Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 21 de septiembre de 2017 [1]

Asunto C-297/16

Colegiul Medicilor Veterinari din România
contra
Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor
Parte coadyuvante:
Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România

[Petición de decisión prejudicial de la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía)]

«Artículo 49 TFUE — Directiva 2001/82/CE — Medicamentos veterinarios — Directiva 2005/36/CE — Formación de los veterinarios — Directiva 2006/123/CE — Servicios en el mercado interior — Normativa nacional que reserva a los veterinarios el derecho a comercializar al por menor, utilizar y administrar productos biológicos, antiparasitarios y medicamentos veterinarios — Requisito de que los veterinarios sean titulares exclusivos o mayoritarios del capital de los establecimientos farmacéuticos veterinarios — Protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales»

1. Mediante su petición de decisión prejudicial, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía) pregunta si está permitido, con arreglo al Derecho de la Unión, que la venta al por menor, uso y administración de productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos para uso veterinario en Rumanía (en lo sucesivo, «productos de que se trata») esté reservada a los médicos veterinarios. También solicita orientación sobre la interpretación del Derecho de la Unión en relación con la normativa nacional que regula la estructura económica de los establecimientos farmacéuticos veterinarios en los que se efectúa la venta de dichos productos.

2. La petición se ha formulado en el contexto de un procedimiento entre, por un lado, el Colegiul Medicilor Veterinari din România (Colegio de Médicos Veterinarios de Rumanía; en lo sucesivo, «Colegio») y, por otro, la Autoritatea Națională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranța Alimentelor (Autoridad Nacional Sanitaria Veterinaria y para la Seguridad de los Alimentos, Rumanía; en lo sucesivo, «Autoridad») —apoyada por la Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România (Asociación Nacional de Distribuidores de Productos para Uso Veterinario de Rumanía; en lo sucesivo, «distribuidores»)— en relación con la legalidad de una orden dictada por la Autoridad por la que modifica su Norma Sanitaria Veterinaria (en lo sucesivo, «NSV»). Mediante dicha Orden se suprimió la obligación de presentar una copia del certificado de inscripción en el registro único de consultorios médico-veterinarios de Rumanía (en lo sucesivo, «Registro») para la expedición de una autorización sanitaria veterinaria de funcionamiento para farmacias veterinarias y puntos de farmacia veterinaria.

1 Lengua original: inglés.

3. Las cuestiones prejudiciales planteadas se centran en los límites de la autonomía reguladora de los Estados miembros en lo que respecta a las prerrogativas de la profesión de médico veterinario. En lo sucesivo expondré por qué considero que la normativa rumana controvertida, tal como ha sido expuesta ante el Tribunal de Justicia, es incompatible con la Directiva 2006/123/CE. [2]

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2001/82/CE [3]

4. De conformidad con el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2001/82, incluido en su título I («Definiciones»), por «medicamento veterinario» se entiende, a efectos de dicha Directiva, toda sustancia o combinación de sustancias a) que se presente como poseedora de propiedades curativas o preventivas con respecto a las enfermedades animales; o b) que pueda administrarse al animal con el fin de restablecer, corregir o modificar las funciones fisiológicas del animal ejerciendo una acción farmacológica, inmunológica o metabólica, o de establecer un diagnóstico médico.

5. El artículo 66, apartado 1, de la Directiva 2001/82, que forma parte de su título VI («Posesión, distribución y dispensación de los medicamentos veterinarios»), exige a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que solamente aquellas personas a quienes la legislación del Estado miembro de que se trate les permita dedicarse a la venta al por menor de medicamentos veterinarios ejerzan dicha actividad.

6. Según el artículo 67 de la Directiva 2001/82, sin perjuicio de normas de la Unión o nacionales más estrictas relativas a la dispensación de medicamentos veterinarios y para proteger la salud humana y la sanidad animal, se exigirá prescripción veterinaria para dispensar al público los medicamentos veterinarios enumerados en dicho artículo. Asimismo, con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para garantizar que, respecto de los medicamentos veterinarios que se dispensen únicamente por prescripción, la cantidad prescrita y dispensada se limite al mínimo necesario para el tratamiento o terapia de que se trate.

7. A tenor del 68, apartado 1, de la Directiva 2001/82:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para que nadie posea o tenga bajo su control medicamentos veterinarios o sustancias que posean propiedades anabolizantes, antiinfecciosas, antiparasitarias, antiinflamatorias, hormonales o psicotrópicas que puedan utilizarse como medicamento veterinario, a menos que tenga una autorización expresa, expedida con arreglo a la legislación del Estado miembro de que se trate.»

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

3 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios (DO 2001, L 311, p. 1), en su versión modificada.

2. Directiva 2005/36/CE[4]

8. Con arreglo al artículo 38, apartado 3, de la Directiva 2005/36 («Formación de [médico] veterinario»[5]), la formación de veterinario garantizará que el profesional en cuestión ha adquirido los conocimientos y capacidades enumerados en dicha disposición, incluidos, conforme a la letra f), de dicha disposición, «los conocimientos, capacidades y competencias necesarios para el uso responsable y sensato de los medicamentos veterinarios con el fin de tratar a los animales y garantizar la seguridad de la cadena alimenticia y la protección del medio ambiente».

3. Directiva 2006/123

9. En virtud de su artículo 2, apartado 1 («Ámbito de aplicación»), la Directiva 2006/123 se aplicará «a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro».[6] Sin embargo, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra f), los servicios sanitarios quedan excluidos de dicho ámbito.

10. El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2006/123 («Relaciones con las demás disposiciones del Derecho [de la Unión]») establece que los Estados miembros deben aplicar lo dispuesto en la Directiva de acuerdo con las normas por las que se rigen el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios.

11. A tenor del artículo 15 de la Directiva 2006/123 («Requisitos por evaluar»):

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos [7] contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

[...]

c) requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad;

d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la [Directiva 2005/36] o de los previstos en otros instrumentos [de la Unión] y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad;

4 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22), en su versión modificada.

5 En la versión en inglés, la Directiva 2005/36 emplea la expresión «veterinary surgeon» —utilizado de forma preferente en el inglés británico— en lugar de otras expresiones o términos como «veterinarian» (que es el término más empleado en el inglés estadounidense). Sin embargo, ese segundo término es el que se utiliza en la Directiva 2001/82. Por razones de estilo utilizaré el término «médico veterinario» en las presentes conclusiones. Ello no entraña diferencia alguna de significado.

6 De conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123 («Definiciones»), se entiende por «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 57 TFUE, y por «prestador», cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o cualquier persona jurídica de las contempladas en el artículo 54 TFUE y establecida en un Estado miembro, que ofrezca o preste un servicio.

7 Según el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2006/123 («Definiciones»), por «requisito» se entenderá «cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva».

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

[...]»

B. Derecho rumano

1. Ley n.º 160/1998

12. Con arreglo al artículo 2 de la Legea nr. 160/1998 pentru organizarea şi exercitarea profesiunii de medic veterinar (Ley n.º 160/1998 relativa a la organización y al ejercicio de la profesión de médico veterinario, en su versión republicada; en lo sucesivo, «Ley n.º 160/1998»): [8]

«(1) La profesión de médico veterinario se ejercerá en Rumanía por cualquier persona que sea ciudadano rumano en posesión de un título de médico veterinario legalmente convalidado, así como por ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y por ciudadanos de Suiza que estén en posesión de títulos de médico veterinario, certificados u otros documentos que acrediten dicha cualificación legalmente establecida, expedidos por una institución de enseñanza de dichos Estados.

[...]

(5) Los médicos veterinarios que sean ciudadanos rumanos con domicilio en el extranjero así como los médicos veterinarios de los Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y los ciudadanos suizos que ejerzan la profesión de médico veterinario en Rumanía tendrán los mismos derechos y obligaciones en el ejercicio de la ésta que los médicos veterinarios miembros del [Colegio].»

13. El artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998 dispone que los médicos veterinarios tendrán un derecho de exclusividad en la comercialización al por menor y en la utilización de productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos veterinarios.

14. Según lo dispuesto en el artículo 9, letra b), de la Ley n.º 160/1998, el Colegio deberá elaborar, entre otras cosas, el Estatuto del Médico Veterinario (en lo sucesivo, «EMV»), cuyas disposiciones serán vinculantes para el ejercicio de la profesión de médico veterinario.

8 *Monitorul Oficial al României*, Parte I, n.º 289, de 6 de agosto de 1998.

15. El artículo 16 de la Ley n.º 160/1998 establece que podrá incorporarse al Colegio cualquier médico veterinario nacional de Rumanía o de un Estado miembro de la Unión Europea que (i) ejerza legalmente la profesión de médico veterinario en Rumanía con arreglo al artículo 2 de dicha ley; (ii) no esté incurso en una causa de inhabilitación de conformidad con la legislación; y (iii) esté habilitado desde el punto de vista médico para ejercer la profesión de médico veterinario. Sin embargo, según el artículo 17 de la Ley n.º 160/1998, los requisitos establecidos en el artículo 16 no se aplican al ejercicio de la profesión por parte de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de Suiza que se lleve a cabo como una prestación de servicios. En ese caso, los nacionales de esos Estados se inscribirán en el Registro pero no adquirirán la condición de colegiado.

16. A tenor del artículo 28, apartado 1, de la Ley n.º 160/1998:

«En el ejercicio de su profesión, el médico veterinario habilitado se organizará y operará en el marco de:

a) un consultorio médico-veterinario, en una de las siguientes formas:

   1. consultorio médico-veterinario;

   2. consultorios médico-veterinarios asociados;

b) una sociedad [...] cuyo objeto principal sean las actividades veterinarias.»

17. Con arreglo al artículo 32 de la Ley n.º 160/1998:

«(1) El documento de constitución de los consultorios médico-veterinarios es el certificado de inscripción en el [Registro] [...] Dicho certificado será preceptivo para obtener la autorización para operar el consultorio. Una copia de tal certificado se entregará a su titular.

(2) El Colegio [...] se encargará de la llevanza del Registro [...]»

18. El artículo 37 de la Ley n.º 160/1998 dispone lo siguiente:

«(1) Los medicamentos y los productos antiparasitarios para uso veterinario se comercializarán exclusivamente en los depósitos, farmacias y puntos de farmacia veterinarios legalmente autorizados.

(2) Los productos biológicos para uso veterinario se comercializarán exclusivamente en los depósitos veterinarios autorizados y solo podrán ser utilizados por médicos veterinarios o personas físicas o jurídicas autorizadas, en el marco del tratamiento médico-veterinario.»

2. EMV

19. El artículo 1, letra m), del EMV, adoptado por el Colegio mediante la Decisión n.º 3/2013,[9] recoge la siguiente definición:

«[Registro] — documento público oficial gestionado por la Oficina del [Colegio] que incluye la siguiente información:

– todos los establecimientos de atención veterinaria, con o sin personalidad jurídica, autorizados para operar en Rumanía;

9 *Monitorul Oficial al României*, Parte I, n.º 676, de 16 de septiembre de 2014.

– farmacias veterinarias y puntos de farmacia, y si su capital es de la titularidad exclusiva de médicos veterinarios o si ha sido captado a raíz de posteriores modificaciones legales [...]»

20. El artículo 37 del EMV establece lo siguiente:

«(1) Para la comercialización al por menor de medicamentos veterinarios, los médicos veterinarios habilitados para ejercer la profesión se organizarán exclusivamente como personas jurídicas, con sujeción a lo dispuesto en la [Ley n.º 160/1998], y desarrollarán su actividad en las siguientes entidades médicas veterinarias autorizadas: a) puntos farmacéuticos veterinarios; b) farmacias veterinarias.

[...]

(3) Los médicos veterinarios ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y los ciudadanos de la Confederación Suiza que estén en posesión de títulos, certificados u otros documentos expedidos por instituciones de enseñanza veterinaria de esos Estados o de Estados terceros que acrediten dicha cualificación, convalidados legalmente, podrán ser accionistas de las entidades médicas veterinarias sin estar obligados a ser miembros del Colegio [...] ni a poseer la habilitación para ejercer la profesión.

[...]»

21. A tenor del artículo 38 del EMV:

«(1) Los medicamentos y los productos antiparasitarios para uso veterinario se comercializarán con sujeción a las disposiciones legales, sólo en los depósitos, puntos farmacéuticos y farmacias veterinarios dotados de autorización sanitaria veterinaria.

(2) Los productos biológicos para uso veterinario sólo podrán ser comercializados en depósitos veterinarios autorizados.

(3) Los medicamentos, los productos antiparasitarios de uso veterinario y los productos biológicos para uso veterinario sólo podrán ser utilizados y administrados por médicos veterinarios, titulares o empleados de las entidades médicas veterinarias de asistencia o de consulta [...].»

22. Según el artículo 39 del EMV:

«La habilitación para el ejercicio de la medicina veterinaria [...] es el documento expedido a instancias del médico veterinario por la Oficina ejecutiva de los consejos provinciales del Colegio o por su consejo del Municipio de Bucarest [...] con el fin de poder ejercer la medicina veterinaria en el marco de las entidades de asistencia médica veterinaria y de las entidades farmacéuticas veterinarias que comercializan al por menor medicamentos veterinarios.»

3. NSV

23. Mediante la Orden n. 83/2014, de 22 de julio de 2014,[10] la Autoridad adoptó la NSV, que regula la organización y el funcionamiento de las entidades farmacéuticas veterinarias y el procedimiento de registro sanitario veterinario o de autorización sanitaria veterinaria de las entidades y de las actividades del sector farmacéutico veterinario.

10 *Monitorul Oficial al României*, Parte I, n.º 541A, de 22 de julio de 2014.

24. De conformidad con el artículo 3, letra a), de la NSV, una «farmacia veterinaria» se define como un establecimiento farmacéutico veterinario que posee y comercializa al por menor medicamentos de uso animal, pienso, piensos medicinales y otros productos para uso veterinario, instrumental y equipos médicos, dispositivos y accesorios médicos para animales, con arreglo a la ley. Según el artículo 3, letra h) de dicha norma, por «punto farmacéutico veterinario» se entenderá un establecimiento farmacéutico veterinario cuya actividad consiste en la comercialización al por menor exclusivamente de medicamentos veterinarios no sujetos a prescripción, otros productos para uso veterinario, instrumental y equipos médicos, dispositivos médicos, accesorios y alimentos para animales.

25. El artículo 11 de la NSV tiene el siguiente tenor:

«El personal especializado de la farmacia veterinaria estará constituido por:

a) personal con estudios superiores especializados en el campo de la medicina veterinaria;

b) personal con estudios medios especializados en el campo de la medicina veterinaria o de la medicina humana, de la farmacia, de la química o de la biología;

c) personal administrativo.»

26. De conformidad con el artículo 12 de la NSV:

«(1) No será obligatorio emplear personal con estudios medios especializados en una farmacia veterinaria.

(2) La farmacia veterinaria sólo podrá funcionar en presencia de un médico veterinario que esté en posesión de la habilitación para ejercer la profesión, expedida por el Colegio [...].

(3) Los productos médicos veterinarios de la farmacia veterinaria sólo podrán dispensarse al por menor y por el personal contemplado en el artículo 11, letras a) y b).»

27. El artículo 14 de la NSV exige que el personal contemplado en el artículo 11, letra b), desarrolle su actividad exclusivamente en presencia de un médico veterinario y bajo su supervisión, y tenga conocimiento de la legislación aplicable en materia de sanidad animal.

28. El artículo 23, apartados 1 y 2, de la NSV reproduce las disposiciones contenidas en los artículos 11, letras a) a c), y 12, apartado 1, en lo que atañe a los puntos farmacéuticos veterinarios. Por otra parte, el artículo 23, apartado 3, especifica que los puntos farmacéuticos veterinarios únicamente pueden operar en presencia del personal indicado en el artículo 11, letra b).

29. Según el artículo 24 de la NSV, en los puntos farmacéuticos veterinarios solo pueden comercializarse medicamentos veterinarios no sujetos a prescripción, otros productos para uso veterinario, así como alimentos y accesorios para animales. Además, con arreglo al artículo 25, los puntos farmacéuticos veterinarios tienen prohibida la venta de medicamentos veterinarios inmunológicos, medicamentos veterinarios sujetos a prescripción médica y piensos medicinales.

30. El artículo 43, letra j), de la NSV dispone lo siguiente:

«Para obtener la autorización sanitaria veterinaria de funcionamiento para farmacias veterinarias, el representante legal de la entidad presentará ante la Autoridad Sanitaria Veterinaria y para la Seguridad de los Alimentos competente un expediente que deberá contener los siguientes documentos:

[...]

j) copia del certificado de inscripción en el Registro [...].»

31. El artículo 51, letra g), de la NSV impone la misma obligación que se establece en el artículo 43, letra j), con respecto a los puntos farmacéuticos veterinarios.

32. Mediante la Orden n.º 31/2015, de 26 de marzo de 2015 (en lo sucesivo, «Orden impugnada»),[11] la Autoridad derogó los artículos 43, letra j), y 51, letra g), de la NSV.

II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

33. Tras la adopción de la Orden impugnada, el Colegio presentó una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente solicitando que fuera anulada y alegando, *inter alia*, que infringía lo dispuesto en el artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998.

34. En dicha demanda, el Colegio sostiene que, de conformidad con el artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998, para que exista una verdadera exclusividad en la venta de medicamentos veterinarios es preciso que los médicos veterinarios tengan facultades decisorias, y ello no es así cuando únicamente tienen la condición de socio minoritario. Por consiguiente, aduce que las acciones o participaciones de las sociedades que solicitan su inscripción o autorización como farmacias veterinarias y como puntos de farmacia veterinaria deben ser de la titularidad de médicos veterinarios registrados, en exclusiva o al menos en un porcentaje mayoritario. En relación con el artículo 1, letra m), del EMV, el Colegio alega que, en su condición de administrador del Registro, tiene un mejor conocimiento de la situación de los médicos veterinarios rumanos y que esa es la razón por la que se le ha dotado de mecanismos para garantizar el cumplimiento del artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998. El Colegio arguye que el requisito de exclusividad no se respeta en la práctica, habida cuenta de que actualmente las autoridades sanitarias veterinarias competentes conceden autorizaciones a sociedades en las que el médico veterinario no solo no es el accionista único, sino que ni siquiera es mayoritario.

35. La Autoridad replica que el Ministerul Afacerilor Externe (Ministerio de Asuntos Exteriores, Rumanía) mostró sus reservas cuando fue consultado durante el proceso que llevó a la adopción de la NSV. Dicho Ministerio se refirió, en particular, a un intercambio de impresiones con la Comisión Europea sobre la compatibilidad de la normativa rumana controvertida con la Directiva 2006/123, en concreto la exigencia de que el 100 % de las acciones de las sociedades que gestionan farmacias veterinarias en Rumanía estuviera en manos de médicos veterinarios. La Autoridad también mencionó la opinión del Consiliul Concurenței (Comité de Competencia, Rumanía), que puso de manifiesto que el artículo 43, letra j), de la NSV podía entrañar una restricción de la competencia en el mercado de venta al por menor de productos veterinarios a través de farmacias veterinarias. A la luz de las observaciones recibidas, la Autoridad considera que la exclusividad contemplada en el artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998 concierne a la actividad como médico veterinario y no a la actividad del establecimiento en el que el médico veterinario desempeña su profesión. La Ley n.º 160/1998 no exige que las sociedades sean de la titularidad exclusiva de médicos veterinarios, dado que un médico veterinario puede trabajar para ellas y garantizar así el cumplimiento de las normas sobre exclusividad en la venta al por menor, uso y administración de los productos de que se trata.

11 *Monitorul Oficial al României*, Parte I, n.º 235, de 7 de abril de 2015.

36. Interviniendo en apoyo de la Autoridad, los distribuidores alegan, *inter alia*, que la normativa rumana en cuestión da lugar a derechos exclusivos que restringen las condiciones en las que pueden establecerse y explotarse consultorios médicos-veterinarios así como los términos de la comercialización de productos para uso veterinario. Los distribuidores consideran que ello supone una distorsión de la competencia puesto que dichas normas vulneran las libertades que los Tratados garantizan a los operadores, los artículos 67 y 69[12] de la Directiva 2001/82, y otras muchas disposiciones.

37. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se opone el Derecho de la Unión Europea a una normativa nacional que confiere al médico veterinario la exclusividad en la comercialización al por menor y en la utilización de productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos para uso veterinario?

2) En el supuesto de que tal exclusividad sea conforme con el Derecho de la Unión Europea ¿se opone este último a que dicha exclusividad también concierna a las entidades a través de las cuales tiene lugar la comercialización de que se trata, en el sentido de que los titulares mayoritarios o exclusivos de ellas deban ser uno o varios médicos veterinarios?»

38. Han presentado observaciones escritas el Colegio, los distribuidores, el Gobierno rumano y la Comisión. A excepción del Colegio, dichas partes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 28 de junio de 2017.

III. Análisis

A. Cuestiones formales

1. Supuestos defectos de la resolución de remisión

39. En sus observaciones escritas, los distribuidores alegan que la presente petición de decisión prejudicial es inadmisible porque las cuestiones prejudiciales planteadas presuponen que sea el Tribunal de Justicia quién deba seleccionar la norma del Derecho de la Unión que debe ser objeto de interpretación. Las partes no tienen la posibilidad de conocer esa elección o de presentar observaciones al respecto.

40. Los distribuidores consideran, además, que la resolución de remisión no contiene los elementos fácticos y jurídicos necesarios, por lo que sugieren que se reformule y complete.

41. Sin embargo, tales objeciones deben rechazarse.

12 Con arreglo al artículo 69, apartado 1, de la Directiva 2001/82: «Los Estados miembros velarán por que los propietarios o responsables de animales productores de alimentos puedan justificar la adquisición, posesión y administración de medicamentos veterinarios a tales animales durante los cinco años siguientes a su administración, incluso cuando el animal sea sacrificado durante el período de cinco años.»

42. El órgano jurisdiccional remitente sí especifica, en el cuerpo de la resolución de remisión, las disposiciones del Derecho de la Unión que considera pertinentes. [13] Por lo tanto, tal resolución cumple lo dispuesto en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Además, el hecho de que probablemente el Tribunal de Justicia tenga que identificar las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables en el litigio principal no hace inadmisible la petición de decisión prejudicial. Los distribuidores han tenido la ocasión de manifestar su opinión sobre las normas que consideran aplicables. [14]

43. En cuanto a la necesidad de reformular o completar las cuestiones prejudiciales planteadas, volveré sobre ese asunto más adelante, en el punto 55.

2. Presencia de un elemento transfronterizo

44. En sus observaciones, la Comisión plantea la cuestión de si el procedimiento principal versa sobre una situación meramente interna, pero opina que no es así. En cualquier caso, considera que la Directiva 2006/123 también se aplica a situaciones meramente internas.

45. En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia debe apreciar si tiene competencia para pronunciarse sobre la interpretación solicitada, pues carece de ella cuando es evidente que la disposición del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita no puede ser aplicada. Así ocurre, por lo general, cuando todos los hechos pertinentes del litigio principal se circunscriben a un único Estado miembro. [15]

46. Estoy de acuerdo con la Comisión en que la presente petición de decisión prejudicial no versa sobre una situación meramente interna. En el procedimiento principal, el Colegio solicita que se anule la Orden impugnada, que flexibiliza ciertas formalidades para establecer consultorios médico-veterinarios. La resolución de remisión explica por qué no se trata de una situación meramente interna. Resume los intercambios de impresiones entre Rumanía y la Comisión sobre los efectos que la normativa rumana controvertida podría tener sobre los operadores económicos de otros Estados miembros en el ejercicio de la profesión de médico veterinario, en particular a través de la titularidad de acciones o participaciones sociales en sociedades constituidas en Rumanía para ese fin.

47. Con estos antecedentes, estimo que la resolución de remisión contiene indicaciones suficientes sobre la razón por la que, para resolver el asunto de que conoce, el órgano jurisdiccional remitente precisa de una decisión del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de las normas del Tratado en materia de libre circulación. [16]

48. A la luz de lo anterior, no es necesario *a fortiori* que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la alegación de la Comisión, formulada con carácter subsidiario, de que la Directiva 2006/123 puede aplicarse incluso cuando la controversia se circunscribe en todos sus aspectos a un único Estado miembro. [17]

13 Además de referirse, *inter alia*, a los artículos 49 TFUE, 54 TFUE y 55 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente menciona los artículos 1, 66, 67 y 69 de la Directiva 2001/82, el artículo 38 de la Directiva 2005/36 y los artículos 3, 14 y 15 de la Directiva 2006/123.

14 Compárese con la sentencia de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7), apartado 9.

15 Véase la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591), apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada.

16 Sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartados 50, 51 y 54 y jurisprudencia citada. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia, al considerarse competente, se pronunció sobre el fondo en lugar de declararlo inadmisible.

17 En sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Trijber y Harmsen (C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:505), puntos 51 a 57, el Abogado General Szpunar estimó que la Directiva 2006/123 se aplica a situaciones circunscritas a un Estado miembro. El Tribunal de Justicia no abordó ese aspecto, dado que no consideró que los hechos en ese asunto fueran meramente internos; véase la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen (C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641), apartados 40 a 42. Sobre esa misma cuestión, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:351), punto 36.

B. Sobre el fondo

1. Disposiciones aplicables

49. Dado que ambas cuestiones prejudiciales simplemente se refieren al «Derecho de la Unión», resulta necesario determinar si las normas rumanas controvertidas deben ser apreciadas a la luz bien de las normas sobre libre circulación recogidas en el Tratado FUE o bien de la Directiva 2006/123. [18]

50. En la sentencia Rina Services y otros, [19] el Tribunal de Justicia no declaró expresamente que las normas nacionales comprendidas en el ámbito de aplicación tanto de la Directiva 2006/123 como de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE debieran apreciarse únicamente a la luz de la primera. [20] Sin embargo, puede resultar sorprendente que el efecto de dicha sentencia sea precisamente ese. Según dicha sentencia, al margen del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros no pueden invocar los motivos enumerados en el artículo 52 TFUE, apartado 1, para establecer excepciones a la Directiva 2006/123. [21]

51. Por lo tanto, de dicha sentencia cabe deducir que las cuestiones prejudiciales han de apreciarse a la luz de la Directiva 2006/123.

52. A continuación, si bien los «servicios sanitarios» están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud de su artículo 2, apartado 2, letra f), como señala la Comisión, los «servicios sanitarios», conforme a su considerado 22, son servicios prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud. [22] Como este no es el caso de los servicios veterinarios, la Directiva 2006/123 resulta aplicable en el litigio principal, de conformidad con su artículo 2, apartado 1.

53. Procede añadir que de los puntos anteriores no se desprende que deba excluirse la aplicación concomitante del artículo 63 TFUE. Dicha disposición concierne a las inversiones directas en forma de participación en una empresa por medio de la titularidad de acciones, que da la posibilidad de participar de modo efectivo en su gestión y en su control, así como a las inversiones de cartera. [23] Sin embargo, en caso de que las normas rumanas controvertidas tuvieran efectos restrictivos en los movimientos de capital, tales efectos serían consecuencia inevitable de una restricción a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE y no justificarían que se realizase un análisis independiente a la luz del artículo 63 TFUE. [24] Lo mismo debe ocurrir, a la luz de la sentencia Rina Services y otros, [25] con las cargas identificadas no según el artículo 49 TFUE, sino según la Directiva 2006/123.

54. Por consiguiente, desarrollaré mi análisis exclusivamente sobre la base de la Directiva 2006/123.

18 Según su artículo 1, apartado 1 («Objeto»), la Directiva 2006/123 establece «las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios». A continuación, en sus capítulos III y IV, establece normas que regulan la libertad de establecimiento de los operadores y la libre circulación de servicios.

19 Sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:399).

20 Véanse, no obstante, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Rina Services y Rina (C-593/13, EU:C:2015:159), punto 23, que consideró que así era.

21 Sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:399), apartados 23, 24 y 36 a 40.

22 Véase, a este respecto, la sentencia de 11 de julio de 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517), apartados 34 a 39.

23 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), apartado 58 y jurisprudencia citada. Las inversiones de cartera son adquisiciones de títulos en el mercado de capitales realizadas con el único objetivo de llevar a cabo una inversión de capital, sin intención de influir en la gestión y en el control de la empresa.

24 Sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), apartado 59 y jurisprudencia citada.

25 Sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:399).

2. Sobre la primera cuestión prejudicial

55. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la Directiva 2006/123 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que dispone que los médicos veterinarios tienen el derecho exclusivo a vender al por menor, utilizar y administrar productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos veterinarios.

a) Existencia de un requisito que debe ser evaluado: Artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2006/123

56. Al reservar la venta al por menor y la utilización de productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y de medicamentos veterinarios a los médicos veterinarios, las normas rumanas controvertidas y, en concreto, el artículo 4, letra i), de la Ley n.º 160/1998, constituyen claramente el tipo de requisito que debe evaluarse de conformidad con el artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123.[26] El Gobierno rumano no rebate este extremo.

57. Básicamente, dichas normas confieren un monopolio legal a los médicos veterinarios para comercializar al por menor, utilizar y administrar los productos de que se trata.

58. ¿Modifica esa apreciación la remisión contenida en el artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, en primer lugar a la Directiva 2005/36 y, en segundo lugar, a otros instrumentos de Derecho derivado de la Unión —como la Directiva 2001/82—? Tal es la opinión del Colegio.

59. Yo, por el contrario, creo que no es así.

60. En primer lugar, ninguna de las normas de la Directiva 2005/36 citadas en la resolución de remisión justifican un trato exclusivo. El artículo 38, apartado 3, de la Directiva 2005/36 simplemente armoniza las exigencias de la formación de médico veterinario y, en particular, los conocimientos que esos profesionales deben poseer. Sin embargo, no reserva la comercialización al por menor, utilización y administración de los productos de que se trata a los médicos veterinarios.

61. En segundo lugar, aunque el artículo 66 de la Directiva 2001/82 exige a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que solamente aquellas personas a quienes la legislación del Estado miembro de que se trate permita dedicarse a la venta al por menor de medicamentos veterinarios ejerzan dicha actividad, tal disposición no establece que tales personas solo deban ser los médicos veterinarios.

62. Además, el hecho de que el artículo 67 de la Directiva 2001/82 mencione normas nacionales más estrictas en materia de dispensación de medicamentos veterinarios carece de pertinencia. En efecto, dicha disposición concierne a la adquisición por el usuario final de tales productos, y no a la facultad de reservar la actividad en cuestión a los médicos veterinarios.

63. Por consiguiente, considero que las normas rumanas controvertidas constituyen un requisito que debe ser evaluado a la luz del artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123. Acto seguido analizaré si dicho requisito cumple las condiciones enumeradas en el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva.

26 Véanse, en lo que respecta al artículo 49 TFUE en relación con normas similares referidas a farmacias, las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 24, y Comisión/Italia (C-531/06, EU:C:2009:315), apartados 45 y 47.

b) Justificación: Artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123

64. Según el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros deben comprobar que cualquier requisito de los referidos en el artículo 15, apartado 2 presente en sus ordenamientos jurídicos sea a) no discriminatorio, b) necesario, y c) proporcionado.

65. Aunque a primera vista esa disposición parece codificar la doctrina Gebhard,[27] del tenor del artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123 se advierte que los requisitos que sean indirectamente discriminatorios no pueden estar justificados. Es innegable que ello excede de lo establecido por esa doctrina.[28] En cualquier caso, los nacionales de otros Estados miembros están facultados para establecerse en Rumanía como veterinarios, obteniendo así el derecho a comercializar al por menor, utilizar y administrar los productos de que se trata. Por otro lado, en el procedimiento principal no se ha alegado que las normas rumanas controvertidas, pese a ser indistintamente aplicables, tiendan a favorecer a los nacionales rumanos.

66. En cuanto a si las normas rumanas controvertidas están justificadas por una razón imperiosa de interés general, el Gobierno rumano aduce que son necesarias para proteger la salud pública, que es una razón de estas características.[29] Además, dicho Gobierno destaca el considerando 2 de la Directiva 2001/82, que especifica que «toda la regulación en materia de producción y de distribución de medicamentos veterinarios debe tener como objetivo esencial la salvaguarda de la salud pública».

67. Pues bien ¿puede invocar realmente el Gobierno rumano la protección de la salud pública aun cuando los productos de que se trata no estén destinados a ser consumidos directamente por las personas? Esa pregunta es interesante, pues la prestación de servicios veterinarios no es un «servicio sanitario» conforme al artículo 2, apartado 2, letra f), de la Directiva 2006/123.

68. No obstante, me inclino a pensar que sí.

69. En efecto, la cuestión de qué servicios están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 difiere de la cuestión de las razones imperiosas que un Estado miembro puede invocar para justificar un requisito de conformidad con su artículo 15, apartado 3. Además, el artículo 15, apartado 3, letra b), no limita las razones imperiosas que un Estado miembro puede invocar. Por tanto, no existe contradicción con el *dictum* del Tribunal de Justicia en la sentencia Rina Services y otros.[30]

27 Sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 37.

28 El considerando 65 de la Directiva 2006/123 no es concluyente sobre este extremo.

29 Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772), apartado 52 y jurisprudencia citada. El Gobierno rumano establece un vínculo implícito, en otra parte de sus observaciones, entre la protección de la salud pública y la protección de la salud de los animales.

30 Sentencia de 16 de junio de 2015, Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:399), apartado 40.

70. Asimismo, como ha acreditado el Gobierno rumano, muchos instrumentos del Derecho de la Unión confirman, por motivos evidentes, la existencia de un vínculo entre la sanidad animal y el bienestar y salud públicos. Así ocurre, en particular, en el ámbito de la seguridad de los alimentos, en el que el vínculo entre sanidad animal y salud pública se presenta quizás con la máxima fuerza. [31] En mi opinión, garantizar el suministro seguro y de alta calidad de medicamentos veterinarios en un Estado miembro es un objetivo legítimo. [32]

71. Queda pues por determinar si dichas normas i) son adecuadas para lograr el objetivo de proteger la salud pública, ii) no van más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo, y iii) no se pueden sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

72. Con respecto a esos extremos incumbe, por un lado, a los Estados miembros determinar el nivel de protección de la salud pública que desean alcanzar y el modo de lograrlo. Dado que se nivel varía de un Estado miembro a otro, los Estados miembros disfrutan de cierto margen de discrecionalidad. [33]

73. Por otra parte, el Estado miembro interesado debe aportar las pruebas necesarias, con ayuda de datos estadísticos, puntuales o por otros medios, que permitan razonablemente considerar que los medios elegidos son adecuados para realizar los objetivos perseguidos y que no es posible alcanzar estos mediante medidas menos restrictivas de la libre circulación de mercancías y, por ende, de la Directiva 2006/123. [34]

74. Resulta evidente que las normas rumanas controvertidas, que dotan de eficacia al artículo 66 de la Directiva 2001/82, son adecuadas para garantizar la consecución del objetivo de protección de la salud pública. Reservar el derecho a comercializar al por menor, utilizar y administrar los productos de que se trata a los médicos veterinarios es un medio para garantizar que la cantidad de medicamentos veterinarios prescritos y dispensados se limite al mínimo necesario para el tratamiento o terapia de que se trate, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Directiva 2001/82. A este respecto, como aduce básicamente el Colegio, la prescripción excesiva de medicamentos veterinarios sujetos a receta médica, como los antibióticos, plantea serias preocupaciones de salud pública. [35] Esa preocupación también se manifiesta en el ámbito de la Unión. [36]

31 Véase, por ejemplo, el considerando 5 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 (DO 2004, L 191, p. 1), según el cual «la salud animal y el bienestar de los animales son factores importantes que contribuyen a la calidad y la seguridad de los alimentos, a la prevención de la diseminación de enfermedades de los animales y al tratamiento humano de los mismos». Asimismo, con arreglo al artículo 67, letra aa), de la Directiva 2001/82, se exigirá prescripción veterinaria para dispensar al público los medicamentos veterinarios destinados a animales productores de alimentos. De hecho, según el considerando 17 de la Directiva 2004/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, que modifica la Directiva 2001/82/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios (DO 2004, L 136, p. 58), «los medicamentos [veterinarios] deben usarse únicamente en unas condiciones que garanticen que los alimentos producidos serán inocuos para los consumidores por lo que respecta a la posible existencia de residuos de medicamentos.»

32 Véase, en lo que respecta a los medicamentos para uso humano, la sentencia de 19 de octubre de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776), apartado 34.

33 Véase la sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 19 y jurisprudencia citada.

34 Véase, en tal sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776), apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada.

35 Véase, entre otros, Foro Económico Mundial, *Global Risks 2013*, octava edición, p. 28 y ss., que señala (p. 31) que «los antibióticos se emplean de forma excesiva en todo mundo en la ganadería y en las piscifactorías (por ejemplo, como promotores del crecimiento). Las bacterias resistentes pueden transmitirse a los humanos por contacto con el ganado, a través de la cadena alimenticia y mediante las aguas residuales de las explotaciones y de los hospitales y plantas farmacéuticas».

36 Véase, *inter alia*, la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2012, sobre el desafío microbiano: la creciente amenaza de la resistencia a los antimicrobianos [2012/2041(INI)] que, tras subrayar en el punto K «la existencia de un vínculo entre el uso de antimicrobianos en animales y la propagación de la resistencia en humanos», pide a la Comisión, en su apartado 19, «que examine las condiciones para la prescripción y venta de antimicrobianos con el fin de determinar qué prácticas en la asistencia sanitaria de los humanos y los animales pueden resultar en una prescripción excesiva, un uso excesivo o un uso indebido de los antimicrobianos».

75. Sin embargo, ello no responde a la cuestión de si las normas rumanas controvertidas van más allá de lo necesario para proteger la salud pública y si pueden sustituirse por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

76. Tal cuestión debe ser claramente respondida por el propio órgano jurisdiccional remitente. [37]

77. Dicho esto, a continuación expondré por qué considero desproporcionado el monopolio legal objeto del litigio principal.

78. En la vista, el Gobierno rumano afirmó que los productos de que se trata solo pueden adquirirse con una receta de un veterinario. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si es así, teniendo en cuenta que los argumentos expuestos en el litigio principal no justifican que se mantenga un monopolio legal con respecto a los productos para los que no es obligatorio contar con receta. [38]

79. Al margen de lo anterior, no está clara la razón por la que es absolutamente necesario que el médico veterinario tenga el derecho exclusivo de comercializar al por menor los productos de que se trata, además de la facultad de prescribirlos. En particular, como observó la Comisión en la vista, podría autorizarse que otras personas debidamente cualificadas vendieran también los productos de que se trata, como los farmacéuticos u otras personas con formación superior en el ámbito farmacéutico. Como respuesta a ello, el Gobierno rumano declaró en la vista que la profesión de farmacéutico veterinario no está regulada en Rumanía. Además señaló que, según el plan de estudios que deben superar los médicos veterinarios en virtud del artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2005/36, que se especifica en el punto 5.4.1 de su anexo V, los médicos veterinarios tienen formación en farmacia y, por consiguiente, disponen de las competencias necesarias para vender los productos de que se trata. Es cierto, sin embargo, que el Gobierno rumano no explicó de qué modo dicha formación permite distinguir entre los médicos veterinarios y los farmacéuticos «normales», que también han cursado estudios de farmacia. A este respecto, pese a que los farmacéuticos también tendrían un interés privado en obtener beneficios de la venta al por menor de medicamentos veterinarios, permitir a un tercero independiente comercializar también esos productos previa presentación de una receta veterinaria contribuiría a modular ese interés. [39]

80. Además, no parece que exista el riesgo de que un consumo excesivo o incorrecto de medicamentos veterinarios pueda suponer un derroche de recursos financieros para las entidades encargadas del seguro de enfermedad de que se trate. [40] En vez de ello, dado que son los usuarios finales los que normalmente financian la adquisición de esos productos (bien contratando un seguro privado de sanidad animal, bien con sus propios recursos), tales usuarios finales deberían poder elegir libremente entre adquirir tales productos a un médico veterinario o a través de otro canal adecuado de distribución al por menor.

81. Habida cuenta de lo anterior, considero que el Gobierno rumano no ha aportado la prueba que le exige la jurisprudencia citada en el punto 73.

37 Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de junio de 2012, Susisalo y otros (C-84/11, EU:C:2012:374), apartado 42.

38 Véase, por analogía, la sentencia de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664), apartado 112.

39 Compárese con la sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 37.

40 A diferencia de lo que ocurre con los medicamentos de uso humano sujetos a receta médica; véanse las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 33, y Comisión/Italia (C-531/06, EU:C:2009:315), apartado 57.

82. Sobre la base de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 15 de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que confiere a los médicos veterinarios el derecho exclusivo a comercializar al por menor, utilizar y administrar productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos veterinarios no cumple el requisito de proporcionalidad que se establece en el artículo 15, apartado 3, letra c), de dicha Directiva, en la medida en que tal normativa:

– se extiende a productos para los que no es obligatorio contar con receta; o

– no acuerda a personas que cuenten con formación farmacéutica distintas de los médicos veterinarios el derecho a comercializar al por menor esos productos, en caso necesario siguiendo las instrucciones contenidas en una receta emitida por un médico veterinario si su adquisición está sujeta a receta.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si ello es así en el litigio principal.

3. Sobre la segunda cuestión prejudicial

83. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente básicamente desea saber si la Directiva 2006/123 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que no solo confiere a los médicos veterinarios el derecho exclusivo a comercializar al por menor, utilizar y administrar los productos de que se trata, sino que también exige que las estructuras a través de las cuales se efectúa la venta de tales productos sean de la propiedad, en exclusiva o en su mayor parte, de uno o varios médicos veterinarios.

84. Del tenor de dicha cuestión prejudicial, que se plantea con carácter alternativo, se desprende que el Tribunal de Justicia deberá darle respuesta en caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial. En mi opinión, las normas rumanas controvertidas, tal como han sido expuestas ante el Tribunal de Justicia, no son compatibles con la Directiva 2006/123. Sin embargo, en aras de la exhaustividad, expondré mi opinión sobre la segunda cuestión prejudicial, teniendo no obstante en cuenta que las conclusiones formuladas en los puntos 55 a 82 siguen siendo pertinentes a la hora de analizarla.

85. En sus observaciones, la Comisión identifica dos requisitos derivados de las normas rumanas controvertidas. En primer lugar, el requisito de que las farmacias veterinarias y los puntos farmacéuticos veterinarios solo puedan adoptar la forma de personas jurídicas. En segundo lugar, la exigencia de que su capital social esté exclusivamente (no mayoritariamente) en manos de médicos veterinarios.

86. Sin embargo, la segunda cuestión prejudicial no se centra en la naturaleza de la persona —física o jurídica— titular de las estructuras a través de las que se efectúa la venta de los productos de que se trata. Por lo tanto, no abordaré ese extremo, dado que excede del alcance de esa cuestión. [41]

87. En esencia, un requisito de que la comercialización al por menor de los productos de que se trata deba efectuarse a través de farmacias veterinarias o puntos farmacéuticos veterinarios de la propiedad exclusiva o mayoritaria de médicos veterinarios [42] guarda relación con la posesión de capital de las «sociedades» o, en este caso, de los establecimientos de venta al por menor. Ese requisito es cuestionable en relación con el artículo 15, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123.

41 Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi y Autorità garante della concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489), apartado 31.

42 Así parece desprenderse de los artículos 32 y 37, apartado 1, de la Ley n.º 160/1998, en relación con los artículos 1, letra m), y 37, apartado 1, del EMV, y con los artículos 43, letra j), y 51, letra g), de la NSV, antes de ser derogados por la Orden impugnada.

88. En cuanto a si dicho requisito cumple las condiciones establecidas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, mis conclusiones sobre la primera cuestión prejudicial planteada permiten responder, en cierta medida, a esta cuestión, principalmente en lo que atañe a la existencia de una razón imperiosa de interés general.

89. Dicho esto, como ya concluí en otro asunto, la jurisprudencia muestra que el Tribunal de Justicia legítimamente desconfía de las interferencias de los Estados miembros en la libertad de establecimiento cuando estas últimas regulan pormenorizadamente una concreta estructura de mercado o una situación competitiva, bajo pretexto, entre otros, de asegurar la alta calidad del servicio para los consumidores y usuarios.[43] Desde mi punto de vista, las restricciones a la titularidad o a la estructura económica de cualquier establecimiento están comprendidas en la misma categoría y deben ser tomadas con la misma sana dosis de sospecha.

90. En sus observaciones, la Comisión parte del principio de que la protección de la salud y de la vida de los animales no puede justificar el requisito de titularidad controvertido en la misma medida que la protección de la salud y la vida de las personas.

91. Dicha afirmación parece tener mayor relevancia filosófica que práctica. No cabe duda de que el Tribunal de Justicia ha reconocido sistemáticamente que la salud y la vida de las personas tienen un rango primordial entre los bienes e intereses protegidos por los Tratados.[44] Sin embargo, no creo que sea necesario que el Tribunal de Justicia especifique hasta qué punto la salud y la vida de las personas tiene «mayor rango» que la salud y la vida de los animales. Esta sugerencia también resulta un tanto sorprendente a la luz de la propia declaración política reciente de la Comisión.[45]

92. En efecto, en primer lugar, como se ha señalado en los puntos 70 y 74 de las presentes conclusiones, existe un vínculo entre la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales.

93. En segundo lugar, al declarar que los efectos terapéuticos de los medicamentos veterinarios están «principalmente» dirigidos a los animales, y que su uso incorrecto o innecesario no perjudica «directamente» a las personas, la Comisión reconoce que existen efectos secundarios e indirectos sobre las personas. Dicho de otro modo, no se discute que la protección de la salud pública (humana) sigue siendo pertinente.

94. En tercer lugar, cuando persisten dudas sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud de las personas, el principio de precaución permite a los Estados miembros adoptar medidas de protección con respecto a las prácticas médico-veterinarias sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad de tales riesgos para las personas.

95. Según ello, en vez de abordar esa cuestión, más bien teórica, el Tribunal de Justicia debería centrarse en dilucidar si el fin invocado justifica los medios, es decir, si la protección de la salud pública justifica una restricción a la titularidad de los establecimientos que comercializan al por menor los productos de que se trata.

43 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:351), puntos 73 y 74 y jurisprudencia citada.

44 Véase la sentencia de 19 de octubre de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776), apartado 30 y jurisprudencia citada.

45 Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 29 de junio de 2017, sobre el Plan de Acción europeo «Una sola salud» para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos [SWD(2017) 339 final], en la que la Comisión declara (p. 3) que el enfoque «una sola salud es un término utilizado para describir un principio que reconoce que la salud humana y animal están interrelacionadas, que las enfermedades se transmiten de los seres humanos a los animales y viceversa y, por lo tanto, deben tratarse en ambos. El concepto "Una sola salud" abarca también el medioambiente, otro vínculo entre los seres humanos y los animales, así como una posible fuente de nuevos microorganismos resistentes. Dicho término está mundialmente reconocido y se ha utilizado ampliamente en la UE y en la Declaración Política de las Naciones Unidas sobre resistencia a los antimicrobianos de 2016».

96. Pues bien, sin indicar claramente el umbral aplicable, la resolución de remisión señala que la Comisión y el Gobierno rumano han mantenido conversaciones sobre la posibilidad de rebajar la proporción del capital de una farmacia veterinaria o punto farmacéutico veterinario que debe estar en manos de médicos veterinarios con arreglo a las normas rumanas controvertidas.[46] Sin embargo, debo confesar que en la vista quedó particularmente difuso cuál es realmente ese umbral, en la medida en que las partes discrepan sobre cómo debe interpretarse la normativa nacional. Evidentemente, esta es una cuestión que incumbe determinar al órgano jurisdiccional nacional. Las siguientes conclusiones deben leerse teniendo eso en mente.

97. Se instó a las partes a manifestar su opinión sobre la sentencia Comisión/Francia, en la que el Tribunal de Justicia desestimó en parte un recurso mediante el que se solicitaba que se declarase que, al mantener en vigor determinadas normas que limitaban a un máximo del 25 % las participaciones sociales y, por lo tanto, los derechos de voto que pueden pertenecer a personas que no sean biólogos en una sociedad de profesionales liberales de responsabilidad limitada que explota laboratorios de análisis biomédicos, la República Francesa había incumplido el (actual) artículo 49 TFUE. En particular, el Tribunal de Justicia consideró que la naturaleza restrictiva de dichas normas estaba justificada por razones de salud pública y cumplía el requisito de proporcionalidad.[47] En la apreciación del Tribunal de Justicia resultó crucial el hecho de que el límite máximo de titularidad del 25 % para personas que no eran biólogos permitía a los biólogos ejercer una influencia decisiva en las decisiones más importantes adoptadas por la sociedad, dicho de otro modo, mantener el control.[48]

98. Dicho esto, considero que, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia se mostró excesivamente cauteloso al no declarar que se había vulnerado el artículo 49 TFUE. Ello quizá pueda explicarse por el papel, presuntamente único y fundamental, que desempeñan los biólogos en el sector sanitario francés.[49] No creo que pueda decirse lo mismo de los médicos veterinarios. En efecto, ni siquiera el Gobierno rumano aboga por una interpretación tan estricta de su propia normativa.[50]

99. En estas circunstancias, considero que las normas rumanas controvertidas van más allá de lo necesario, aun cuando el requisito de titularidad se interpretara en el sentido de que únicamente exige la participación mayoritaria de médicos veterinarios en el capital de farmacias veterinarias y puntos farmacéuticos veterinarios.

100. Ello se debe, en primer lugar, a que la necesidad de salvaguardar la independencia profesional de los médicos veterinarios no puede justificarlo.[51] Es innegable que el Tribunal de Justicia ha reconocido que existe un auténtico riesgo de que personas que no forman parte de una determinada profesión del ámbito sanitario puedan tomar el control de las sociedades, pues pueden verse tentados a negarse a desarrollar tareas menos rentables o más complicadas y a limitar el asesoramiento que

46 Esa eventualidad también se insinúa en el artículo 1, letra m), del EMV, que exige que las farmacias veterinarias y los puntos farmacéuticos veterinarios especifiquen «si su capital es de la titularidad exclusiva de médicos veterinarios *o si ha sido captado a raíz de posteriores modificaciones legales*» (el subrayado es mío).

47 Sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772). Del apartado 78 de dicha sentencia también se desprende que las personas que no eran biólogos podían ser titulares de más del 25% del capital de sociedades comanditarias por acciones que explotaran laboratorios de análisis biomédicos.

48 Sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772), apartados 68 y 78.

49 Sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772), apartados 29 y 56. Los ópticos no gozan del mismo estatus; véase la sentencia de 21 de abril de 2005, Comisión/Grecia (C-140/03, EU:C:2005:242), apartados 35 y 36.

50 Me permito añadir que, al insistirle sobre ese punto, el Gobierno rumano declaró que su opinión sobre la segunda cuestión prejudicial partía de la premisa de que se respondiera en sentido afirmativo a la primera cuestión prejudicial. Sin embargo, no explicó por qué la posibilidad de renunciar al requisito de titularidad está vinculada al mantenimiento del derecho exclusivo de los médicos veterinarios a comercializar al por menor, utilizar y administrar los productos de que se trata.

51 El Colegio simplemente menciona que, durante 2014, la Autoridad inspeccionó 543 farmacias veterinarias y sancionó a 112 de ellas por incumplir la normativa, sin explicar qué riesgo podrían entrañar las normas de titularidad multidisciplinar para la independencia de los médicos veterinarios. La irrelevancia de dicha circunstancia parece quedar corroborada por el hecho de que, según el Colegio, ninguno de esos 112 casos dio lugar a un procedimiento disciplinario.

proporcionan.[52] Sin embargo, aparte de lo ya señalado en el punto 79, nada obsta para que, en el presente asunto, los médicos veterinarios actúen así, al tener la facultad exclusiva de prescribir medicamentos veterinarios. La mera posibilidad de verse incursos en procedimientos disciplinarios profesionales, pese a constituir una cierta garantía, no elimina ese riesgo.

101. En segundo lugar, la exigencia de que médicos veterinarios posean la totalidad o la mayoría de las acciones o participaciones sociales de las farmacias veterinarias o de los puntos farmacéuticos veterinarios no permite llegar a la conclusión de que, entre otras cosas, vayan a prestarse menos servicios de medicina veterinaria y más efectivos, ni de que los clientes y pacientes puedan recibir un mejor asesoramiento. A este respecto, ya resulta del artículo 12, apartado 2, de la NSV, en relación con los artículos 24 y 25 de la misma norma que los medicamentos veterinarios farmacéuticos sujetos a receta solo pueden venderse en farmacias veterinarias en presencia de un médico veterinario y bajo su supervisión. En cuanto a los productos para uso veterinario no sujetos a prescripción —que también pueden venderse en puntos farmacéuticos veterinarios— el artículo 23, apartado 3, de la NSV exige, como mínimo, la presencia de personal con estudios medios especializados. Por lo tanto, nada me lleva a pensar que el requisito de titularidad controvertido aporte valor alguno a las normas ya aplicables.

102. Por consiguiente, propongo que se responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que no solo confiere a los médicos veterinarios el derecho a prescribir productos para los que se precisa receta médica veterinaria y el derecho exclusivo a comercializar al por menor, utilizar y administrar tales productos, sino que también exige que las estructuras a través de las que se vendan esos productos sean de la propiedad, exclusiva o mayoritaria, de uno o varios médicos veterinarios. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si ello es así en el litigio principal.

IV. Conclusión

103. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-297/16 por la Curtea de Apel Bucureşti (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía):

«1) El artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que confiere a los médicos veterinarios el derecho exclusivo a comercializar al por menor, utilizar y administrar productos biológicos, antiparasitarios de uso especial y medicamentos veterinarios, en la medida en que:

– se extiende a productos para los que no es obligatorio contar con receta; o

– no acuerda a personas que cuenten con formación farmacéutica distintas de los médicos veterinarios el derecho a comercializar al por menor esos productos, en caso necesario siguiendo las instrucciones contenidas en una receta emitida por un médico veterinario si su adquisición está sujeta a receta.

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si ello es así en el litigio principal.

2) El artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que no solo confiere a los médicos veterinarios el derecho a prescribir productos para los que se precisa receta médica veterinaria y el derecho

52 Sentencia de 16 de diciembre de 2010, Comisión/Francia (C-89/09, EU:C:2010:772), apartado 82.

exclusivo a comercializar al por menor, utilizar y administrar tales productos, sino que también exige que las estructuras a través de las que se vendan esos productos sean de la propiedad, exclusiva o mayoritaria, de uno o varios médicos veterinarios. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si ello es así en el litigio principal.»