la propiedad de los diferentes establecimientos de que se tratara. [26]

44. En segundo lugar, el sistema del anexo A, capítulo I, de la Directiva 85/73, demuestra a mi parecer que el legislador comunitario no pretendió que la reducción del importe de las tasas de inspección dependiera de que los establecimientos de matadero, de despiece y de almacenamiento pertenecieran a la misma persona o bien a sujetos de derecho diferentes.

45. En efecto, he expuesto anteriormente que el anexo A, capítulo I, puntos 4 y 5, de la Directiva 85/73 prevé que los Estados miembros pueden, como excepción, aumentar o reducir los importes a tanto alzado previstos en los puntos 1 y 2, letra a), para las inspecciones y los controles relativos, respectivamente, a las operaciones de sacrificio y de despiece, bien para un establecimiento específico, bien con carácter general. Ha de observarse que, entre los requisitos enunciados en esos puntos 4 y 5 para la aplicación de esas excepciones, no figura referencia alguna a la propiedad del matadero y de la sala de despiece de que se trate. Los criterios formulados se refieren todos ellos a las circunstancias en las que se realizan los sacrificios o en las que se practican las inspecciones, o también al coste de la vida y los costes salariales en el Estado miembro de que se trate.

46. Como sea que el legislador comunitario estimó que los aumentos y las reducciones previstos por el anexo A, capítulo I, puntos 4 y 5, de la Directiva 85/73 podían aplicarse con independencia del hecho de que el matadero y la sala de despiece pertenecieran al mismo propietario, ese criterio debe *a fortiori* considerarse irrele-

24 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de febrero de 1979, Alemania/Comisión (18/76, Rec. p. 343), apartado 5, y de 11 de octubre de 2001, Khalil y otros (asuntos acumulados C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, Rec. p. I-7413), apartado 43. Véase, como una aplicación reciente, la sentencia de 2 de mayo de 2002, Comisión/Francia (C-292/99, Rec. p. I-4097), apartado 42.

25 — Decisión 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 (DO L 194, p. 24). Su artículo 3, apartado 1, dispone que «la parte de la tasa destinada a cubrir los controles e inspecciones vinculados a las operaciones de despiece contempladas en el punto B del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/433 [...] queda fijada, a tanto alzado, a razón de 3 ECU/tonelada con huesos de carne por deshuesar destinada al despiece». El apartado 4 del mismo artículo establece que «cuando las operaciones de despiece se efectúen en el establecimiento en el que se obtenga la carne, se practicará una reducción que podrá llegar hasta el 50 % de los importes previstos en el apartado 1».

26 — Ese quinto considerando está así redactado: «Considerando que no está excluido que las operaciones de sacrificio, despiece y almacenamiento tengan lugar en establecimientos diferentes; que en consecuencia, en dichos casos, el conjunto de las inspecciones y controles sanitarios con arreglo a las Directivas 64/433 [...] por los que ha de percibirse la tasa, no se efectúa en el matadero; que conviene reglamentar dichos casos excepcionales [...] mediante el establecimiento de un porcentaje de los niveles de la tasa en función de los diferentes controles e inspecciones sanitarios que se deban efectuar».

vante para la concesión de la reducción prevista por el punto 2 del mismo capítulo, que sólo se aplica a la tasa debida por la sala de despiece.

47. Esta conclusión queda corroborada por las reglas relativas a la percepción de esas tasas. He señalado que el anexo A, capítulo I, punto 6, de la Directiva 85/73 dispone que las tasas vinculadas a las operaciones de sacrificio, de despiece y de almacenamiento se percibirán, respectivamente, en el matadero, en la sala de despiece y en el almacén frigorífico. Según este punto 6, letra a), segunda frase, la propiedad del matadero, de la sala de despiece y del almacén frigorífico únicamente debe tomarse en consideración para determinar el deudor de la tasa en cada uno de esos lugares de percepción. No obstante, la propiedad no constituye un criterio pertinente para determinar si los Estados miembros pueden percibir una tasa global. En efecto, la letra b) del mismo punto prevé que, «en el caso de establecimientos que realicen varias operaciones o de cadenas de producción que integren varias operaciones, los Estados miembros podrán percibir de una sola vez y en un solo lugar una tasa total que incluya los distintos importes». El legislador no sometió pues la percepción de una tasa global al requisito de que el matadero, la sala de despiece y el almacén frigorífico pertenezcan al mismo propietario.

48. El sistema de la Directiva 85/73, que acabo de describir, está confirmado por el de la Directiva 64/433.

b) El sistema de la Directiva 64/433

49. En la Directiva 64/433 el legislador comunitario definió los requisitos sanitarios que deben ser cumplidos en las operaciones de sacrificio, de despiece y de almacenamiento como si se tratara de operaciones autónomas. En particular, exigió que cada una de ellas se realice en un establecimiento autorizado y bajo la responsabilidad del explotador del matadero, de la sala de despiece y del almacén frigorífico, respectivamente, o del propietario del establecimiento o su representante.[27] Dispuso que se asigne un número de autorización veterinaria a cada establecimiento.[28] Finalmente, estableció que esa autorización estaba sometida, por una parte, a requisitos comunes a todos los tipos de establecimientos, y por otra a requisitos específicos para los mataderos, las salas de despiece y los almacenes frigoríficos.[29]

50. De estos elementos resulta a mi juicio que un establecimiento perteneciente al mismo propietario y en el que se lleven a cabo operaciones de sacrificio y de despiece debe disponer de dos autorizaciones, una para el matadero y otra para la sala de despiece.[30] Además, cada autorización puede ser suspendida temporalmente o revocada en caso de infracción de las reglas de higiene, con independencia de la otra.

27 — Artículo 3, apartado 1, puntos A, letra a), y B, letra a).
28 — Artículo 10.
29 — Anexo I, capítulos I a IV.
30 — Anexo I, capítulos I a III, y anexos IV y V de la Directiva 64/433.

51. De igual modo, como la Comisión ha expuesto con mucha claridad en la vista, y en contra de lo alegado por el Gobierno sueco, la apreciación según la cual un matadero y una sala de despiece pertenecientes a diferentes propietarios constituyen un solo establecimiento no obsta al hecho de que cada uno disponga de una autorización específica. Esa apreciación tampoco crea riesgo de confusión acerca de la persona responsable del cumplimiento de las exigencias de la Directiva 64/433 en materia sanitaria en el matadero y en la sala de despiece, ya que las operaciones de sacrificio y de despiece deberán realizarse bajo la responsabilidad del explotador o del propietario del matadero y de la sala de despiece de que se trate, respectivamente.

52. Del conjunto de estos elementos deduzco por tanto que el legislador comunitario no pretendió que la aplicación de las medidas sanitarias previstas por la Directiva 64/433 y de las reglas previstas para la financiación de esas medidas dependa de un modo u otro del hecho de que el matadero y la sala de despiece pertenezcan a la misma persona física o jurídica.

53. Finalmente, esta conclusión se ajusta a mi parecer a los objetivos de la legislación comunitaria pertinente.

3. Los objetivos de la normativa pertinente

54. La Directiva 85/73 se fija el objetivo de evitar las distorsiones de competencia que podría causar la percepción de tasas divergentes en los diferentes Estados miembros. En especial, el legislador comunitario se propuso evitar que un Estado favorezca la comercialización de su producción nacional en el mercado comunitario asumiendo total o parcialmente los gastos generados por la práctica de las inspecciones y controles armonizados. Con ese fin, el legislador comunitario fijó importes a tanto alzado para los gastos correspondientes a las inspecciones y a los controles de las operaciones de sacrificio y de despiece. Previó también que la posibilidad de reducir excepcionalmente esos importes esté sometida a determinados requisitos. Para lograr el objetivo enunciado es preciso pues que los criterios aplicados para determinar si esos requisitos concurren no sean definidos libremente por cada Estado miembro.

55. En consecuencia, es preciso que el concepto de «establecimiento», enunciado en varias ocasiones en la Directiva 85/73, y que determina la aplicación del anexo A, capítulo I, punto 2, de la misma, no dependa de las peculiaridades lingüísticas o jurídicas de los diferentes Estados miembros, sino que sea de alcance comunitario. Esta consideración constituye una razón adicional para recurrir a la definición del concepto de «establecimiento» contenida en el artículo 2, letra k), de la Directiva 64/433. Sería por tanto ilógico hacer

depender ese concepto del de «propiedad» que, conforme al artículo 295 CE, corresponde a la competencia legislativa de los Estados miembros.

56. En otros términos, el objetivo pretendido por la Directiva 85/73 resultaría dificultado si, para la aplicación de esa Directiva, el concepto de «establecimiento» hubiera de depender de la propiedad del matadero y de la sala de despiece de que se trate, ya que la determinación de si esos dos establecimientos pertenecen a la misma persona física o jurídica podría llevar a respuestas divergentes en los diferentes Estados miembros, aun partiendo de una situación de hecho idéntica. [31]

57. Finalmente, en contra de lo afirmado por el Gobierno sueco, la solución a la que lleva este análisis no obstaculiza la «trazabilidad» de la carne. Esta exigencia de «trazabilidad», cuyo alcance ha sido reforzado por el legislador comunitario, [32] subyacía ya a varias exigencias de la Directiva 64/433, como la comunicación de la lista de establecimientos autorizados por un Estado miembro a los demás Estados de la Comunidad y a la Comisión, así como la mención del número de autorización veterinaria en los documentos de acompañamiento de la carne comercializada. Estas exigencias permiten seguir las diferentes etapas de transformación de la carne y comprobar que han sido realizadas en un establecimiento que respeta las reglas sanitarias comunitarias. Como antes he señalado, la consideración de que un matadero y una sala de despiece autorizados pertenecientes a diferentes personas físicas o jurídicas constituyen un mismo establecimiento en el sentido del anexo A, capítulo I, punto 2, de la Directiva 85/73 no obsta al hecho de que cada uno de ellos disponga de una autorización y de un responsable específicos.

58. En razón de estas consideraciones, el único requisito exigido, a mi juicio, para el nacimiento del derecho a la reducción de la tasa debida en razón de las inspecciones y de los controles relativos a las operaciones de despiece, prevista por el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, es que la sala de despiece sea explotada en el mismo edificio o complejo inmobiliario que el matadero.

59. De ello deduzco que, en contra del criterio de la Comisión, el nacimiento del derecho a esa reducción no debe estar sometido al requisito de que el matadero y la sala de despiece sean explotados de modo coordinado y que cada uno de ellos planifique, organice y ejecute al menos una parte de sus fases de producción pertinentes en función de la parte ejecutada por el otro y que de ello resulten ventajas de tipo sanitario.

31 — Véase, en este sentido, acerca de la exención del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de asistencia personal en el marco del ejercicio de las profesiones médicas y sanitarias, la sentencia de 10 de septiembre de 2002, Kügler (C-141/00, Rec. p. I-6833), apartado 30.

32 — Véase el programa de acción «De la granja al consumidor» definido en el Libro blanco de la Comisión sobre la seguridad alimentaria, de 12 de enero de 2000 [COM(1999) 719 final], así como el Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo (DO L 204, p. 1).

60. Además, ese requisito no corresponde al ámbito de aplicación de la reducción controvertida. En efecto, esa reducción, a diferencia de la prevista por el anexo A, capítulo I, punto 5, de la Directiva 85/73, sólo afecta a la tasa debida en razón de los controles y de las inspecciones relativas a las operaciones de despiece. Sólo beneficia pues, *a priori,* al explotador o al propietario de la sala de despiece. No sería lógico por tanto someter el nacimiento del derecho a tal reducción al requisito de que el matadero planifique, organice y ejecute en todo o en parte su actividad en función de las prestaciones realizadas por la sala de despiece. En cuanto a la coordinación de las actividades de la sala de despiece con las del matadero, aquélla guarda relación a mi entender con los criterios aplicables para determinar la cuantía de la reducción que ha de concederse, que son objeto de la segunda cuestión prejudicial.

61. En razón del conjunto de estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia responder a la primera cuestión prejudicial que el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73 debe ser interpretado en el sentido de que esa regla se aplica también cuando la sala de despiece y el establecimiento en el que se obtiene la carne no pertenecen a la misma persona física o jurídica.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

62. Esta cuestión comprende tres partes. En la primera, el Tribunal remitente pregunta qué criterios debe tomar en cuenta el perceptor de la tasa para fijar la cuantía de la reducción prevista en el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73.

63. Conviene recordar que, según el anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73, el perceptor de la tasa relativa a las inspecciones y a los controles de las operaciones de despiece puede conceder una reducción de la tasa «que podrá llegar hasta el 55 % de los importes previstos en el párrafo primero». Las palabras «que podrá llegar hasta el 55 %» significan que esa reducción puede variar hasta el límite del porcentaje así establecido.

64. Ciertamente, la regla discutida no precisa los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la cuantía de esa reducción. No obstante, esos criterios pueden ser deducidos, a mi parecer, del sistema de las Directivas 85/73 y 64/433. Dado que estas Directivas constituyen disposiciones de Derecho comunitario, compete al Tribunal de Justicia precisar al tribunal remitente cuáles son esos criterios, en el marco de la cooperación establecida por el artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), con el fin de garantizar la aplicación uniforme de ese Derecho. De no ser así, la eficacia de la Directiva 85/73 podría resultar menoscabada. En efecto, si las modalidades de cálculo de esa reducción pudieran ser discrecionalmente determinadas por cada Estado miembro, no podría excluirse que, aun respetando el límite del 55 % fijado por esa norma, resultara de la

reducción una tasa inferior a los costes reales de las actuaciones de inspección y de control en la sala de despiece de que se trate. Ahora bien, esta situación produciría el efecto de favorecer indebidamente la comercialización en el mercado comunitario de la carne despiezada en ese establecimiento.

65. La Comisión propone responder al Tribunal remitente que el alcance de la reducción discutida debe basarse en esencia en el grado de integración de los elementos del establecimiento de que se trate, en las ventajas sanitarias así obtenidas y, siempre que ello no se tenga ya en cuenta en el cálculo de la tasa, en la menor carga de trabajo para los organismos que realizan los controles.

66. Esta respuesta no me parece satisfactoria, ya que los criterios propuestos no son suficientemente precisos y no permiten comprender con claridad cómo puede calcularse la reducción discutida. Al igual que Färber, estimo que la economía de gastos de personal encargado de los controles y de las inspecciones constituye uno de los criterios pertinentes. Apoyo esta tesis en los siguientes elementos.

67. Ante todo, merece recordarse que las tasas comunitarias se fijan de modo que cubran el conjunto de los costes generados por los controles y las inspecciones sanitarias. Según el artículo 5 de la Directiva 85/73, esos costes comprenden, por una parte, los gastos de personal, es decir, los salarios de los miembros del servicio de inspección y las cargas sociales correspondientes, y por otra, los gastos administrativos relacionados con la ejecución de los controles e inspecciones, a los que pueden imputarse los gastos necesarios para la formación permanente de los inspectores. De ello deduzco que la reducción de la tasa relativa a las inspecciones y los controles de las operaciones de despiece debe depender lógicamente del grado de disminución de los gastos de personal y de los gastos administrativos relacionados con esos controles y esas inspecciones cuando la sala de despiece está próxima al matadero.

68. No es discutible además que esa proximidad permitirá que se reduzcan estos gastos. He expuesto ya en ese sentido que la Directiva 64/433 prevé que la cualificación requerida para realizar los controles y las inspecciones relativos, respectivamente, a las operaciones de sacrificio y de despiece es idéntica, pues en ambos casos estas inspecciones y estos controles deben ser practicados por un veterinario oficial.[33] Además, estos controles y estas inspecciones deben realizarse *in situ,* ya que tienen por objeto los locales y las instalaciones del matadero y de la sala de despiece así como la carne que se halla en ellos. Finalmente, las inspecciones y los controles sanitarios previstos en la fase de sacrificio, por una parte, y en la de despiece, por otra, se duplican en parte. En efecto, el veterinario oficial debe, en la fase de sacrificio, realizar

33 — Según el artículo 2, letra g), de la Directiva 64/433, se entenderá por «veterinario oficial» «el veterinario designado por la autoridad central competente del Estado miembro».

un examen *post mortem* en profundidad de todas las partes del animal para comprobar que la carne es apta para el consumo humano. En la fase de despiece está obligado de nuevo a realizar el control y la inspección sanitaria de las carnes frescas antes de las operaciones de despiece, según el anexo I, capítulo X, de la Directiva 64/433.

69. Se sigue de ello que las inspecciones y los controles relativos a las operaciones de despiece, cuando la sala de despiece está próxima al matadero, pueden ser practicados por el veterinario que ha realizado las actuaciones sanitarias en la fase de sacrificio. Además, su práctica puede ser facilitada o agilizada en gran medida si la organización de la actividad de la sala de despiece en relación con la del matadero permite a ese veterinario el seguimiento de la carne desde su inspección *post mortem* hasta su despiece. De ello resulta así una economía de tiempo y por tanto una disminución de los gastos de personal así como de los gastos administrativos vinculados a las medidas de inspección y de control, como en especial los gastos de desplazamiento.

70. Finalmente, estas economías de costes de personal y de gastos administrativos pueden ser objeto de una evaluación que permita determinar la cuantía de la reducción que debe concederse por el perceptor de la tasa. En efecto, esa evaluación requiere conocer los costes de personal y los gastos administrativos generados por la práctica de las inspecciones y los controles en la sala de despiece de que se trate, por una parte, y el importe potencial de esos costes y gastos en el supuesto de que esa sala de despiece no se hallara próxima al matadero, por otra. La determinación de esos dos conjuntos de datos no debe tropezar a mi parecer con dificultades reales. Para el primero de ellos, basta computar el tiempo dedicado por los servicios de inspección a las actuaciones sanitarias en la sala de despiece y los gastos administrativos que esas actuaciones hayan producido durante un período concreto. En cuanto al segundo, puede ser determinado a partir de los costes de personal y de los gastos administrativos originados por las inspecciones y los controles practicados en una o varias salas de despiece que no se hallen próximas a un matadero.

71. Mi conclusión según la cual la reducción controvertida debe ser concedida en función de la disminución de los costes de personal y los gastos administrativos vinculados a las inspecciones y los controles en la sala de despiece de que se trate queda confirmada por los requisitos enunciados en el anexo A, capítulo I, punto 5, de la Directiva 85/73. Como ya he señalado, estos requisitos, que condicionan la facultad de los Estados miembros para reducir, con carácter excepcional, los importes a tanto alzado previstos por ese anexo, capítulo I, puntos 1 y 2, letra a), se refieren, en especial, a los costes salariales y a la planificación de la intervención de los servicios de inspección. Es cierto que esta regla no precisa tampoco los criterios en función de los que debe calcularse la reducción de los importes a tanto alzado, dado que expresa que los Estados miembros pueden, como excepción, reducir esos importes hasta los costes reales de inspección, sin que la reducción supere el 55 % de aquellos importes. No obstante, creo que los criterios aplicables al cálculo de la reducción así prevista corresponden con plena lógica a los requisitos fijados para el nacimiento del derecho a la reducción.

72. En razón de estos elementos, estimo que la reducción discutida debe ser proporcional a la disminución, por la proximidad del matadero, de los costes de personal y de los gastos administrativos vinculados a las inspecciones y a los controles de las operaciones de despiece.

73. En la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial el Tribunal remitente pregunta si la economía de tiempo del personal que practica las inspecciones y los controles puede ser tomada en cuenta cuando la tasa se fija en el importe a tanto alzado de 3 ecus por tonelada aplicado a las carnes que entran en la sala de despiece.

74. Al igual que las dos partes intervinientes que han presentado observaciones sobre la segunda cuestión prejudicial, considero que la reducción controvertida es aplicable en este supuesto y conforme a los mismos criterios. En efecto, de la redacción del anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73 resulta que esa reducción puede aplicarse a «los importes previstos en el párrafo primero». De ello se sigue que esta reducción está destinada a aplicarse con los mismos requisitos no sólo a los «costes reales de inspección por hora prestada», previstos por ese punto 2, párrafo primero, letra b), cuando éstos han sido fijados por las autoridades competentes para el conjunto del Estado miembro o para una parte de éste, sino también al importe a tanto alzado de 3 ecus por tonelada, previsto en el mismo punto 2, párrafo primero, letra a).

75. En la tercera parte de la segunda cuestión prejudicial el Tribunal remitente pregunta si, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, el hecho de que el matadero y la sala de despiece que se hallan en el mismo edificio pertenezcan a la misma persona física o jurídica puede tenerse en cuenta, no obstante, a efectos de la reducción de la tasa, y justificar una reducción mayor que en el supuesto de que pertenecieran a diferentes propietarios.

76. Opino que la pertenencia del matadero y de la sala de despiece a un mismo propietario, al igual que no constituye un requisito del nacimiento del derecho a la reducción discutida, tampoco debe tomarse en consideración para determinar esa reducción.

77. En efecto, el hecho de que el matadero y la sala de despiece pertenezcan al mismo propietario no puede, por sí mismo, originar una reducción de los costes descritos en el artículo 5 de la Directiva 85/73. Es cierto que la propiedad de esos dos establecimientos puede permitir a su titular organizar el funcionamiento de ambos de modo que la práctica de las inspecciones y los controles de las operaciones de despiece resulte facilitada y agilizada en alto grado. No obstante, esta situación podrá ser tomada en consideración por las autoridades competentes al apreciar la disminución de los costes de personal y de los gastos administrativos vinculados a esas inspecciones y a esos controles.

78. En razón de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia responder a la segunda cuestión prejudicial que la reducción discutida debe ser proporcional a la economía de los costes de personal y de los gastos administrativos, obtenida por la proximidad de la sala de despiece y el matadero, en la práctica de las inspecciones y de los controles de las operaciones de despiece.

V. Conclusión

79. En razón del conjunto de estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones formuladas por el Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse de la siguiente forma:

«1) El anexo A, capítulo I, punto 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/73/CEE del Consejo, de 29 de enero de 1985, relativa a la financiación de las inspecciones y controles veterinarios contemplados en las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE y 91/496/CEE, conforme al texto resultante de la Directiva 96/43/CE del Consejo, de 26 de junio de 1996, por la que se modifica y se codifica la Directiva 85/73/CEE con el fin de establecer la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos productos de origen animal y por la que se modifican las Directivas 90/675 y 91/496, debe ser interpretado en el sentido de que esta regla se aplica también cuando la sala de despiece y el establecimiento en el que se obtiene la carne no pertenecen a la misma persona física o jurídica.

2) La reducción prevista por esa regla debe ser proporcional a la economía de los costes de personal y de los gastos administrativos, obtenida por la proximidad de la sala de despiece y el matadero, en la práctica de las inspecciones y de los controles de las operaciones de despiece.»