SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 19 de marzo de 2009 *

En el asunto C-309/07,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Alemania), mediante resolución de 13 de junio de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de julio de 2007, en el procedimiento entre

Baumann GmbH

y

Land Hessen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits y J.-J. Kasel (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. K. Sztranc-Sławiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de septiembre de 2008;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Baumann GmbH, por los Sres. L. Liebenau y M. Stephani, Rechtsanwälte;

— en nombre del Land Hessen, por el Sr. H. Nebel, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. F. Erlbacher y la Sra. M. Vollkommer, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación, por una parte, del artículo 5, apartado 3, 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 (DO L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152), en su versión modificada y codificada por la Directiva 96/43/CE del Consejo, de 26 de junio de 1996 (DO L 162, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 85/73»), y, por otra, del anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de esta misma Directiva.

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre Baumann GmbH (en lo sucesivo, «Baumann») y el Land Hessen sobre el cálculo de las tasas devengadas por las inspecciones y controles veterinarios de carnes frescas.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 1 de la Directiva 85/73 prevé:

«Los Estados miembros velarán —siguiendo las modalidades establecidas en el Anexo A— por percibir una tasa comunitaria por los gastos ocasionados por las inspecciones y controles de los productos contemplados en el Anexo antes citado [, incluidos] los destinados a garantizar la [protección] animal en los mataderos, de conformidad con los requisitos de la Directiva 93/119/CEE.»

4 A tenor del artículo 5, apartados 1, 3 y 4, de dicha Directiva:

«1. Las tasas comunitarias se fijarán de manera que cubran los gastos que soporta la autoridad competente por razones de:

— las cargas salariales y sociales ocasionadas por el servicio de inspección,

— 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,

para la ejecución de los controles e inspecciones contemplados en los artículos 1, 2 y 3.

[…]

3. Se autoriza a los Estados miembros para que perciban un importe superior a los niveles de las tasas comunitarias, siempre que la tasa total percibida por cada Estado miembro no sea superior al coste real de los gastos de inspección.

4. Sin perjuicio de la elección de la autoridad facultada para percibir las tasas comunitarias, dichas tasas sustituirán a cualquier otro impuesto o tasa sanitaria percibidos por las autoridades nacionales, regionales o municipales de los Estados miembros en concepto de inspecciones y controles contemplados en los artículos 1, 2 y 3 y su certificación.

La presente Directiva no afectará a la posibilidad de los Estados miembros de percibir una tasa para la lucha contra las epizootias y las enfermedades enzoóticas.»

5 El anexo A, capítulo I, punto 1, de la Directiva 85/73 fija los importes a tanto alzado por los gastos de inspección vinculados a las operaciones de sacrificio. Las modalidades de financiación de los controles e inspecciones vinculados a las operaciones de despiece aparecen en el punto 2 de este mismo capítulo. A tenor de dicho capítulo I, punto 4, letras a) y b):

«Para cubrir costes más elevados, los Estados miembros podrán:

a) aumentar para un establecimiento dado el importe a tanto alzado previsto en el punto 1 y en la letra a) del punto 2.

Las condiciones para ello podrán ser, además de la establecida en la letra a) del punto 5, las siguientes:

[…]

— aumento de los gastos a causa de los tiempos de desplazamiento especiales,

— pérdidas de tiempo a causa de frecuentes cambios en los horarios de sacrificio, que no dependen del personal de inspección,

[…]

— inspección de los animales que, a petición del propietario, serán sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio.

La cuantía de los aumentos del nivel a tanto alzado central de la tasa dependerá de la cuantía de los gastos que deban cubrirse;

b) o percibir una tasa específica que cubra los costes efectivos.»

Normativa nacional

6 Como resulta de la resolución de remisión, el Derecho alemán se adaptó a la Directiva 85/73, en parte, mediante disposiciones adoptadas por las autoridades federales y, en parte, por disposiciones adoptadas por los Länder.

7 El legislador del Land Hessen, basándose en la Ley sobre los costes de los controles veterinarios (Veterinärkontroll-Kostengesetz), de 3 de noviembre de 1998 (GVBl. 1998 I, p. 414), por la que se aplican determinadas disposiciones de la legislación federal, adoptó el Reglamento sobre los gastos administrativos en el ámbito de actuación del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Protección de los Consumidores (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz), de 16 de diciembre de 2003 (GVBl. 2003 I, p. 362; en lo sucesivo, «VwKostO-MULV»), así como el Reglamento de modificación (Änderungsverordnung), de 31 de enero de 2005 (GVBl. 2005 I, p. 74).

8 De conformidad con el artículo 4, apartado 6, de la Ley sobre los costes de los controles veterinarios, las empresas que sacrifiquen más de 1.500 animales al mes tendrán la consideración de «grandes empresas» («Großbetriebe») y podrán verse sometidas, por razón de controles especiales, al pago de tasas específicas en función de los costes ocasionados por dichos controles.

9 El artículo 5 de esta misma Ley establece:

«Podrá exigirse un recargo sobre la tasa por las actuaciones administrativas realizadas, sobre la base de una solicitud especial, fuera de los horarios normales de sacrificio. En particular, los gastos especiales efectuados en virtud de las actuaciones administrativas fuera de los horarios normales de sacrificio podrán facturarse como suplemento. Se establecerá como horarios normales de sacrificio:

— Para grandes empresas: los días laborables de las 6 horas a las 18 horas y los sábados de las 6 horas a las 15 horas.

— Para las otras empresas: los días laborables de las 7 horas a las 18 horas y los sábados de las 7 horas a las 15 horas.»

10 Según el órgano jurisdiccional remitente, el VwKostO-MULV establece para cada una de estas dos categorías de empresas unas tasas decrecientes para las distintas especies de animales sacrificados, sin atenerse estrictamente a la sistemática y a la estructura del anexo A, capítulo I, punto 1, de la Directiva 85/73.

11 De conformidad con el VwKostO-MULV, el recargo sobre las tasas previsto en el artículo 5 de la Ley de los costes de los controles veterinarios queda fijado en un 25 % de las tasas normalmente devengadas.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se deduce que unos requerimientos de pago emitidos por el Land Hessen con respecto a unas tasas devengadas en concepto de inspecciones y controles veterinarios de carne fresca en los locales de Baumann se hallan en el origen del litigio principal. Por considerar que la normativa de dicho Land por la que se fijan tales tasas es contraria al Derecho comunitario derivado, Baumann interpuso recurso ante el Verwaltungsgericht Darmstadt. Mediante sentencia de 6 de julio de 2006, éste estimó la solicitud de la sociedad y declaró que el VwKostO-MULV no constituye una habilitación válida que permita al Land Hessen apartarse, en detrimento de los operadores económicos, de las tasas a tanto alzado previstas en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73.

13 El Land Hessen interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Hessischer Verwaltungsgerichtshof que, por considerar que la solución del litigio depende de la interpretación de la Directiva 85/73, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Al ejercitar las facultades establecidas en el artículo 5, apartado 3, de la Directiva [85/73] y en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de dicha Directiva para aumentar, para determinados establecimientos, los importes a tanto alzado a fin de cubrir costes más elevados, y en el punto 4, letra b), para percibir una tasa que cubra los gastos efectivos, ¿debe el legislador nacional ceñirse estrictamente a la estructura de las tasas (por especie animal, según se trate de animales jóvenes o adultos, en función del peso en canal, etc.) prevista en el anexo A, capítulo I, puntos 1 y 2, letra a), o puede, al fijar el importe de las tasas, establecer una distinción entre el control de animales sacrificados en grandes establecimientos y los otros controles y, además, dentro de estos dos grupos, graduar el importe de la tasa de forma decreciente según el número de animales sacrificados de cada especie, con la única condición de que dicho importe cubra el coste real de la operación?

2) Cuando los sacrificios se llevan a cabo fuera de los horarios normales de sacrificio a instancia del propietario, ¿puede el legislador nacional, sobre la base de las reglas antes mencionadas, percibir un recargo proporcional sobre las tasas que se perciben por las inspecciones de animales que se realizan dentro de los horarios normales de sacrificio, siempre que este recargo corresponda a gastos reales adicionales, o deben incluirse tales gastos dentro de la tasa a tanto alzado (incrementada) aplicable a todos los operadores económicos obligados al pago de la referida tasa?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

14 Para responder a la primera cuestión, procede hacer una distinción entre la facultad concedida a los Estados miembros en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 y la que les confiere la letra b) de este mismo punto 4.

15 Es preciso señalar que la primera de estas dos disposiciones autoriza a los Estados miembros, para cubrir costes más elevados que los previstos por la Directiva 85/73, a aumentar «para un establecimiento dado el importe a tanto alzado» previsto en el referido anexo A, capítulo I, puntos 1 y 2, letra a).

16 A este respecto, es preciso declarar, por una parte, que del tenor de dicho punto 4, letra a), se desprende que esta disposición sólo va destinada a ser aplicada a un establecimiento «dado», de modo que un Estado miembro sólo puede hacer uso de ella en supuestos concretos y que, basándose en tal disposición, no puede dividir los establecimientos de sacrificio en distintas categorías en función de su tamaño, como ocurre en el caso de autos.

17 Además, esta interpretación es corroborada por la lista de condiciones establecidas en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73, que pueden justificar la aplicación del recargo en cuestión y que, por un lado, se refieren todas a unos elementos específicos que permiten individualizar un establecimiento con respecto a otro y, por otro lado, son susceptibles de control jurisdiccional (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Feyrer, C-374/97, Rec. p. I-5153, apartados 26 y 27).

18 Por otra parte, en la medida en que el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 se refiere explícitamente al importe a tanto alzado previsto en los puntos 1 y 2, letra a), del mismo capítulo I, el aumento al que los Estados miembros pueden proceder en virtud del referido punto 4 sólo puede hacer referencia a este importe a tanto alzado y debe, por tanto, atenerse a la sistemática y a la estructura de dicho importe.

19 En consecuencia, con arreglo al anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73, un Estado miembro no puede percibir una tasa cuyo tipo varíe en función del tamaño del establecimiento y del número de animales sacrificados.

20 En lo que se refiere al anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73, es preciso recordar, por un lado, que esta disposición otorga a los Estados miembros una facultad de la que pueden hacer uso en general y de manera discrecional con la única condición de que la tasa no sea superior a los costes reales efectivamente sufragados (véase la sentencia Feyrer, antes citada, apartado 27).

21 Por otro lado, una tasa percibida en virtud de dicha disposición no puede adoptar la forma de un importe a tanto alzado (véase, en este sentido, la sentencia del mismo día, Comisión/Alemania, C-270/07, Rec. p. I-1983, apartado 32).

22 En la medida en que el respeto de los costes efectivamente realizados constituye la única condición que se impone a los Estados miembros, éstos, con arreglo al anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73, sólo pueden modular el importe de

dicha tasa en función del tamaño de la empresa y del número de animales sacrificados cuando se demuestra que estos factores han tenido una incidencia real en tales costes.

23 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si existe un vínculo entre, por una parte, el tamaño de una empresa de sacrificio y el número de animales sacrificados y, por otra, los costes efectivamente sufragados para realizar las inspecciones y controles veterinarios prescritos por la normativa comunitaria pertinente.

24 A la luz de estas consideraciones, procede responder a la primera cuestión que:

— El anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 debe interpretarse en el sentido de que no permite a los Estados miembros apartarse de la estructura de tasas prevista en dicho anexo A, capítulo I, puntos 1 y 2, letra a), ni percibir una tasa cuyo tipo varíe en función del tamaño de los establecimientos y que se fije de forma decreciente en función del número de animales sacrificados de cada especie.

— El anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no está obligado a respetar la estructura de tasas prevista en los puntos 1 y 2, letra a), del mismo capítulo y puede percibir una tasa cuyo tipo varíe en función del tamaño de la empresa y del número de animales sacrificados de cada especie cuando se demuestra que estos factores tienen una incidencia real en los costes efectivamente sufragados para realizar las inspecciones y controles veterinarios prescritos por las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario.

Sobre la segunda cuestión

25 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el anexo A, capítulo I, punto 4, letras a) y b), de la Directiva 85/73 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede percibir, por inspeccionar animales que a petición de su propietario serán sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio, un «recargo proporcional» sobre las tasas que suele percibir por las inspecciones de los animales cuando dicho recargo corresponde a gastos adicionales efectivamente sufragados.

26 Para responder a esta cuestión, también es preciso hacer una distinción entre la facultad concedida a los Estados miembros en virtud del anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 y la que les otorga el mismo punto, letra b).

27 En lo que se refiere a la primera de estas dos disposiciones, procede recordar que sólo permite a los Estados miembros incrementar el importe a tanto alzado para un establecimiento dado, lo que les impide proceder a un aumento general del importe a tanto alzado, que debe ser pagado por el conjunto de los operadores económicos.

28 Es preciso añadir que, en la medida en que el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 se refiere a la cuantía de «los aumentos» de los importes a tanto alzado, los Estados miembros pueden, en su caso, realizar varios aumentos al mismo tiempo, sin que puedan no obstante proceder a tal aumento general del importe a tanto alzado.

29 Puesto que las condiciones que debe cumplir tal aumento aparecen claramente definidas en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73, no cabe considerar que dicho aumento constituya una tasa específica, en el sentido de la sentencia de 30 de mayo de 2002, Stratmann y Fleischversorgung Neuss (C-284/00 y

C-288/00, Rec. p. I-4611), que se sume a la tasa comunitaria para cubrir determinados gastos efectuados a causa de unas medidas de inspección y de control que no se toman en todos los supuestos.

30 Sin embargo, para ser conforme con la Directiva 85/73, tal aumento tiene que coincidir con los gastos adicionales que deban cubrirse.

31 Por lo que respecta al incremento de gastos que pueda ser causado por la inspección de animales que, a petición del propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio, es preciso señalar que entre los elementos susceptibles de incrementar estos gastos figuran claramente los costes salariales derivados de las cantidades abonadas en concepto de horas, en su caso extraordinarias, realizadas por las personas encargadas de llevar a cabo las inspecciones en cuestión fuera de su horario laboral normal.

32 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si, en el asunto principal, el importe adicional del 25 % que se suma a los importes a tanto alzado previstos en el anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 representa un valor a tanto alzado que corresponde a los gastos adicionales derivados de la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio.

33 En lo que se refiere a la segunda de las referidas disposiciones, a saber, el anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73, es preciso recordar que del apartado 20 de la presente sentencia se desprende que dicha disposición confiere a los Estados miembros una facultad de la que pueden hacer uso de forma general y discrecional, con la única condición de que la tasa percibida no supere los costes efectivos.

34 Por otra parte, procede recordar que, como resulta del apartado 31 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, una tasa percibida en virtud de dicha disposición no puede revestir la forma de un importe a tanto alzado, de modo que su cuantía global

puede variar según el caso concreto en función de los gastos realmente efectuados por la autoridad competente para llevar a cabo las inspecciones y controles veterinarios en un establecimiento determinado.

35 En consecuencia, aunque el anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73 no se refiere a «un establecimiento dado», el importe total de la tasa devengada por cada establecimiento podrá variar en cada caso.

36 Dado que no puede descartarse que la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio conlleve costes adicionales para la autoridad competente, en particular en términos de costes salariales, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la tasa total percibida corresponde a los costes efectivos.

37 A la luz de estas consideraciones, procede responder a la segunda cuestión que:

— El anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede percibir, por la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio, un «recargo proporcional» que se suma a las tasas normalmente percibidas por la inspección de animales cuando tal recargo representa un valor a tanto alzado correspondiente a los gastos adicionales que deban cubrirse.

— El anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede percibir, por la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de

sacrificio, un «recargo proporcional» que se suma a las tasas normalmente percibidas por la inspección de animales cuando tal recargo corresponde a los gastos adicionales efectivamente sufragados.

Costas

38 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 Primera) declara:

1) **El anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), 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, en su versión modificada y codificada por la Directiva 96/43/CE del Consejo, de 26 de junio de 1996, debe interpretarse en el sentido de que no permite a los Estados miembros apartarse de la estructura de tasas prevista en dicho anexo A, capítulo I, puntos 1 y 2, letra a), ni percibir una tasa cuyo tipo varíe en función del tamaño de los establecimientos y que se fije de forma decreciente según el número de animales sacrificados de cada especie.**

El anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73, en su versión modificada y codificada por la Directiva 96/43, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no está obligado a respetar la estructura de tasas prevista en los puntos 1 y 2, letra a), del mismo capítulo y puede percibir una tasa cuyo tipo varíe en función del tamaño de la empresa y del número de animales sacrificados de cada especie cuando se demuestra que estos factores tienen una incidencia real en los costes efectivamente sufragados para realizar las inspecciones y controles veterinarios prescritos por las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario.

2) **El anexo A, capítulo I, punto 4, letra a), de la Directiva 85/73, en su versión modificada y codificada por la Directiva 96/43, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede percibir, por la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio, un «recargo proporcional» que se suma a las tasas normalmente percibidas por la inspección de animales cuando tal recargo representa un valor a tanto alzado correspondiente a los gastos adicionales que deban cubrirse.**

El anexo A, capítulo I, punto 4, letra b), de la Directiva 85/73, en su versión modificada y codificada por la Directiva 96/43, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede percibir, por la inspección de animales que, a petición de su propietario, sean sacrificados fuera de los horarios normales de sacrificio, un «recargo proporcional» que se suma a las tasas normalmente percibidas por la inspección de animales cuando tal recargo corresponde a los gastos adicionales efectivamente sufragados.

Firmas