SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 28 de septiembre de 2006 *

En los asuntos acumulados C-129/05 y C-130/05,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resoluciones de 17 de marzo de 2005, recibidas en el Tribunal de Justicia el 21 de marzo de 2005, en los procedimientos entre

NV Raverco (asunto C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (asunto C-130/05)

y

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (Ponente) y L. Bay Larsen, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de marzo de 2006;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Coxon & Chatterton Ltd, por el Sr. A. Braakman, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno griego, por las Sras. S. Charitaki y E. Svolopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Bordes y la Sra. M. van Heezik, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de mayo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial se refieren a la interpretación de las disposiciones de la Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por

la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros (DO 1998, L 24, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva»), en relación con las del Reglamento (CEE) nº 2377/90 del Consejo, de 26 de junio de 1990, por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal (DO L 224, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»).

2 Estas peticiones se plantearon en el marco de litigios que enfrentan, por una parte, a NV Raverco (en lo sucesivo, «Raverco») y, por otra parte, a Coxon & Chatterton Ltd (en lo sucesivo, «Coxon») con el Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Medio Ambiente y Calidad de los Alimentos) en relación con las resoluciones de éste último por las que se desestiman por infundadas las reclamaciones de Raverco y Coxon contra las decisiones de 1 de marzo de 2002 y de 22 de marzo de 2002 que ordenan la destrucción de unas partidas de carne procedentes de China cuya importación se prohibió.

Marco jurídico

La Directiva

3 Los artículos 1, 2, 17 y 22 de la Directiva disponen:

«Artículo 1

Los Estados miembros realizarán los controles veterinarios de los productos procedentes de terceros países que se introduzcan en alguno de los territorios enumerados en el anexo I de conformidad con la presente Directiva.

Artículo 2

[...]

2. Además, se entenderá por:

[...]

j) "condiciones de importación": los requisitos veterinarios aplicables a los productos que se vayan a importar, establecidos en la normativa comunitaria;

[...]

Artículo 17

[...]

2. Cuando los controles a que se refiere la presente Directiva indiquen a la autoridad competente que el producto no cumple las condiciones de importación, o cuando tales controles pongan de manifiesto la existencia de una irregularidad, la autoridad competente, previa consulta al interesado en la carga o su mandatario, decidirá:

a) bien la reexpedición del producto fuera de los territorios enumerados en el anexo I desde el mismo puesto de inspección fronterizo a un destino convenido

con el interesado en la carga, en el mismo medio de transporte, en un plazo máximo de sesenta días, cuando los resultados de la inspección veterinaria y los requisitos sanitarios o de policía sanitaria no se opongan a ello.

[...]

b) bien, si la reexpedición fuere imposible, o hubiere expirado el plazo de sesenta días contemplado en la letra a) o en caso de que el interesado en la carga diere su acuerdo inmediato, la destrucción de los productos conforme a la Directiva 90/667/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, por la que se establecen las normas veterinarias relativas a la eliminación y transformación de desperdicios animales, a su puesta en el mercado y a la protección de los agentes patógenos en los piensos de origen animal o a base de pescado [...] en las instalaciones más próximas al puesto de inspección fronterizo destinadas a ese fin.

En espera de la reexpedición de los productos contemplados en la presente letra o de la confirmación de los motivos de rechazo, las autoridades competentes procederán al almacenamiento de los productos en cuestión, bajo control de la autoridad competente, a expensas del interesado en la carga.

[...]

Artículo 22

[...]

2. Si uno de los controles previstos en la presente Directiva pusiere de manifiesto que una partida de productos puede constituir un peligro para la salud humana o animal, la autoridad veterinaria competente adoptará inmediatamente las medidas siguientes:

— confiscación y destrucción de la partida en cuestión,

— información inmediata a los demás puestos de inspección fronterizos y a la Comisión acerca de las comprobaciones efectuadas y del origen de los productos, de conformidad con la Decisión 92/438/CEE.

[...]»

El Reglamento

4 El artículo 5 del Reglamento establece:

«Cuando no pueda establecerse un límite máximo de residuos en relación con una sustancia farmacológicamente activa utilizada en medicamentos veterinarios por el hecho de que los residuos de las sustancias de que se trate, sea cual sea su límite en productos alimenticios de origen animal, constituyan un riesgo para la salud del consumidor, dicha sustancia se incluirá en la lista del Anexo IV. El Anexo IV se adoptará de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 8. Salvo lo dispuesto en el artículo 9, cualquier modificación del Anexo IV se adoptará con arreglo al mismo procedimiento.

Queda prohibido, en toda la Comunidad, administrar las sustancias enumeradas en el Anexo IV a animales productores de alimentos.»

5 En el anexo IV del Reglamento figuran, en particular, la furazolidona y el cloranfenicol como sustancias farmacológicamente activas.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

6 En los meses de febrero y marzo de 2002 Raverco y Coxon declararon la importación en la Unión Europea de varias partidas de pechugas de pato y de carnes de conejo congeladas procedentes de China. Estas partidas estaban provistas de los certificados sanitarios y de exportación expedidos por las autoridades chinas para su expedición.

7 De conformidad con los controles previstos por la Directiva, se extrajeron muestras de estas partidas y se analizaron. Se detectaron residuos de cloranfenicol [1,4 ppb («parts per billion», partes por mil millones)] y de furazolidona (49 ppb) en las partidas de pechugas de pato, y residuos de furazolidona (2,7 ppb), en las partidas de carnes de conejo.

8 Mediante resoluciones de 1 y de 22 de marzo de 2002, el inspector veterinario oficial del Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Servicio nacional de inspección del ganado y de la carne), basándose en el resultado de estos análisis, denegó la autorización para importar estas partidas y ordenó su destrucción.

9 El 18 de marzo y el 26 de abril de 2002, Raverco y Coxon presentaron sendas reclamaciones contra estas resoluciones ante la demandada en el litigio principal y alegaron que dichas partidas debían haberse reexpedido a China y no destruirse puesto que:

— la reexpedición a China no suponía ningún riesgo para la salud humana o animal en los Países Bajos;

— la Directiva no tiene por objeto proteger al consumidor fuera de la Unión;

— la aplicación del artículo 5 del Reglamento no es unívoca y no se impone ningún umbral de tolerancia cero para la furazolidona o el cloranfenicol;

— hasta el 30 de marzo de 2002 se adoptaron varias decisiones de reexpedición de partidas de carnes que contenían una cierta cantidad de esas sustancias.

10 Mediante resoluciones de 16 y de 22 de mayo de 2003, la demandada en el litigio principal desestimó por infundadas las reclamaciones de Raverco y de Coxon, al entender, en particular, que:

— el articulo 22, apartado 2, de la Directiva exige impone la confiscación y destrucción inmediata de productos que pueden constituir un peligro para la salud humana y animal y, por tanto, la reexpedición no es posible;

— en virtud del artículo 5 y del anexo IV del Reglamento, se aplica un umbral de tolerancia cero a la furazolidona y al cloranfenicol.

11 Las demandantes en el litigio principal interpusieron sendos recursos contra esas resoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente. El College van Beroep voor het bedrijfsleven, al estimar que la solución del litigio depende de la interpretación de normas del Derecho comunitario, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en los dos asuntos, cuatro cuestiones prejudiciales idénticas, formuladas como sigue:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva [...] en el sentido de que la objeción contra la reexpedición de una partida que no cumpla las condiciones de importación debe basarse en el incumplimiento de las exigencias comunitarias para la importación o bien en la inobservancia de los requisitos vigentes en el lugar de destino convenido con el interesado en la carga y situado fuera de los territorios enumerados en el anexo I de la Directiva [...]?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva [...], en relación con el artículo 22, apartado 2, de dicha Directiva y con el artículo 5 del Reglamento [...], en el sentido de que dicha disposición exige imperativamente que, en todos los casos en los que uno de los controles previstos por la Directiva [...] pongan de manifiesto que una partida de productos de origen animal puede constituir un peligro para la salud humana o animal, se destruya la partida de productos de que se trate?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 22 de la Directiva [...], en relación con el artículo 5 del Reglamento [...], en el sentido de que la mera presencia en una partida de un residuo de una sustancia indicada en el anexo [IV] del Reglamento [...] implica que dicha partida puede constituir tal peligro para la salud humana o animal que excluya la reexpedición?

4) Si se responde de modo negativo a la segunda cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 17, apartado 2, de la Directiva [...] en el sentido de que éste también tiene por objeto proteger los intereses del país tercero al que se reexpida la partida, aunque esta protección no cubra asimismo un interés que se localice en un Estado miembro de la Unión [...]?»

12 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de abril de 2005 se acumularon los asuntos C-129/05 y C-130/05 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

13 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en virtud del artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva, la objeción contra la reexpedición de una partida que no cumple las condiciones de importación debe basarse en el incumplimiento de las exigencias comunitarias o en el de las vigentes en el tercer país al que puede reexpedirse la partida.

14 A este respecto, hay que destacar que se desprende, tanto del tenor literal del artículo 17, apartado 2, de la Directiva como de su finalidad de ésta, que los obstáculos para la reexpedición de un producto radican en el incumplimiento de las normas comunitarias.

15 En efecto, en virtud de esta disposición, cuando los controles establecidos en la Directiva revelan a la autoridad competente que el producto no cumple las condiciones de importación, se puede eludir la reexpedición del mismo en determinadas circunstancias, y el artículo 2, apartado 2, de la Directiva precisa que las condiciones de importación se corresponden con las exigencias veterinarias aplicables a los productos que se vayan a importar, tal como se establecen en la normativa comunitaria.

16 Además, como expuso el Abogado General en el punto 22 de sus conclusiones, la Directiva establece un sistema de inspecciones veterinarias para determinar si los productos cumplen las condiciones comunitarias de importación. El hecho de que esos controles se refieren exclusivamente a la normativa comunitaria se desprende claramente del tenor literal, en particular, de los artículos 8, apartados 2 y 4, 10, apartado 2, letras a) y f), y del artículo 12, apartados 2 a 6, de la Directiva.

17 A la luz de estas consideraciones, procede responder a la primera cuestión que el artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la objeción contra la reexpedición de una partida que no cumple las condiciones de importación debe basarse en el incumplimiento de las exigencias comunitarias.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

18 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la presencia, en una partida, de una sustancia prohibida por el artículo 5 del Reglamento, detectada en un control efectuado en virtud de la Directiva, constituye, por definición, un peligro para la salud humana o animal, de modo que, con arreglo a los artículos 17, apartado 2, y 22, apartado 2, de la Directiva, dicha partida debe destruirse obligatoriamente.

19 A este respecto, hay que destacar, de entrada, que se desprende del propio tenor literal del artículo 5 del Reglamento, por una parte, que la presencia de residuos de sustancias que figuran en el anexo IV de dicho Reglamento en los productos alimenticios de origen animal constituye un riesgo para la salud del consumidor, con independencia de su límite, y que, por otra parte, a causa de la peligrosidad de estas sustancias, se prohíbe su administración en toda la Comunidad a los animales que producen alimentos, sin dejar ningún margen de apreciación a los Estados miembros.

20 El cloranfenicol y la furazolidona, que se detectaron durante las inspecciones veterinarias en las partidas de carnes en cuestión en el litigio principal, figuran en el anexo IV del Reglamento como sustancias farmacológicamente activas para las que no puede fijarse ningún límite. Por tanto, está acreditado que debe considerarse que una partida de carnes que contiene cloranfenicol y furazolidona constituye un riesgo para la salud de los consumidores y está prohibida de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento.

21 En lo que respecta a la cuestión de la posible destrucción, a la vista de los artículos 17, apartado 2, y 22, apartado 2, de la Directiva, de partidas de carnes que contienen dichas sustancias, conviene señalar que la primera de estas disposiciones deja de aplicarse cuando quede acreditado que una partida de productos puede constituir un peligro para la salud humana o animal en el sentido del artículo 22, apartado 2, de la Directiva.

22 En efecto, como destaca el Abogado General en los puntos 29 y 30 de sus conclusiones, el artículo 17, apartado 2, de la Directiva es de aplicación general en el sentido de que contempla todas las situaciones en las que los controles obligatorios en los puestos de inspección fronterizos pongan de manifiesto, bien que el producto no cumple las condiciones de importación, bien que existe una irregularidad, aun cuando ésta sea meramente administrativa. En cambio, el artículo 22, apartado 2, de la Directiva tiene un alcance mucho más reducido ya que tan sólo se aplica cuando los controles indiquen que una partida de productos puede constituir un peligro para la salud humana o animal.

23 Además, mientras el artículo 17, apartado 2, de la Directiva prevé una valoración de conjunto para determinar si existen o no obstáculos para la reexpedición de una partida que no se ajusta a la normativa comunitaria, la redacción del artículo 22 de la misma Directiva no deja ningún margen de apreciación acerca de la posibilidad de

reexpedir la partida cuando quede acreditado que ésta puede constituir un peligro para la salud humana o animal. En tal situación, esta última disposición prescribe imperativamente la confiscación y destrucción de la partida de que se trata.

24 Pues bien, dado que las partidas de carnes como las que son objeto del litigio principal constituyen un peligro para la salud humana a causa de la presencia de sustancias prohibidas en virtud del 5 del Reglamento, sólo es aplicable el artículo 22, apartado 2, de la Directiva.

25 En estas circunstancias, esta disposición obliga a las autoridades competentes a confiscar y destruir dichas partidas.

26 Esta interpretación no queda comprometida por la alegación de Coxon según la cual el artículo 22, apartado 2, de la Directiva no se aplica puesto que, una vez reexpedidos, los productos que incumplan las condiciones comunitarias de importación dejan de constituir un peligro para la salud humana o animal dentro de la Comunidad.

27 Esta alegación es contraria al tenor literal del artículo 22, apartado 2, de la Directiva y a la finalidad de ésta que es, tal como se desprende en particular de sus considerandos noveno, décimo, decimotercero y decimocuarto, establecer una normativa estricta para preservar la salud pública y animal, así como prevenir las acciones fraudulentas y las irregularidades.

28 Así pues, no ofrece dudas que una interpretación del artículo 22, apartado 2, de la Directiva que permita la reexpedición de productos que contengan sustancias prohibidas en virtud del artículo 5 del Reglamento podría aumentar el riesgo de una reimportación fraudulenta en la Comunidad, dado que el importador estaría casi seguro de que sus productos no se destruirían y de que sólo tendría que asumir los posibles costes de la reexpedición.

29 A la luz de las consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones segunda y tercera que el artículo 22, apartado 2, de la Directiva, en relación con el artículo 5 del Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que exige imperativamente que las autoridades veterinarias competentes confisquen y destruyan los productos de que se trata cuando los controles previstos por esta Directiva pongan de manifiesto que contienen sustancias que figuran en el anexo IV de dicho Reglamento.

Sobre la cuarta cuestión

30 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones segunda y tercera, no procede responder a la cuarta cuestión.

Costas

31 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) **El artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros, debe interpretarse en el sentido de que la objeción contra la reexpedición de una partida que no cumple las condiciones de importación debe basarse en el incumplimiento de las exigencias comunitarias.**

2) **El artículo 22, apartado 2, de la Directiva 97/78, en relación con el artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2377/90 del Consejo, de 26 de junio de 1990, por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal, debe interpretarse en el sentido de que exige imperativamente que las autoridades veterinarias competentes confisquen y destruyan los productos de que se trata cuando los controles previstos por esta Directiva pongan de manifiesto que contienen sustancias que figuran en el anexo IV de dicho Reglamento.**

Firmas