Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 18 de septiembre de 2019[1]

Asuntos acumulados C-477/18 y C-478/18

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18)
y
Compaxo Vlees Zevenaar BV,
Ekro BV,
Vion Apeldoorn BV,
Vitelco BV (C-478/18)
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[Petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Reglamento n.º 882/2004 — Controles oficiales de piensos y alimentos — Financiación —Tasas que los Estados miembros pueden percibir para cubrir los costes ocasionados por controles oficiales — Anexo VI — Concepto de "personal encargado de los controles oficiales" — Concepto de "gastos conexos" — Artículo 27 — Coste de los controles oficiales — Importe costeado por las autoridades competentes — Unidades de cuarto de hora reservadas pero no utilizadas — Tarifas medias — Reserva creada en una empresa privada que puede destinarse al pago de gastos de formación del personal que lleva efectivamente a cabo los controles en caso de epizootia»

1. En las peticiones de decisión prejudicial objeto de las presentes conclusiones, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos) interroga al Tribunal de Justicia principalmente sobre la interpretación del artículo 27, apartados 1 y 4, y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.[2]

2. Con carácter general, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre los requisitos y límites a los que el Reglamento n.º 882/2004 supedita la facultad de las autoridades nacionales competentes para efectuar los controles veterinarios oficiales de exigir a los mataderos en los que se han realizado esos controles el pago de tasas destinadas a cubrir los costes soportados para realizarlos.

1 Lengua original: francés.

2 DO 2004, L 191, p. 1 (versión corregida).

3. En este contexto, el Tribunal de Justicia deberá determinar, en particular, si las autoridades nacionales competentes tienen derecho a repercutir a los mataderos los sueldos y gastos de personal distinto de aquel que lleve concretamente a cabo los controles oficiales, las unidades de tiempo destinadas a la realización de los controles que el matadero haya determinado con carácter previo y reservado con la autoridad competente pero que no se hayan utilizado, y la creación de una reserva en una empresa privada que pone a disposición de la autoridad competente auxiliares oficiales a efectos de la realización de esos controles.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 882/2004

4. Los considerandos 11 a 14 y 32 del Reglamento n.º 882/2004 disponen lo siguiente:

«(11) Las autoridades competentes para efectuar los controles oficiales deben cumplir una serie de criterios operativos que garanticen su imparcialidad y eficacia. Deben contar con personal suficiente que tenga la cualificación y experiencia adecuadas, y poseer instalaciones y equipos apropiados para desempeñar correctamente sus funciones.

(12) Los controles oficiales deben llevarse a cabo por medio de técnicas apropiadas desarrolladas al efecto, entre las que se incluyen las actividades de vigilancia regulares y controles más intensivos, como inspecciones, verificaciones, auditorías, tomas de muestras y análisis de las mismas, etc. La correcta aplicación de esas técnicas requiere que el personal que lleve a cabo los controles oficiales reciba la formación adecuada. La formación es necesaria también para que las autoridades de control tomen decisiones de manera uniforme, en particular con respecto a la aplicación de los principios del análisis de peligros y puntos de control crítico (HACCP en sus siglas inglesas).

(13) La frecuencia de los controles oficiales debe ser regular y proporcional a la naturaleza del riesgo […].

(14) Los controles oficiales deben realizarse basándose en procedimientos documentados, a fin de asegurar que se llevan a cabo de una manera uniforme y con una calidad elevada constante.

[…]

(32) Deben aportarse recursos financieros adecuados para organizar los controles oficiales. Por ello, las autoridades competentes de los Estados miembros deben poder imponer tasas o gravámenes para cubrir los costes originados por los controles oficiales. Durante este proceso, las autoridades competentes de los Estados miembros gozarán de libertad para establecer las tasas y gravámenes como importes a tanto alzado basados en los costes originados, teniendo en cuenta la situación específica de los establecimientos. Si se imponen tasas a los explotadores, deben aplicarse unos principios comunes. Por lo tanto, conviene establecer criterios para la fijación del importe de las tasas de inspección […]».

5. El artículo 2, punto 1, de dicho Reglamento define la expresión «control oficial» como «toda forma de control que efectúe la autoridad competente o la Comunidad para verificar el cumplimiento de la legislación sobre piensos y alimentos, así como las normas relativas a la salud animal y el bienestar de los animales».

6. Según el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento titulado «Obligaciones generales con respecto a la organización de controles oficiales»:

«Los Estados miembros garantizarán que se efectúan controles oficiales con regularidad, basados en los riesgos y con la frecuencia apropiada, de modo que se alcancen los objetivos del presente Reglamento […]».

7. El artículo 4 de ese mismo Reglamento, que lleva por título «Designación de las autoridades competentes y criterios operativos», dispone en su apartado 2:

«Las autoridades competentes garantizarán:

[…]

c) que posean o tengan acceso a equipos adecuados de laboratorio de ensayo y a un personal suficiente que cuente con la cualificación y experiencia adecuadas, para poder llevar a cabo con eficacia los controles oficiales y las funciones de control;

d) que posean instalaciones y equipos apropiados y en el debido estado para que el personal pueda realizar los controles oficiales con eficacia;

[…]».

8. Dedicado al «Personal encargado de efectuar los controles oficiales», el artículo 6 del Reglamento n.º 882/2004 establece lo siguiente:

«La autoridad competente garantizará que todo su personal encargado de efectuar los controles oficiales:

a) recibe la formación adecuada a su ámbito de actuación que le capacite para cumplir su función de manera competente y efectuar los controles oficiales de manera coherente. Esta formación abarcará, según proceda, los ámbitos considerados en el capítulo I del anexo II;

b) está al día en su ámbito de competencia y recibe con regularidad la formación adicional necesaria, y

c) tiene aptitudes para la cooperación multidisciplinar.»

9. El título II de este Reglamento, que recoge las reglas relativas a los «Controles oficiales efectuados por los Estados miembros», incluye, en particular, el capítulo VI, referido a la «Financiación de los controles oficiales», constituido por los artículos 26 a 29.

10. A tenor del artículo 26 de dicho Reglamento, titulado «Principio general»:

«Los Estados miembros velarán por que existan los recursos económicos adecuados para facilitar los recursos personales y de otro tipo necesarios para efectuar los controles oficiales por cualesquiera medios que se consideren oportunos, incluida la imposición general o el establecimiento de tasas o gravámenes.»

11. Según el artículo 27 de ese mismo Reglamento, que lleva por título «Tasas o gravámenes»:

«1. Los Estados miembros podrán establecer tasas o gravámenes para cubrir el coste de los controles oficiales.

[…]

4. Las tasas percibidas en relación con los controles oficiales establecidos en virtud de los apartados 1 o 2:

a) no excederán de lo costeado por las autoridades competentes correspondientes por los criterios enumerados en el anexo VI, y

b) podrán fijarse a tanto alzado en función del coste para las autoridades competentes a lo largo de un período determinado o, en su caso, atendiendo a los importes establecidos en la sección B del anexo IV o en la sección B del anexo V.

[…]

10. Sin perjuicio de los costes derivados de los gastos a que se refiere el artículo 28, los Estados miembros no percibirán otras tasas que no sean las indicadas en el presente artículo por la aplicación del presente Reglamento.

[…]»

12. Con el título «Criterios que han de tenerse en cuenta en el cálculo de las tasas», el anexo VI de dicho Reglamento alude a:

«1. Los sueldos del personal encargado de los controles oficiales.

2. Los costes del personal que participe en los controles oficiales, incluidos las instalaciones, los instrumentos, el equipo, la formación, los desplazamientos y los gastos conexos.

3. Los costes del muestreo y los análisis de laboratorio.»

2. Reglamento (CE) n.º 854/2004

13. El artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano,[3] titulado «Definiciones», establece lo siguiente:

«1. A efectos del presente Reglamento se aplicarán las siguientes definiciones:

[…]

c) "autoridad competente": la autoridad central de un Estado miembro competente para llevar a cabo comprobaciones veterinarias o cualquier autoridad a la que se haya delegado dicha competencia;

[…]

f) "veterinario oficial": un veterinario cualificado, conforme al presente Reglamento, para actuar como tal y nombrado por la autoridad competente;

[…]

3 DO 2004, L 226, p. 83 (versión corregida).

h) "auxiliar oficial": una persona cualificada, conforme al presente Reglamento, para actuar como tal, nombrada por la autoridad competente y que desempeña su labor a las órdenes y bajo la responsabilidad de un veterinario oficial,

[…]».

B. Derecho neerlandés

14. El Decreto n.º 2164 del Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»), de 4 de mayo de 2009, establece las tarifas por las actividades realizadas por la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos; en lo sucesivo, «NVWA») y por el Algemene Inspectie (Servicio General de Inspección) (en lo sucesivo, «Decreto de Tarifas de la NVWA»). La versión de dicho Decreto que se aplica en los litigios principales es la vigente entre el 3 de abril de 2013 y el 28 de febrero de 2014.

II. Hechos, procedimientos principales y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (en lo sucesivo, «Gosschalk») gestiona un matadero que transforma y comercializa carne de porcino y vacuno. Por este motivo, ha sido objeto de controles oficiales destinados a garantizar que cumple la normativa en materia de piensos y alimentos, así como la relativa a salud animal y bienestar de los animales, según se regulan en el Reglamento n.º 882/2004 y en el Decreto de Tarifas de la NVWA.

16. En particular, esos controles se efectúan en el marco de inspecciones *ante mortem* y *post mortem*, por un lado, por veterinarios y auxiliares oficiales que trabajan para la NVWA, que es la autoridad competente designada, y, por otro lado, por auxiliares oficiales cedidos por la empresa privada Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspección de la calidad en el sector animal; en lo sucesivo, «KDS»).

17. Para cubrir los costes ocasionados por las actividades de inspección, el Ministro impone tasas a los mataderos en virtud del artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004, y del Decreto de Tarifas de la NVWA.

18. El proceso de adscripción de veterinarios oficiales y de auxiliares oficiales a las tareas de inspección y el modo en el que se recaudan las tasas pueden resumirse del siguiente modo. El matadero presenta una solicitud a la NVWA en la que se indican las tareas de inspección que deben llevarse a cabo, el número de veterinarios oficiales y auxiliares oficiales requeridos y el tiempo necesario, expresado en unidades de cuarto de hora, para realizar dichas tareas.

19. Una vez realizadas las labores de inspección, el Ministro factura al matadero los importes adeudados por ese concepto. Por cada veterinario oficial y auxiliar oficial que haya llevado a cabo tareas de inspección, el matadero debe abonar un importe a tanto alzado de base, más un importe por cada cuarto de hora dedicado a esas actividades. En el supuesto de que las actividades de inspección requieran más tiempo del previsto, el matadero deberá pagar un recargo por cada cuarto de hora adicional. En cambio, cuando las actividades duren menos tiempo del previsto el matadero deberá pagar igualmente el importe que corresponda a las unidades de cuarto de hora reservadas y no utilizadas.

20. En el litigio principal, Gosschalk recibió diversas facturas por tasas destinadas a cubrir las tareas de inspección realizadas en sus instalaciones por la NVWA y KDS entre los años 2013 y 2016. Al considerar que las modalidades de recaudación de esas tasas eran contrarias a la sentencia Kødbranchens Fællesråd,[4] Gosschalk presentó varias reclamaciones ante el Ministro y, tras ser estas desestimadas, acudió ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica).

21. El órgano jurisdiccional remitente considera que debería anular las citadas decisiones básicamente por falta de motivación.

22. Sin embargo, en la medida en que, por un lado, el Ministro deberá deducir las oportunas consecuencias de la anulación de sus decisiones y que, por otro lado, ante el órgano jurisdiccional remitente hay pendientes actualmente más de cuatrocientos recursos, este último estima que, en aras de una resolución juiciosa y eficaz de esos litigios, procede plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales, sobre todo habida cuenta de que las partes discrepan en cuanto a la interpretación del artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004.

23. Dicha discrepancia versa, en primer lugar, sobre la definición del concepto de «personal encargado de los controles oficiales» o que «participe» en estos. El órgano jurisdiccional remitente señala en primer lugar que el Reglamento n.º 882/2004 no delimita ese concepto, que figura en los puntos 1 y 2 de su anexo VI. A diferencia de lo que sostiene Gosschalk, considera que no cabe deducir de la sentencia Kødbranchens Fællesråd[5] que únicamente los veterinarios oficiales y los auxiliares oficiales que lleven efectivamente a cabo el control están comprendidos en ese concepto. Sin embargo, también alberga dudas sobre la interpretación más amplia que propone el Ministro conforme a la cual el personal administrativo y de apoyo también puede quedar comprendido en el personal a que hace referencia el anexo VI, de modo que sus sueldos y costes también pueden repercutirse a los mataderos.

24. En segundo lugar, las partes en el litigio principal también están en desacuerdo sobre el trato que debe dispensarse a las unidades de cuarto de hora reservadas por los mataderos pero no utilizadas. Mientras que Gosschalk considera que los correspondientes gastos no deberían imputarse a los mataderos, pues, en realidad, no se han devengado efectivamente, el Ministro aduce que el matadero es responsable de la exactitud del número de unidades de cuarto de hora consideradas necesarias para las labores de inspección y que la planificación de los agentes de NVWA es rígida.

25. En tercer lugar, la discrepancia entre las partes en el litigio principal concierne a la interpretación de las tablas de tarifas de los veterinarios eventuales. A este respecto, Gosschalk observa que la NVWA recurre a veterinarios oficiales puestos a disposición por empresas de trabajo temporal para realizar las labores de inspección y que les abona unos importes claramente inferiores a los que factura a los mataderos, lo cual le permite obtener aproximadamente 8 500 000 euros de beneficio. Por otro lado, cuando las unidades de cuarto de hora trabajadas son inferiores a las reservadas, a los auxiliares oficiales eventuales cedidos por KDS o por empresas de trabajo temporal únicamente se les abonan las unidades de cuarto de hora efectivamente trabajadas, aunque al matadero se le facture el importe correspondiente a las unidades de cuarto de hora reservadas y no utilizadas. El Ministro arguye que esa práctica se justifica por la necesidad de mantener la igualdad de tarifas para todas las partes. Por lo demás, según el Ministro, el excedente obtenido sirve para cubrir los costes generales de la NVWA.

4 Sentencia de 17 de marzo de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Sentencia de 17 de marzo de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

26. En cuarto lugar, Gosschalk destaca que las tarifas comprenden también un elemento destinado a la creación de una reserva en KDS para hacer frente a posibles gastos que puedan surgir en caso de catástrofe. En este sentido, tal reserva no presenta relación directa con las actividades concretas de inspección, de forma que no cabe considerar estos costes como gastos ocasionados por el personal que participa efectivamente en la realización de las actividades de inspección. Según el Ministro, el motivo que subyace a la creación de esa reserva es garantizar que, en circunstancias inesperadas, como una epizootia que justifique la suspensión del sacrificio de animales durante un tiempo prolongado, pueda seguir haciéndose frente a los salarios y costes de personal y de formación sin tener que recurrirse a despidos, de manera que las actividades de inspección puedan reanudarse inmediatamente después de finalizar la situación de crisis. Por consiguiente, la reserva permite disponer de los importes necesarios para cubrir los costes efectivamente soportados para la realización de controles oficiales. [6]

27. Además, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en una resolución adoptada el 14 de octubre de 2010, ya estimó que dicha reserva era conforme con el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004. Sin embargo, alberga dudas sobre los criterios que permiten determinar su límite máximo y sobre los efectos que han de reconocerse a la circunstancia de que dicha reserva esté constituida en una empresa privada (KDS) a la que la NVWA recurre para proveerse de auxiliares oficiales, bien entendido que la pérdida de ingresos es, en sí, un riesgo inherente a toda empresa. Todas estas consideraciones llevan al órgano jurisdiccional remitente a dudar de la pertinencia de su resolución de 14 de octubre de 2010.

28. En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las expresiones “personal encargado de los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 1, del [Reglamento n.º 882/2004], y “personal que participe en los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004, en el sentido de que, al calcular las tasas correspondientes a los controles oficiales, los costes (salariales) que pueden tenerse en cuenta son exclusivamente los costes (salariales) de veterinarios y auxiliares oficiales que llevan a cabo los controles, o pueden incluirse en ellas los costes (salariales) de otro personal de la [NVWA] o de [KDS]?

2) En el caso de que se responda a la primera cuestión que las expresiones “personal encargado de los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 1, del Reglamento n.º 882/2004, y “personal que participe en los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004, incluyen los costes (salariales) de otro personal dependiente de la NVWA o de KDS, ¿en qué circunstancias y dentro de qué límites existe una relación tan estrecha entre los costes generados por ese otro personal y los controles oficiales como para que las tasas cobradas por los referidos costes (salariales) puedan basarse en el artículo 27, apartado 4, y en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004?

3) a) ¿Debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 en el sentido de que el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, se oponen a que se facturen a mataderos costes por controles oficiales que se refieran a unidades de cuarto de hora notificadas a la autoridad competente en las que no se haya trabajado realmente en los controles?

6 De la resolución de remisión se desprende que dicha reserva asciende a la mitad del volumen de negocios medio de KDS durante los dos años anteriores, más una suma de 500 000 euros.

3) b) ¿Es válida la respuesta a la tercera cuestión, letra a), también en el caso de los veterinarios oficiales eventuales puestos a disposición de la autoridad competente que no perciben salario por las unidades de cuarto de hora notificadas por el matadero a la autoridad competente en las que no se hayan realizado efectivamente actividades relacionadas con los controles oficiales, utilizándose para cubrir los costes generales de administración de la autoridad competente el importe facturado a la empresa por las unidades de cuarto de hora en las que no se ha trabajado en los controles?

4) ¿Debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 en el sentido de que el artículo 27, apartado 4, se opone a que se facture a los mataderos una tarifa media por las actividades relativas a los controles oficiales realizados por veterinarios de la NVWA y por veterinarios eventuales (que perciben un salario inferior), de modo que se factura a los mataderos una tarifa superior a la pagada a los veterinarios eventuales?

5) ¿Debe interpretarse lo dispuesto en los artículos 26 y 27, apartado 4, *initio* y letra a), así como en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004, en el sentido de que al calcular las tasas de los controles oficiales pueden tenerse en cuenta costes destinados a crear una reserva en una empresa privada (KDS), que pone a disposición de la autoridad competente auxiliares oficiales, cuando la reserva pueda utilizarse en caso de crisis para el pago de salarios y gastos de formación del personal que realiza efectivamente los controles oficiales, así como para el personal que hace posible que se lleven a cabo tales controles?

6) En caso de respuesta afirmativa a la quinta cuestión: ¿hasta qué importe puede crearse tal reserva y cuál es el período que puede cubrir?»

B. Asunto C-478/18

29. Mediante diversas facturas emitidas entre los meses de octubre de 2016 y febrero de 2017, el Ministro reclamó a las cuatro demandantes en el litigio principal, a saber, Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV y Vitelco BV (en lo sucesivo, «demandantes en el litigio principal»), un importe comprendido entre los 15 422,35 y los 49 628,22 euros, destinado a cubrir los costes derivados de las actividades de inspección realizadas en dichas empresas.

30. Tras desestimarse las reclamaciones presentadas contra las facturas que se les habían remitido, las demandantes en el litigio principal recurrieron ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica).

31. El órgano jurisdiccional remitente señala, en primer lugar, que tiene la intención de anular las decisiones impugnadas por motivos que, en su opinión, no guardan relación alguna con eventuales dificultades de interpretación del Derecho de la Unión. Sin embargo, considera que, por las razones expuestas en la petición de decisión prejudicial presentada en el asunto C-477/18,[7] conviene preguntar al Tribunal de Justicia sobre otros aspectos del litigio que, por su parte, generan dudas razonables sobre la interpretación del artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004.

32. Alegando que de la sentencia Kødbranchens Fællesråd[8] se desprende que únicamente pueden ser tenidos en cuenta los salarios y costes de las personas que realizan efectivamente los controles, las demandantes en el litigio principal aducen que ciertos costes, como los puestos locales, los gastos generales de material, los gastos de amortización, los costes administrativos y algunos otros gastos, no

7 Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

8 Sentencia de 17 de marzo de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

pueden ser considerados costes en el sentido del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004. Las demandantes en el litigio principal observan, en particular, que no está claro a qué se refiere el concepto de «actividades de inspección». En este sentido, el Ministro replica que el cálculo de la tarifa horaria aplicada a ese puesto incluye los gastos de administración técnica y planificación que deben considerarse «sueldos y otros costes del personal encargado de los controles oficiales» en la medida en que las actividades de inspección no pueden desarrollarse sin ellos.

33. Asimismo, las demandantes en el litigo principal sugieren que se plantee una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia con el fin de comprobar si otros gastos inherentes a otros puestos, como el servicio de implantación de tecnologías de la información y de comunicación, gastos específicos (ropa de trabajo), gastos de desplazamiento al trabajo, gastos de personal subcontratado y otros gastos de personal pueden considerarse ocasionados por las personas que intervienen efectivamente en la realización de los controles oficiales.

34. En este contexto, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las expresiones “personal encargado de los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 1, del [Reglamento n.º 882/2004], y “personal que participe en los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004, en el sentido de que, al calcular las tasas correspondientes a los controles oficiales, los costes (salariales) que pueden tenerse en cuenta son exclusivamente los costes (salariales) de veterinarios y auxiliares oficiales que llevan a cabo los controles, o pueden incluirse en ellas los costes (salariales) de otro personal de la [NVWA] o de [KDS]?

2) En el caso de que se responda a la primera cuestión que las expresiones “personal encargado de los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 1, del Reglamento n.º 882/2004, y “personal que participe en los controles oficiales”, que figura en el anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004, incluyen los costes (salariales) de otro personal dependiente de la NVWA o de KDS, ¿en qué circunstancias y dentro de qué límites existe una relación tan estrecha entre los costes generados por ese otro personal y los controles oficiales como para que las tasas cobradas por los referidos costes (salariales) puedan basarse en el artículo 27, apartado 4, y en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004?

3) ¿Debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 en el sentido de que el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, se oponen a que se facturen a mataderos costes por controles oficiales que se refieran a unidades de cuarto de hora notificadas a la autoridad competente en las que no se haya trabajado realmente en los controles?»

C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

35. Por decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de agosto de 2018, los asuntos C-477/18 y C-478/18 se acumularon a efectos de la fase oral y de la sentencia.

36. Han presentado observaciones escritas, en el asunto C-477/18, Gosschalk, los Gobiernos neerlandés, danés, húngaro, sueco y del Reino Unido y la Comisión Europea y, en el asunto C-478/18, las demandantes en el litigio principal y la Comisión.

37. Durante la vista común a ambos asuntos ya acumulados, que se celebró el 4 de julio de 2019, presentaron informes orales Gosschalk, los Gobiernos neerlandés, danés y del Reino Unido y la Comisión.

III. Análisis

38. Con carácter preliminar, ha de señalarse que las dudas del órgano jurisdiccional remitente versan sobre la conformidad con el Reglamento n.º 882/2004 de la práctica administrativa de la NVWA en materia de facturación del importe de los costes soportados por la realización de controles oficiales y conciernen tanto al ámbito de los gastos incluidos en el cálculo de la tarifa media como a la toma en consideración de los costes correspondientes a las unidades de cuarto de hora reservadas por los mataderos. Desde mi punto de vista, resulta conveniente formular algunas breves consideraciones sobre la normativa de que se trata.

39. Según el artículo 1, letra a), el Reglamento n.º 882/2004 tiene por objeto, en particular, prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos que amenazan directamente o a través del medio ambiente la salud de las personas y los animales. Como establece expresamente el considerando 6 de este Reglamento, para lograr ese objetivo, los Estados miembros deben garantizar que se aplica la legislación pertinente y verificar su cumplimiento mediante la organización de controles oficiales.

40. En este contexto, el Reglamento n.º 882/2004 instaura un sistema de financiación de controles oficiales con el fin de evitar divergencias que puedan distorsionar la competencia entre operadores privados, pero —conviene subrayarlo— únicamente lleva a cabo una armonización limitada. En efecto, todas las disposiciones cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente, es decir, los artículos 26 y 27, y el anexo VI, puntos 1 y 2, del citado Reglamento, conceden, en mi opinión, un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros, que siguen gozando de libertad para escoger la fuente de financiación de los controles oficiales (imposición general, tasas o gravámenes), los criterios para el cálculo de las tasas (coste real soportado por la autoridad competente, importe a tanto alzado o precio mínimo) y los costes tomados en consideración a efectos de ese cálculo (de entre los enumerados en el anexo VI), margen de apreciación que, como expondré a continuación,[9] está delimitado por determinados criterios recogidos en esas mismas disposiciones.

41. En mi opinión, el Tribunal de Justicia deberá responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente a la luz de los elementos expuestos.

A. Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en los asuntos C-477/18 y C-478/18

42. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las expresiones «personal encargado de los controles oficiales», que figura en el punto 1 del anexo VI del Reglamento n.º 882/2004, y «personal que participe en los controles oficiales»,[10] recogida en el punto 2 de dicho anexo, deben interpretarse en el sentido de que los sueldos y costes que pueden tenerse en cuenta a efectos del cálculo de las tasas por controles oficiales incluyen únicamente los sueldos y costes de los veterinarios oficiales y auxiliares oficiales que realizan concretamente las inspecciones oficiales o si también engloban los sueldos y costes de otro personal de la NVWA o de KDS. En el supuesto de que se considere que dichas expresiones también comprenden los sueldos y costes de ese otro personal, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, mediante su segunda cuestión prejudicial planteada en cada uno de los asuntos acumulados, en qué circunstancias y dentro de qué límites puede considerarse que la relación que existe entre los controles oficiales y los costes generados por dicho personal —cuya actividad contribuye a la realización de las tareas de inspección de los controles oficiales— permite que tales costes sean imputados a los mataderos en virtud del artículo 27, apartado 4, y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004.

9 Véanse los puntos 67 y 68 de las presentes conclusiones.

10 Nota relativa a la versión francesa de las presentes conclusiones para dejar constancia de que, en la versión francesa del Reglamento n.º 882/2004, los puntos 1 y 2 del anexo VI emplean la misma fórmula («personnel chargé des contrôles officiels»).

1. Sobre el alcance de la expresión «personal encargado de los controles oficiales»

43. En lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, conviene señalar, de partida, que de las resoluciones de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente interpreta la expresión «otro personal de la NVWA o de KDS» en el sentido de que se refiere al personal administrativo y de apoyo, es decir, al personal cuya contribución permite crear, sostener y mantener el sistema público de controles oficiales. Por tanto, lo que constituye el objeto de esta primera cuestión prejudicial es la eventual inclusión del sueldo y los costes de esta categoría de personal dentro de los costes que pueden repercutirse a los mataderos.

44. Dicho esto, ha de destacarse que el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 no ofrece por sí mismo ninguna indicación sobre el grado de implicación en los controles oficiales que permite que se pueda considerar al personal de las autoridades competentes como «personal encargado de los controles oficiales» o «personal que participe en los controles oficiales».

45. A falta de dicha precisión en el citado anexo, es necesario delimitar el alcance de esas expresiones aplicando los métodos tradicionales de interpretación del Tribunal de Justicia.

a) Interpretación literal

46. No cabe la menor duda, en mi opinión, de que una interpretación literal de dichas expresiones no puede ofrecer una respuesta clara a esta cuestión.

47. En efecto, como ya señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Kødbranchens Fællesråd,[11] las versiones lingüísticas del anexo VI del Reglamento n.º 882/2004 difieren de forma determinante en lo que respecta a los términos empleados para designar a la citada categoría de personal. En particular, según el apartado 34 de dicha sentencia, «el Reglamento, en sus versiones en lengua alemana (“des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals”) y francesa (“personnel chargé des contrôles officiels”), tiene por objeto al personal que *efectúa* los controles, mientras que en sus versiones en lengua inglesa (“staff involved in the official controls”) e italiana (“personale partecipante ai controlli ufficiali”) usa términos que podrían tener por objeto a un colectivo de personas *más amplio*».[12] Carece de importancia la circunstancia de que, al igual que las versiones inglesa e italiana, la versión en lengua neerlandesa aparentemente se refiera al personal que participa en los controles oficiales («het personneel dat betrokken is bij de officiële controles» en el punto 1 y «het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles» en el punto 2).

48. A la luz de esa disparidad entre las versiones lingüísticas, procede determinar el alcance de las expresiones controvertidas mediante un planteamiento sistemático, histórico y teleológico.

b) Interpretación sistemática

49. En cuanto al contexto del anexo VI del Reglamento n.º 882/2004, es decir, el sistema de reglas que dicho Reglamento establece con el fin de proveer a la financiación de los controles veterinarios oficiales, procede señalar de partida que un análisis en profundidad del sistema de financiación de tales controles me lleva a concluir que las expresiones «personal encargado de los controles oficiales» y «personal que participe en los controles oficiales» deberían interpretarse en el sentido de que incluyen al personal de apoyo y al personal administrativo que, al liberar a los veterinarios oficiales y a los auxiliares oficiales de las tareas de organización logística de las actividades de inspección, les permiten concentrarse en su misión de inspección en sentido estricto.

11 Sentencia de 17 de marzo de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 El subrayado es mío.

50. A este respecto, conviene recordar, en primer lugar, que la «piedra angular» de ese sistema, a saber, el artículo 26 del Reglamento n.º 882/2004, prevé que «los Estados miembros velarán por que existan los recursos económicos adecuados para facilitar los recursos personales y de otro tipo necesarios para efectuar los controles oficiales por cualesquiera medios que se consideren oportunos, incluida la imposición general o el establecimiento de tasas o gravámenes». Pues bien, si las tasas que se cobran a los mataderos deben permitir disponer de recursos personales y de otro tipo *necesarios* para efectuar esos controles oficiales, no logro comprender con qué fundamento podría entenderse que los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo no pueden ser tenidos en cuenta a efectos de la determinación de tales tasas, en tanto en cuanto no podrían llevarse a cabo controles oficiales sin la contribución de esas dos categorías de personal, tanto durante la fase de planificación como de seguimiento.

51. En mi opinión, esa interpretación queda corroborada por los considerandos del Reglamento n.º 882/2004. En particular, considero que resulta revelador que el considerando 32 enuncie que «deben aportarse recursos financieros adecuados para *organizar* los controles oficiales».[13] En efecto, la circunstancia de que el legislador haya precisado que los Estados miembros deben instaurar un sistema de financiación para garantizar «la organización», y no solo la «realización», de controles oficiales entraña necesariamente que dicha financiación tiene por objeto permitir a los Estados miembros establecer un *sistema global* de controles oficiales que no se limita exclusivamente a la ejecución concreta de la misión de control. Por lógica, de ello se deriva que, en lugar de limitarse a los costes derivados de la intervención del personal encargado de ejecutar esa misión, la citada financiación también puede cubrir los sueldos y costes del personal administrativo de apoyo.

52. En segundo lugar, ha de observarse que el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004, del que el anexo VI establece ciertas modalidades de aplicación, establece en su apartado 1 que «los Estados miembros podrán establecer tasas o gravámenes para cubrir *el coste de* los controles oficiales».[14] Pues bien, en mi opinión, los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo están comprendidos en ese coste. En efecto, al igual que no cabe negar que los gastos vinculados a las actividades de un arquitecto, como la planificación, organización o dirección, son «costes de» la construcción de un inmueble, no creo que sea posible afirmar que los costes correspondientes a las actividades del personal administrativo y de apoyo no son «costes de» la realización de controles oficiales.

53. Sea como fuere, considero que un análisis histórico del Reglamento n.º 882/2004 permite disipar cualquier duda que persista sobre la corrección de la interpretación propuesta de las expresiones «personal encargado de los controles oficiales» y «personal que participe en los controles oficiales», que figuran en el anexo VI, puntos 1 y 2.

13 El subrayado es mío.

14 El subrayado es mío.

c) Interpretación histórica

54. Conviene, asimismo, analizar el enfoque adoptado por el legislador de la Unión a lo largo de los años en materia de financiación de controles veterinarios oficiales. Este análisis implica situar el Reglamento n.º 882/2004 en la cronología de los actos legislativos de la Unión que han regulado dicha financiación, es decir, entre la Directiva 85/73/CEE, en su versión modificada por la Directiva 96/43/CE (en lo sucesivo, «Directiva 85/73»),[15] en vigor antes de la adopción del Reglamento n.º 882/2004, y el Reglamento (UE) 2017/625,[16] que, aunque ya está en vigor, no se aplica a los períodos a los que se refieren los presentes asuntos.

55. En lo que respecta a la Directiva 85/73, conviene destacar que en sus artículos 1 a 3 disponía que los Estados miembros debían percibir una tasa comunitaria por los gastos *ocasionados* por las inspecciones y controles oficiales. En relación con dichos gastos, el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva establecía taxativamente que incluían «las cargas salariales y sociales ocasionadas por el servicio de inspección» y «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», y que estas dos categorías de gastos debían soportarse «para la ejecución de los controles e inspecciones contemplados en los artículos 1, 2 y 3». Dicho de otro modo, la Directiva 85/73 preveía expresamente que los Estados miembros estaban autorizados para aplicar tasas para cubrir gastos distintos de los sueldos y costes del personal que efectuase concretamente controles oficiales, lo cual incluía también los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo.

56. Lo mismo ocurre con el Reglamento 2017/625. Así se desprende de un modo particularmente evidente de su considerando 66, según el cual «las tasas o gravámenes deben cubrir, pero no rebasar, los costes, incluidos los gastos generales, en que incurran las autoridades competentes para realizar los controles oficiales. Los gastos generales pueden incluir los *costes del apoyo y de la organización necesarios para planificar y llevar a cabo los controles oficiales*»,[17] así como el artículo 81, letras a) a g), del citado Reglamento, según el cual los costes que sirven de base para fijar tales tasas y gravámenes, en la medida en que se deriven de controles oficiales, comprenden «los sueldos del personal, *incluido el personal de apoyo y administrativo*, que participe en la realización de los controles oficiales, y el coste de sus sistemas de seguridad social, pensiones y seguros»[18] [letra a)], al igual que «el coste de las instalaciones y equipos» [letra b)], «los gastos de formación», con exclusión de la formación precisa para obtener las cualificaciones necesarias para ser empleado por las autoridades competentes [letra e)], y «los gastos de viaje […] y las dietas correspondientes» de dicho personal [letra f)].

57. En esas circunstancias, en lo que respecta a la transición entre la Directiva 85/73 y el Reglamento n.º 882/2004, considero que si el legislador de la Unión hubiera tenido la intención de apartarse de la interpretación amplia de los costes repercutibles adoptada en esa Directiva lo habría manifestado expresamente. Pues bien, en los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 882/2004 no hay rastro alguno de dicha voluntad de limitar el ámbito de los costes que los Estados miembros pueden tener en cuenta a efectos de financiar los controles oficiales.

15 Directiva 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 1985, L 32, p. 14; EE 03/33, p. 152).

16 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales) (DO 2017, L 95, p. 1).

17 El subrayado es mío.

18 El subrayado es mío.

58. Asimismo, en cuanto al paso del Reglamento n.º 882/2004 al Reglamento 2017/625, considero que, aun suponiendo que el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 excluyera los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo de los costes totales que pueden recuperarse mediante la percepción de tasas, la elección efectuada en el Reglamento 2017/625 consistente en definir esos costes en sentido amplio tendría necesariamente como explicación que el legislador tiene la voluntad de abandonar el planteamiento presuntamente restrictivo del Reglamento n.º 882/2004. En cambio, en su propuesta,[19] la Comisión se refirió a una investigación exterior para evaluar la aplicación del mecanismo de financiación establecido por el Reglamento n.º 882/2004 según la cual los citados costes están identificados en el anexo VI de dicho Reglamento de un modo que otorga un margen de discrecionalidad demasiado amplio a las autoridades competentes.[20] Pues bien, esa referencia, apreciada en el contexto de los objetivos del Reglamento 2017/625 consistentes en racionalizar y armonizar las disposiciones existentes, me lleva a concluir que, lejos de prever un cambio radical de planteamiento en lo tocante a los costes repercutibles, dicho Reglamento simplemente pretende ofrecer aclaraciones sobre su definición.

59. En conclusión, aunque la diferencia en la redacción del Reglamento n.º 882/2004 y de la Directiva que le precedió, por un lado, y el Reglamento que lo sustituyó, por otro, resulta, en mi opinión, sorprendente, considero que el hecho de que el planteamiento del legislador de la Unión se haya mantenido constante en los distintos actos jurídicos que regulan la financiación de controles oficiales aboga claramente a favor de una interpretación amplia de los costes de los controles oficiales que las autoridades competentes pueden recuperar mediante la imposición de tasas. En efecto, desde mi punto de vista, no sería correcto interpretar el Reglamento n.º 882/2004 en el sentido de que permite a dichas autoridades recuperar unos costes totales más reducidos que los que le permite recuperar tanto la Directiva que le precedió como el Reglamento que lo derogará, habida cuenta, por un lado, de que no hay nada en el Reglamento n.º 882/2004 que ponga expresamente de manifiesto que en él se ha adoptado un enfoque más estricto que el de la Directiva 85/73 en materia de recuperación de costes y, por otro lado, de que no hay nada en el Reglamento 2017/625 que apunte a que el legislador desea volver a adoptar un planteamiento más amplio, pues, como ya he señalado anteriormente, los trabajos preparatorios de dicho Reglamento plasman claramente que dicho texto solo pretende aclarar el alcance de las disposiciones en materia de financiación de controles oficiales.[21]

60. A mi juicio, esa interpretación también queda corroborada por un análisis teleológico del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004.

d) Interpretación teleológica

61. En su propuesta relativa al Reglamento n.º 882/2004, la Comisión observó que el sistema de financiación basado en la percepción de tasas establecido por la Directiva 85/73 no había permitido lograr el objetivo de evitar que siguieran existiendo discrepancias entre los Estados miembros que pudieran dar lugar a distorsiones de la competencia. Para remediar esa situación, propuso introducir el

19 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.os 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) n.os 1151/2012 y […]/2013, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales) (COM/2013/0265 final, p. 4).

20 Véase «Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls» [Tasas o gravámenes recaudados por los Estados miembros para cubrir los costes ocasionados por los controles oficiales], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

21 Véase la nota 19 de las presentes conclusiones.

principio, actualmente consagrado en el artículo 26 del citado Reglamento, según el cual los Estados miembros deben velar por que existan los recursos económicos adecuados para facilitar a las autoridades competentes los recursos personales y de otro tipo necesarios para efectuar los controles oficiales. [22]

62. Pues bien, si los recursos económicos que las autoridades competentes perciben en concepto de tasas no fueran suficientes para cubrir *todo el elenco* de costes ocasionados por la realización de los controles oficiales, incluidos los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo, los objetivos del Reglamento n.º 882/2004, consistentes en prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos que amenazan a las personas y los animales, no podrían lograrse más que recurriendo a los presupuestos del Estado, lo cual, al crear por definición una distorsión en las condiciones de competencia, iría en contra del objetivo de armonización que persigue ese Reglamento en virtud de su artículo 27.

63. Asimismo, comparto la alegación formulada por el Gobierno danés según la cual, si se considerara que los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo no están comprendidos en la categoría de costes recuperables, sin duda las autoridades competentes se verían obligadas a confiar las tareas de organización y planificación de controles oficiales a los veterinarios oficiales o a los auxiliares oficiales. En mi opinión, ello iría en contra de la exigencia de eficacia de los controles que parece desprenderse de varias disposiciones del Reglamento n.º 882/2004, particularmente del artículo 4, apartado 2 [«Las autoridades competentes garantizarán: a) la eficacia y adecuación de los controles oficiales […]»], del artículo 7, apartado 1 [«[…]Por regla general, el público tendrá acceso a: a) información sobre las actividades de control de las autoridades competentes y su eficacia […]»], y del artículo 8, apartado 3 [«Las autoridades competentes establecerán procedimientos para: a) verificar la eficacia de los controles oficiales que realizan […]»].

64. A la luz de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que las expresiones «personal encargado de los controles oficiales», que figura en el punto 1 del anexo VI del Reglamento n.º 882/2004, y «personal que participe en los controles oficiales», que figura en el punto 2 de dicho anexo, deben interpretarse en el sentido de que los sueldos y costes que pueden ser tenidos en cuenta a efectos del cálculo de las tasas por controles oficiales también incluyen los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo de la NVWA o de KDS.

2. Sobre los requisitos que han de concurrir para que los costes del personal administrativo y de apoyo puedan ser tenidos en cuenta en el cálculo de las tasas

65. A continuación, es preciso responder a la segunda cuestión prejudicial, mediante la cual el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que defina los requisitos que deben concurrir para que los costes del personal administrativo y de apoyo puedan ser tenidos en cuenta en el cálculo de las tasas que se imponen a los mataderos.

66. A este respecto, procede señalar que, cuando los Estados miembros deciden financiar los controles oficiales mediante tasas, su potestad discrecional para determinar los costes que pueden ser tenidos en cuenta en el cálculo del importe de esas tasas está limitada del modo expuesto a continuación.

67. En primer lugar, el artículo 27, apartado 1, del Reglamento n.º 882/2004, al que remite el apartado 4 de ese mismo artículo, exige que exista una *relación de causalidad* entre los costes de que se trata y los controles oficiales al disponer que los Estados miembros solo pueden percibir tasas para cubrir los costes «de» los controles oficiales (en lo sucesivo, «criterio de causalidad»).

22 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los controles oficiales de piensos y alimentos (COM/2003/0052 final, p. 43).

68. En segundo lugar, ha de recordarse que el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), del Reglamento n.º 882/2004, cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia, prevé que esas tasas no pueden exceder de lo costeado por las autoridades competentes (en lo sucesivo, «criterio de compensación máxima»).

69. Por consiguiente, en mi opinión, en su respuesta a la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia debería declarar que los criterios de causalidad y de compensación máxima deben aplicarse únicamente a cada caso concreto, en relación con las categorías de costes enumeradas en el Reglamento n.º 882/2004.

70. A este respecto, es cierto que, en sus observaciones escritas, Gosschalk ha sostenido que, en su sentencia Kødbranchens Fællesråd,[23] el Tribunal de Justicia efectuó una delimitación de los costes recuperables de *alcance general*. En particular, según dicha parte interesada, las autoridades competentes únicamente pueden repercutir a los mataderos los costes *directos*, es decir, los que guardan una relación directa con los controles oficiales, con exclusión de los *indirectos*.

71. Sin embargo, en mi opinión, un examen más minucioso de esa sentencia conduce a rechazar esa interpretación.

72. En ese asunto, se preguntó al Tribunal de Justicia si, cuando fijan el importe de la tasa por controles oficiales, los Estados miembros pueden repercutir a los mataderos, en virtud del artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), del Reglamento n.º 882/2004, en relación con el anexo VI, puntos 1 y 2, del mismo Reglamento, el coste relativo al salario y la formación del personal que sigue la formación básica obligatoria para obtener la condición de auxiliar oficial. En su respuesta, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que «las tasas se podrán destinar únicamente a cubrir los gastos de los Estados miembros que *efectivamente se deriven de la realización de los controles* en los establecimientos alimentarios», y que, por tanto, «su finalidad no será la de hacer recaer sobre las empresas del sector el coste de la formación inicial del personal mencionado».[24]

73. A mi juicio, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia no definió las categorías de costes que las autoridades competentes pueden repercutir a los mataderos, sino que se limitó a mencionar que una categoría *específica*, a saber, la de los costes de la formación básica obligatoria de auxiliares oficiales, no puede repercutirse. A mi entender, el Tribunal de Justicia no hizo más que aplicar el criterio de causalidad recogido en el artículo 27, apartado 1, del Reglamento n.º 882/2004, lo cual tiene por efecto excluir del ámbito de los costes recuperables gastos que la autoridad competente no estaba obligada a soportar para la realización de controles oficiales efectivos, puesto que, en dicho asunto, los beneficiarios de dicha formación obligatoria aún no disponían de la calificación necesaria, de modo que ni podían realizar controles oficiales ni brindar asistencia en su ejecución.

74. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial que los costes del personal administrativo y de apoyo de una autoridad competente pueden incluirse en el cálculo de las tasas que se imponen a los mataderos en virtud del artículo 27, apartado 4, y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004, siempre y cuando, en primer lugar, se deriven efectivamente de la realización de controles oficiales y, en segundo lugar, no rebasen los costes soportados por dicha autoridad en relación con la categoría de costes de que se trate de entre los enumerados en el citado anexo.

23 Sentencia de 17 de marzo de 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Véase la sentencia de 17 de marzo de 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), apartado 39 (el subrayado es mío).

75. Sin embargo, creo que es necesario efectuar una precisión. En efecto, soy consciente de que la preocupación del órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la delimitación de los costes recuperables se debe a la inseguridad jurídica que se deriva del hecho de que la aplicación de un criterio de causalidad puro tiene por efecto, en la práctica, dejar en manos de la NVWA la decisión de repercutir a los mataderos costes que únicamente guardan una relación muy remota con la realización de controles oficiales, lo cual da lugar a un gran número de litigios ante él,[25] debido al *carácter vago* de las categorías de costes que figuran en el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004. No obstante, estoy convencido de que esa inseguridad jurídica debe imputarse, en gran parte, a la interpretación errónea que la NVWA hace del concepto de «gastos conexos» que consta en el anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004.

76. En efecto, según se desprende de la investigación encargada con vistas a la adopción del Reglamento 2017/625[26] a la que ya he aludido en el punto 58 de las presentes conclusiones y de las observaciones escritas de los Gobiernos danés y del Reino Unido, el concepto de «gastos conexos» ha sido interpretado por numerosas autoridades nacionales competentes como un *cajón de sastre*, lo que, en definitiva, les ha permitido repercutir a los mataderos, a través de tasas, una variedad de costes extremadamente amplia, lo cual, en mi opinión, priva de todo efecto útil a la lista exhaustiva que figura en el mencionado anexo VI.

77. En cualquier caso, en el marco de una interpretación global del anexo VI, punto 2, del Reglamento n.º 882/2004, considero que el concepto de «gastos conexos», lejos de hacer referencia a una conexión con *todas* las demás categorías de costes que figuran en ese anexo, debe ponerse en relación *exclusivamente* con la categoría de costes de «desplazamiento».

78. Un factor de naturaleza histórica permite en particular corroborar la interpretación que propongo al Tribunal de Justicia. En efecto, en su propuesta del Reglamento n.º 882/2004, la Comisión destacó que el sistema de financiación de controles oficiales que había sido instaurado por la Decisión 98/728/CE del Consejo[27] y que se basaba en la percepción de tasas por el examen de expedientes relativos a aditivos concretos y para la autorización de ciertos establecimientos e intermediarios había funcionado correctamente, a diferencia de lo que había sucedido con el sistema aplicado en el sector veterinario. En particular, la Comisión recordó que esa Decisión recogía en su anexo B una lista exhaustiva de los costes que debían tomarse en consideración para fijar las tasas. Pues buen, esa lista, que parece haber sido la principal fuente de inspiración para la redacción del anexo VI del Reglamento n.º 882/2004, distingue, en el tercer guion de la partida «Gastos administrativos», la categoría de los «gastos de viaje y afines».

79. Sobre la base de dicha interpretación, el margen de discrecionalidad de los Estados miembros a efectos de determinar los costes que pueden repercutirse a los mataderos, *de facto* ilimitado, quedaría considerablemente reducido con respecto a la actual práctica de las autoridades nacionales competentes, pues únicamente los costes que guardasen relación con los gastos de viaje, como, por ejemplo, los gastos de reserva de billetes de tren, de habitaciones de hotel y de vehículos de alquiler, podrían ser tenidos en cuenta en el cálculo de las tasas. Creo que eso bastaría para resolver la situación de inseguridad jurídica que, como he recordado anteriormente, ha dado lugar a la incoación de un gran número de asuntos ante el órgano jurisdiccional remitente.

25 Según las resoluciones de remisión, ante el órgano jurisdiccional remitente hay actualmente cuatrocientos asuntos que tienen por objeto decisiones del Ministro que resuelven reclamaciones análogas a las decisiones objeto de los litigios principales.

26 Véase «Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls» [Tasas o gravámenes recaudados por los Estados miembros para cubrir los costes ocasionados por los controles oficiales], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

27 Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1998, relativa a un sistema comunitario de tasas en el sector de la alimentación animal (DO 1998, L 346, p. 51).

B. Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra a), planteada en el asunto C-477/18 y la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-478/18

80. Mediante dichas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de la tasa a los mataderos por las unidades de cuarto de hora de controles oficiales que dichos mataderos han reservado ante la autoridad competente, pero que no han sido efectivamente utilizadas.

81. A este respecto, conviene recordar de nuevo, en primer lugar, que el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), establece el principio según el cual los costes que pueden ser tenidos en cuenta a efectos del cálculo de tasas a percibir por la realización de controles oficiales deben haber sido efectivamente soportados por las autoridades nacionales competentes. Dicho de otro modo, los costes que carecen de ese carácter de *realidad* no pueden repercutirse en ningún caso a los mataderos.

82. De ello se desprende que la conformidad con el artículo 27, apartado 4, del Reglamento n.º 882/2004 del hecho de que se facturen a los mataderos los costes de los controles oficiales no es una cuestión jurídica, sino que depende básicamente de un análisis fáctico y, sobre todo, de si la autoridad competente ha soportado costes en el presente asunto por el mero hecho de que los mataderos hayan reservado unidades de cuartos de hora para la realización de controles oficiales que finalmente no han sido utilizadas.

83. A este respecto, en el marco del procedimiento escrito, se han adoptado dos posturas opuestas. Mientras que Gosschalk sostiene que los importes correspondientes a las unidades de cuarto de hora reservadas para realizar controles oficiales pero no utilizadas no pueden facturarse a los mataderos en virtud del artículo 27, apartado 4, del Reglamento n.º 882/2004 por no corresponderse efectivamente con costes efectivamente soportados por la NVWA, el Gobierno neerlandés opina lo contrario, pues considera que dicha entidad soporta los mismos costes por las unidades de cuarto de hora reservadas y no utilizadas que por las unidades de cuarto de hora efectivamente utilizadas.

84. En mi opinión, ambas posturas pasan por alto el elemento que origina los costes eventualmente soportados por las autoridades nacionales competentes, a saber, que el personal que ha sido adscrito a la realización de controles en un matadero que ha reservado unidades de cuarto de hora que no han sido utilizadas no puede destinarse a la realización de esa actividad en otros mataderos.

85. Dos tipos de situaciones, claramente expuestas en las observaciones escritas del Gobierno del Reino Unido, permiten ilustrar la manera en la que dicho elemento de hecho determina la respuesta a la pregunta de si las citadas autoridades han soportado realmente costes que, por tanto, puedan repercutirse a los mataderos de que se trate. En caso de que un matadero reserve un período de 2 horas y 45 minutos y solo se utilicen 2 horas y 30 minutos porque la realización de los controles oficiales ha durado menos tiempo del previsto, es evidente que la autoridad competente no podrá asignar a su personal a otra labor. Por consiguiente, en ese caso, está justificado que los costes resultantes de destinar a su personal a la realización de esas labores durante un período de 2 horas y 45 minutos se repercutan al correspondiente matadero, pues han sido soportados por la autoridad competente. En cambio, en el supuesto de que el matadero anule la reserva del último cuarto de hora, sería preciso asegurarse de que la autoridad nacional competente ya ha soportado los costes derivados de esa unidad de cuarto de hora. En este sentido, comparto la alegación del Gobierno del Reino Unido según la cual será preciso comprobar si el matadero ha advertido a la autoridad nacional competente *con la suficiente antelación* como para ponerla en disposición de reasignar sus recursos humanos. En ese caso, el personal podría haber sido reasignado y, por tanto, no podrá facturarse ningún importe por esa unidad de cuarto de hora.

86. Soy consciente de que, en ese último caso, una apreciación casuística pura podría generar una gran cantidad de contenciosos adicionales. Por esa razón, y para proporcionar a los mataderos un criterio de fácil aplicación, considero, al igual que el Gobierno del Reino Unido, que las autoridades nacionales competentes podrían fijar un *plazo de aviso* que les permita reasignar a su personal a otro matadero.

87. A la luz de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial, letra a), planteada en el asunto C-477/18 y a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-478/18 que el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se cobre un importe a los mataderos en concepto de tasa por las unidades de cuarto de hora destinadas a la realización de controles oficiales que dichos mataderos han reservado ante la autoridad nacional competente, pero que no han sido efectivamente utilizadas, cuando dicha autoridad no pueda reasignar a otra tarea al personal puesto a disposición del matadero de que se trate.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra b), planteada en el asunto C-477/18

88. Mediante dicha cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la respuesta a la tercera cuestión prejudicial, letra a), también es válida en el supuesto de que la autoridad competente recurra a veterinarios eventuales que no perciben ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por el matadero pero no utilizadas y de que el importe facturado al matadero por las unidades de cuarto de hora reservadas pero no utilizadas también cubra los gastos generales de la autoridad competente.

89. Con carácter preliminar, ha de señalarse que el Gobierno neerlandés refuta en sus observaciones escritas la propia premisa de esa cuestión al estimar que, desde el momento en el que se planifica la intervención de un veterinario de la NVWA u otro veterinario oficial eventual, ese veterinario percibirá un sueldo, al margen de que el control se lleve o no a cabo. En cualquier caso, no cabe duda de que el Tribunal de Justicia deberá responder a la presente cuestión prejudicial, según ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, dado que, conforme a reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente es el único competente para esclarecer y apreciar los hechos del litigio de que conoce. [28]

90. Es preciso, pues, analizar si el importe correspondiente a los sueldos no percibidos por los veterinarios eventuales por las unidades de cuarto de hora reservadas pero no utilizadas puede facturarse a los mataderos para cubrir los gastos generales de la NVWA.

91. En mi opinión, una tasa fijada conforme a este criterio plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el artículo 27, apartado 4, del Reglamento n.º 882/2004.

92. En primer lugar, considero que el criterio según el cual los gastos generales deben reflejar los costes efectivamente soportados por la NVWA presupone que el ahorro obtenido por la menor retribución que perciben los veterinarios eventuales, que no cobran ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por el matadero y no utilizadas, se corresponde con un importe *equivalente* de gastos generales, extremo que, en la práctica, me parece dudoso. Sea como fuere, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar ese extremo.

93. En segundo lugar, ha de observarse que de los autos no se desprende que los gastos de que se trata formen parte de una o varias de las categorías de costes previstas en el anexo VI del Reglamento n.º 882/2004, al que remite el artículo 27, apartado 4, de ese mismo Reglamento. En efecto, los «gastos generales» no están incluidos como tales en la lista exhaustiva de las categorías de costes que pueden ser tenidos en cuenta para el cálculo de las tasas, que figura en el anexo VI del Reglamento

28 Véase la sentencia de 8 de junio de 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412), apartado 36 y jurisprudencia citada.

n.º 882/2004, pues no pueden considerarse cubiertos por el concepto de «gastos conexos». Por tanto, será preciso asegurarse de que únicamente la parte de los gastos generales de la NVWA que esté comprendida en una o varias de las categorías antes citadas sea tenida en cuenta a efectos de la determinación de las tasas que se imponen a los mataderos, cuestión que compete al órgano jurisdiccional remitente.

94. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda al órgano jurisdiccional remitente que la respuesta a la tercera cuestión prejudicial, letra a), también es válida en el supuesto de que la autoridad competente recurra a veterinarios eventuales que no perciben ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por el matadero pero no utilizadas y de que el importe facturado al matadero por las unidades de cuarto de hora reservadas y no utilizadas cubra los gastos generales de la autoridad competente, siempre que esos gastos generales estén comprendidos en una o varias de las categorías recogidas en el anexo VI, puntos 2 y 3, del Reglamento n.º 882/2004 y que su importe sea equivalente al ahorro obtenido por la autoridad competente por la menor retribución de los veterinarios eventuales, que no cobran ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por el matadero pero no utilizadas. Compete al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo.

D. Sobre la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-477/18

95. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 27, apartado 4, letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se aplique a los mataderos la misma tarifa media por las actividades relativas a controles oficiales realizados por los veterinarios de la NVWA y por las relativas a los realizados por veterinarios eventuales, que perciben un salario inferior, de modo que puede facturarse a los mataderos una tarifa superior a la pagada a los veterinarios eventuales.

96. Confieso que, tras una atenta lectura de las observaciones realizadas en la resolución de remisión, no logro identificar de forma precisa la cuestión de interpretación que el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que analice en el marco de esta cuestión prejudicial.

97. En primer lugar, ha de observarse que, conforme al Derecho neerlandés, las tarifas deben fijarse anualmente, por un lado, sobre la base de los costes medios soportados por la NVWA durante los tres años anteriores y, por otro, teniendo en cuenta la evolución esperada de los costes durante el año siguiente. Sobre esa base, se factura un importe equivalente a los mataderos para las actividades llevadas a cabo en ellos en el marco de la realización de controles oficiales. [29]

98. En estas circunstancias, está claro que el sueldo medio de los veterinarios oficiales y de los veterinarios contratados puntualmente incluido en esa tarifa puede ser superior, en lo que respecta a ciertas actividades de inspección, al coste efectivamente soportado por la NVWA. Por consiguiente, parece que lo que el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia es (i) si la NVWA está obligada, en virtud del Reglamento n.º 882/2004, a aplicar una tasa basada en los costes *reales* de realizar controles oficiales en cada matadero individualmente considerado, o (ii) si la posibilidad de que la NVWA obtenga beneficios durante un ejercicio concreto es compatible con el Reglamento n.º 882/2004.

29 Como ha alegado el Ministro en el asunto C-477/18, la razón que subyace a la adopción de una tarifa media radica en la necesidad de mantener la igualdad de trato. Dicha tarifa resulta útil para evitar que surjan diferencias de trato entre mataderos en función de que las inspecciones sean llevadas a cabo por veterinarios oficiales o por veterinarios eventuales.

99. Partiendo del presupuesto de que, como estiman casi todas las partes interesadas en sus observaciones escritas, el órgano jurisdiccional remitente ha solicitado aclaraciones sobre el primero de estos extremos, me limitaré a recordar que, con arreglo al artículo 27, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 882/2004, las tasas «podrán fijarse a tanto alzado en función del coste para las autoridades competentes a lo largo de un período determinado». Pues bien, desde mi punto de vista, no cabe duda de que la *exigencia* de aplicar a los mataderos tasas basadas en los costes efectivamente soportados por la ejecución de controles oficiales en sus establecimientos concretos no es compatible con la *facultad* que otorga esa disposición.

100. En caso de que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiera al segundo de estos dos aspectos, procede señalar que el artículo 27, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 882/2004 confiere a las autoridades competentes la facultad de repercutir a los mataderos costes que, en función del ejercicio de que se trate, pueden ser superiores o inferiores a los costes efectivamente soportados por esas autoridades. Dicho esto, el hecho, que Gosschalk lamenta en sus observaciones escritas,[30] de que las autoridades competentes obtengan beneficios en un ejercicio concreto, lejos de ser incompatible con el Reglamento n.º 882/2004, no es más que una consecuencia intrínseca de la facultad que se les confiere y da necesariamente lugar, suponiendo que los restantes componentes de la tarifa permanezcan inalterados, a una reducción de las tasas que se aplicarán a los mataderos el ejercicio siguiente.

101. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 27, apartado 4, letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se aplique a los mataderos la misma tarifa media por las actividades relativas a los controles oficiales realizados por los veterinarios de la NVWA y por los realizados por veterinarios eventuales, que perciben un salario inferior, de modo que puede facturarse a los mataderos una tarifa superior a la pagada a los veterinarios eventuales, habida cuenta de que del artículo 27, apartado 4, letra b), del citado Reglamento se desprende que las autoridades competentes están facultadas para fijar las tasas a tanto alzado.

E. Sobre las cuestiones prejudiciales quinta y sexta planteadas en el asunto C-477/18

102. Mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 26 y 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que las tasas percibidas por los controles oficiales efectuados en mataderos pueden destinarse a crear una reserva en una empresa privada a la que la autoridad competente recurre para dotarse de auxiliares oficiales, que, en caso de crisis, puede utilizarse para el pago de sueldos y costes del personal que, una vez finalizada la crisis, realizará los controles oficiales o permitirá su realización. En caso afirmativo, el órgano jurisdiccional remitente, mediante su sexta cuestión prejudicial, pregunta, en esencia, cuál debe ser el límite de dicha reserva y el período que puede cubrir.

103. Ha de recordarse, de entrada, que la reserva de que se trata se crea en KDS para garantizar que, en caso de circunstancias imprevistas —como una epizootia que justifique que se suspenda el sacrificio de animales durante un período prolongado—, los sueldos y costes de formación de los auxiliares oficiales[31] puedan seguir pagándose sin que sea necesario despedir a personal.

30 Gosschalk alega en este sentido, sin ofrecer más precisiones, que la NVWA obtiene unos beneficios que ascienden a 8 500 000 euros a través de ese mecanismo.

31 Como reconoce el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, el problema no se plantea con respecto a los veterinarios oficiales, puesto que, en tales circunstancias, son ellos los encargados de eliminar a los animales afectados por la epizootia.

104. Al parecer, la postura según la cual la creación de esa reserva en KDS es conforme al Reglamento n.º 882/2004 se basa en el artículo 4, apartado 2, letra c), en relación con el artículo 26 de ese mismo Reglamento.

105. En cuanto al contenido de esas disposiciones, el artículo 4, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 882/2004 establece que las autoridades competentes deben garantizar que poseen un personal suficiente que cuente con la cualificación y experiencia adecuadas, para poder llevar a cabo con eficacia los controles oficiales y las funciones de control, mientras que el artículo 26 prevé —conviene recordarlo— que los Estados miembros deben velar por que existan recursos económicos adecuados para ese fin.

106. En la medida en que la disposición controvertida tiene por objeto obtener los recursos necesarios para garantizar la disponibilidad del citado personal para que los controles puedan reanudarse de forma inmediata tras una situación de crisis, cabría alegar que el Reglamento n.º 882/2004 no se opone a su creación.

107. Sin embargo, en mi opinión, esa conclusión es errónea.

108. No pretendo sugerir que los Estados miembros no pueden prever la creación de una reserva de ese tipo en el marco del Reglamento n.º 882/2004. Al contrario, no me cabe la menor duda de que están facultados para ello. Considero, no obstante, que no pueden hacerlo *con cargo a tasas*.

109. En efecto, como ya he recordado en muchas ocasiones en las presentes conclusiones, a diferencia de la financiación que se obtiene a través de imposición general, la financiación mediante tasas (o gravámenes) está sujeta a los requisitos previstos en el artículo 27, apartados 1, y 4, *initio* y letra a), del Reglamento n.º 882/2004. Pues bien, en el presente caso no puede considerarse que esos requisitos se cumplen por los motivos que se exponen a continuación.

110. En primer lugar, de conformidad con el artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), del Reglamento n.º 882/2004, los costes que pueden ser tenidos en cuenta para el cálculo de las tasas deben haber sido soportados por «las autoridades competentes». En este caso, los gastos resultantes de los sueldos y costes de los auxiliares oficiales de KDS durante el período de crisis serían eventualmente soportados por esa entidad y no por la autoridad nacional competente, a saber, la NVWA. [32]

111. En segundo lugar, en virtud de esa misma disposición, los citados costes deben haber sido *realmente* soportados por la autoridad competente. En el caso de autos, estoy convencido de que el carácter *futuro e hipotético* del acontecimiento del que dependen esos costes, es decir, que se produzca una epizootia, no permite considerar que sea así.

112. En tercer lugar, teniendo en cuenta que, desde mi punto de vista, el carácter real de los gastos soportados por la autoridad competente es un requisito imprescindible para que exista la relación de causalidad entre dichos costes y los controles oficiales, según exige el artículo 27, apartado 1, del Reglamento n.º 882/2004, el carácter futuro e hipotético de una epizootia también excluye, desde mi punto de vista, esa relación de causalidad.

32 Procede recordar, a este respecto, que el artículo 2, párrafo segundo, punto 4, del Reglamento nº 882/2004 define el concepto de «autoridad competente» como «la autoridad central de un Estado miembro competente para la organización de los controles oficiales o cualquier otra autoridad a la que se haya atribuido esta competencia».

113. A la luz de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la quinta cuestión prejudicial que los artículos 26 y 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que las tasas que se perciben por la realización de controles oficiales en mataderos no pueden destinarse a crear una reserva en una empresa privada a la que la autoridad competente recurre para dotarse de auxiliares oficiales, que podría destinarse, en caso de epizootia, al pago de sueldos y costes del personal que, una vez finalizada la crisis, realizará los controles oficiales o permitirá su realización.

114. A la luz de la respuesta que propongo que el Tribunal de Justicia dé a esa cuestión, no procede analizar la sexta cuestión prejudicial.

IV. Conclusión

115. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos):

«1) Las expresiones "personal encargado de los controles oficiales", que figura en el punto 1 del anexo VI del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, y "personal que participe en los controles oficiales", que figura en el punto 2 de dicho anexo, deben interpretarse en el sentido de que los sueldos y costes que pueden ser tenidos en cuenta a efectos del cálculo de las tasas por controles oficiales también incluyen los sueldos y costes del personal administrativo y de apoyo de la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos) o de la empresa privada Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspección de la calidad en el sector animal).

2) Los costes del personal administrativo y de apoyo de una autoridad competente pueden incluirse en el cálculo de las tasas que se imponen a los mataderos en virtud del artículo 27, apartado 4, y del anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004, siempre y cuando, en primer lugar, se deriven efectivamente de la realización de controles oficiales y, en segundo lugar, no rebasen los costes soportados por dicha autoridad en relación con la categoría de costes de que se trate de entre los enumerados en el citado anexo.

3) El artículo 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se cobre un importe a los mataderos en concepto de tasa por las unidades de cuarto de hora destinadas a la realización de controles oficiales que dichos mataderos han reservado ante la autoridad nacional competente, pero que no han sido efectivamente utilizadas, cuando dicha autoridad no pueda reasignar a otra tarea al personal puesto a disposición del matadero de que se trate.

4) La respuesta anterior también es válida en el supuesto de que la autoridad competente recurra a veterinarios eventuales que no perciben ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por un matadero pero no utilizadas y de que el importe facturado al matadero por las unidades de cuarto de hora reservadas y no utilizadas cubra los gastos generales de la autoridad competente, siempre que esos gastos generales estén comprendidos en una o varias de las categorías recogidas en el anexo VI, puntos 2 y 3, del Reglamento n.º 882/2004 y que el importe de dichos gastos sea equivalente al ahorro obtenido por la autoridad competente por la menor retribución de los veterinarios eventuales, que no cobran ningún sueldo por las unidades de cuarto de hora reservadas por el matadero pero no utilizadas. Compete al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo.

5) El artículo 27, apartado 4, letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se aplique a los mataderos la misma tarifa media por las actividades relativas a los controles oficiales realizados por los veterinarios de la Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos y por las relativas a los realizados por veterinarios eventuales, que perciben un salario inferior, de modo que puede facturarse a los mataderos una tarifa superior a la pagada a los veterinarios eventuales, habida cuenta de que del artículo 27, apartado 4, letra b), del citado Reglamento se desprende que las autoridades competentes están facultadas para fijar las tasas a tanto alzado.

6) Los artículos 26 y 27, apartado 4, *initio* y letra a), y el anexo VI, puntos 1 y 2, del Reglamento n.º 882/2004 deben interpretarse en el sentido de que las tasas que se perciben por la realización de controles oficiales en mataderos no pueden destinarse a crear una reserva en una empresa privada a la que la autoridad competente recurre para dotarse de auxiliares oficiales, que podría destinarse, en caso de epizootia, al pago de sueldos y costes del personal que, una vez finalizada la crisis, realizará los controles oficiales o permitirá su realización.»