SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 6 de diciembre de 2005 *

En los asuntos acumulados C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido) (C-453/03), por el Consiglio di Stato (Italia) (C-11/04 y C-12/04) y por el Rechtbank 's-Gravenhage (Países Bajos) (C-194/04), mediante resoluciones de 23 de octubre de 2003, 11 de noviembre de 2003 y 22 de abril de 2004, recibidas en el Tribunal de Justicia respectivamente el 27 de octubre de 2003, el 15 de enero y el 26 de abril de 2004, en los procedimientos entre

The Queen, a instancia de:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd,

* Lenguas de procedimiento: inglés, italiano y neerlandés.

y

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04),

Cargill Srl

y

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

y

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04)

y

Productschap Diervoeder,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans y A. Rosas (Ponente), Presidentes de Sala, y la Sra. N. Colneric, los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;

Secretarias: Sras. M.-F. Contet, administradora principal, y K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2004;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de ABNA Ltd, por el Sr. D. Anderson, QC, y la Sra. E. Whiteford, Solicitor;

— en nombre de Fratelli Martini & C. SpA, por el Sr. F. Capelli, avvocato, y la Sra. B. Klaus, Rechtsanwältin;

— en nombre de Ferrari Mangimi Srl, por los Sres. E. Cappelli, P. De Caterini y A. Bandini, avvocati;

— en nombre de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), por el Sr. H. Ferment, advocaat;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Bethell (C-453/03), en calidad de agente, asistido por el Sr. C. Lewis (C-453/03), Barrister;

— en nombre del Gobierno italiano, por los Sres. I.M. Braguglia y M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agentes, y por el Sr. G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), H.G. Sevenster (C-453/03 y C-194/04) y J.G.M. van Bakel (C-453/03 y C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. K. Marinou (C-453/03) y S. Charitaki (C-11/04 y C-12/04) y por los Sres. G. Kanellopoulos y V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por los Sres. M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 y C-12/04) y J.M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues (C-453/03) y la Sra. R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre del Parlamento Europeo, por la Sra. E. Waldherr (C-453/03) y por los Sres. M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04) y A. Baas (C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. T. Middleton y F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04) y por la Sra. A.-M. Colaert (C-194/04), en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. B. Doherty y P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04) y por la Sra. C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04), en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de abril de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial se refieren fundamentalmente a la validez de la Directiva 2002/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la circulación de los piensos compuestos y por la que se deroga la Directiva 91/357/CEE de la Comisión (DO L 63, p. 23), y en concreto de su artículo 1, números 1, letra b), y 4.

2 Dichas peticiones se presentaron en el marco del examen de las solicitudes formuladas por fabricantes de piensos compuestos o representantes de esta industria con el fin de que se anulase o se suspendiese la aplicación de la normativa adoptada para adaptar el Derecho nacional a las disposiciones controvertidas de la Directiva 2002/2.

Marco normativo

3 La Directiva 2002/2 se basa en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), que dispone lo siguiente:

«El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirá a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando:

[...]

b) como excepción a lo dispuesto en el artículo 37, medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública».

4 Es necesario reproducir los siguientes considerandos de la Directiva 2002/2:

«(2) En lo que respecta al etiquetado, el objetivo de la Directiva 79/373/CEE consiste en procurar que los ganaderos estén informados, objetivamente y de la forma más precisa posible, de la composición y el uso de los piensos.

(3) Hasta el momento, la Directiva 79/373/CEE contempla una declaración flexible limitada a la indicación de las materias primas sin especificar su cantidad en el caso de los piensos para animales de producción, y se mantiene la posibilidad de declarar categorías de materias primas en vez de declarar las propias materias primas.

(4) Sin embargo, la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina y la reciente crisis de la dioxina han demostrado la inadecuación de las disposiciones en vigor y la necesidad de una información más detallada, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre la composición de los piensos compuestos destinados a animales de producción.

(5) Una información cuantitativa detallada de la composición puede ayudar a garantizar la rastreabilidad de materias primas potencialmente contaminadas hasta llegar a lotes específicos, lo que beneficiará a la salud pública y evitará la destrucción de productos que no presenten un riesgo significativo para la salud pública.

(6) En consecuencia, resulta adecuado, en este momento, imponer una declaración obligatoria de todas las materias primas presentes en los piensos compuestos destinados a animales de producción y de su cantidad.

(7) Por razones prácticas, debe permitirse que las declaraciones relativas a las materias primas presentes en los piensos compuestos destinados a animales de producción figuren en una etiqueta *ad hoc* o en un documento adjunto.

(8) La declaración de las materias primas presentes en los piensos constituye, en algunos casos, un dato importante para los ganaderos. Por consiguiente, conviene que el responsable del etiquetado facilite, a petición del cliente, la lista detallada en porcentaje de peso exacto de todas las materias primas utilizadas.

[...]

(10) Sobre la base del estudio de viabilidad, y a más tardar el 31 de diciembre de 2002, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado de una propuesta apropiada, que tenga en cuenta las conclusiones de dicho informe, para establecer una lista positiva.

[...]

(12) Puesto que en el futuro, en el caso de los piensos compuestos destinados a animales de producción, ya no podrán declararse categorías de materias primas en lugar de las propias materias primas, conviene derogar la Directiva 91/357/CEE de la Comisión, de 13 de junio de 1991, por la que se fijan las categorías de materias primas para la alimentación animal utilizables en el etiquetado de los piensos compuestos destinados a los animales que no sean los de compañía [...].»

5 El artículo 1, número 1, letra b), de la Directiva 2002/2 modifica el artículo 5 de la Directiva 79/373/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la comercialización de los piensos compuestos (DO L 86, p. 30; EE 03/16, p. 75). Establece lo siguiente:

«1) El apartado 1 del artículo 5 quedará modificado como sigue:

[...]

b) se añade la letra siguiente:

"l) En el caso de los piensos compuestos destinados a animales que no sean animales de compañía, la mención siguiente 'el porcentaje exacto de peso de las materias primas para la alimentación animal que compongan dicho alimento podrá obtenerse dirigiéndose a: ...' (indicación del nombre o razón social, dirección o domicilio social y número de teléfono, así como dirección de correo electrónico, del responsable de las indicaciones a que se refiere el presente apartado). Esta información se proporcionará a petición del cliente."»

6 El artículo 1, número 4, de la Directiva 2002/2 contiene varias disposiciones que sustituyen al artículo 5 *quater* de la Directiva 79/373. Tiene el siguiente tenor:

«4) El artículo 5 *quater* se sustituye por el texto siguiente:

[...]

1. Todas las materias primas que entren en la composición del pienso compuesto deberán enumerarse con su nombre específico.

2. La enumeración de las materias primas para la alimentación animal estará sometida a las siguientes normas:

a) piensos compuestos destinados a animales que no sean animales de compañía:

i) enumeración de las materias primas para la alimentación animal, con indicación, en orden decreciente de importancia de los porcentajes de peso presentes en el pienso compuesto,

ii) por lo que se refiere a los porcentajes mencionados, se permitirá una tolerancia de +/– el 15 % del valor declarado;

[...]»

7 El artículo 1, número 5, de la Directiva 2002/2 dispone que se añada un párrafo en el artículo 12 de la Directiva 79/373. Según dicho párrafo, los Estados miembros «prescribirán que los fabricantes de piensos compuestos deberán poner a disposición de las autoridades encargadas de efectuar los controles oficiales, a petición de éstas, todo documento relativo a la composición de los alimentos destinados a ser puestos en circulación que permita comprobar la veracidad de la información que figure en el etiquetado».

8 El artículo 2 de la Directiva 2002/2 establece lo siguiente:

«La Directiva 91/357/CEE de la Comisión quedará derogada a partir del 6 de noviembre de 2003.»

9 Las etapas de la adopción de la Directiva 2002/2 que resultan relevantes para los presentes asuntos pueden describirse como sigue.

10 El 7 de enero de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/373 [documento COM(1999) 744 final].

11 La exposición de motivos de esta propuesta recuerda que, a raíz de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB»), el Parlamento Europeo deseaba que se obligase a los fabricantes de piensos compuestos a efectuar una declaración relativa a las cantidades de los distintos ingredientes incluidos en la composición de dichos piensos. Durante los debates subsiguientes, se hizo referencia a la citada declaración con la expresión «declaración abierta».

12 La exposición de motivos indica en particular lo siguiente:

«La Comisión es consciente de las ventajas que supone la "declaración abierta" en las disposiciones relativas al etiquetado de los piensos compuestos para animales de producción, ya que facilita la rastreabilidad de las materias primas.

Los últimos acontecimientos relativos a aceites y aditivos contaminados por dioxinas en Bélgica y Alemania, respectivamente, refuerzan la importancia de una información detallada en las etiquetas de los piensos compuestos. En realidad, el nivel de contaminación de un pienso compuesto depende de la cantidad de materia prima contaminada incorporada al mismo y, por consiguiente, resulta de capital importancia contar con una información exhaustiva sobre todas las materias primas incluidas en él, así como sus diferentes cantidades.»

13 En respuesta a las objeciones de los Estados miembros, favorables a una declaración facultativa, y a las de los fabricantes de piensos compuestos, interesados en proteger la propiedad intelectual de las fórmulas de los piensos, en la citada exposición de motivos se afirma lo siguiente:

«La Comisión considera, por el contrario, que una declaración abierta facultativa va en contra del derecho a la información de los ganaderos y del objetivo de transparencia. Además, cree que una declaración abierta optativa ocasionaría inevitablemente distorsiones de la competencia entre los fabricantes de piensos.

[...] Con respecto a la protección de la propiedad intelectual de las fórmulas de los piensos, la Comisión no puede aceptar dicho argumento en aras de la máxima transparencia. En realidad, no hay violación de la confidencialidad comercial, ya que normalmente las fórmulas de piensos compuestos no están patentadas. Incluso si lo estuvieran, la fórmula no podría mantenerse secreta. De hecho, la publicación de los ingredientes no constituiría una amenaza para los derechos de propiedad intelectual.»

14 El 4 de octubre de 2000, el Parlamento, en primera lectura, formuló cinco enmiendas a esta propuesta de Directiva (DO 2001, C 178, p. 177).

15 El 19 de diciembre de 2000, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Posición común (CE) nº 6/2001, con vistas a la adopción de la Directiva 2002/2 (DO 2001, C 36, p. 35). De la exposición de motivos del Consejo resulta que éste estimó que no era realista exigir que los fabricantes declarasen las cantidades exactas de las materias primas incluidas en los piensos compuestos y optó por la solución consistente en una declaración que indique las materias primas en función de su peso porcentual, por orden decreciente, dentro de franjas. No obstante, el fabricante quedaba obligado a suministrar la lista detallada y precisa de dichas cantidades si se lo pedía un cliente. El 21 de diciembre de 2000, la Comisión presentó una propuesta

modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/373, conforme a la citada Posición común [documento COM(2000) 780 final; DO 2001, C 120 E, p. 178].

16 El 5 de abril de 2001, el Parlamento, en segunda lectura, presentó enmiendas a esta propuesta modificada de Directiva por la que se restablecía la «declaración abierta» (documento A5-0079/2001; DO 2002, C 21 E, p. 310).

17 A raíz de un procedimiento de conciliación, se adoptó una solución de compromiso, cuyo texto figura en la Directiva 2002/2. Según éste, los fabricantes deberán indicar las cantidades de las materias primas incluidas en la composición de los productos, con una tolerancia de +/- el 15 % del valor declarado, pero estarán obligados, a petición del cliente, a comunicar los pesos porcentuales exactos de las materias primas que componen un pienso.

18 El 24 de abril de 2003, la Comisión presentó un Informe sobre la viabilidad de una lista positiva de materias primas para la alimentación animal [documento COM(2003) 178 final]. Se desprende de éste que la elaboración de dicha lista no contribuiría a garantizar la seguridad de los piensos y que, por tanto, la Comisión no presentaría una propuesta en este sentido. No obstante, anunciaba en este Informe iniciativas en otros ámbitos con el fin de mejorar la seguridad de los piensos.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

En el asunto C-453/03

19 Las demandantes en el procedimiento principal, que están especializadas en la fabricación de piensos compuestos, solicitan la anulación de la normativa adoptada para adaptar el Derecho interno a las disposiciones controvertidas de la Directiva

2002/2. Mediante resolución de 6 de octubre de 2003, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), suspendió con carácter cautelar la ejecución de dicha normativa.

20 Mediante otra resolución de 6 de octubre de 2003, la High Court expuso los motivos de su petición de decisión prejudicial. La cuestión planteada, formulada en una resolución de 23 de octubre de 2003, es la siguiente.

«¿Son nulas las disposiciones del artículo 1, número 1, letra b), y/o número 4, de la Directiva 2002/2, en la medida en que modifican el artículo 5 *quater*, apartado 2, letra a), de la Directiva 79/373 exigiendo la indicación de los porcentajes, por motivos de:

a) falta de base jurídica en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b);

b) vulneración del derecho fundamental a la propiedad, y

c) violación del principio de proporcionalidad?»

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de febrero de 2004, la sociedad Lambey SA solicitó que se la autorizase a intervenir en el asunto C-453/03, con arreglo al artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, para presentar observaciones. Mediante auto del Presidente de dicho Tribunal de 30 de marzo de 2004, se declaró la inadmisibilidad de esta pretensión.

En los asuntos C-11/04 y C-12/04

22 La adaptación del Derecho italiano a la Directiva 2002/2 se realizó mediante el Decreto del Ministro de Política Agrícola y Forestal de 25 de junio de 2003, que completa y modifica los anexos de la Ley nº 281, de 15 de febrero de 1963, de regulación de la elaboración y comercialización de piensos, en ejecución de la Directiva 2002/2/CE, de 28 de enero de 2002 (GURI nº 181, de 6 de agosto de 2003) (en lo sucesivo, «Ley nº 281/1963»), Decreto que era aplicable desde el 6 de noviembre de 2003.

23 Como expone el Consiglio di Stato en las resoluciones de remisión que dieron lugar a los asuntos C-11/04 y C-12/04, el citado Decreto tiene como consecuencia que los productores de piensos estén obligados a mencionar en la etiqueta la lista de las materias primas, con indicación, en orden decreciente de magnitud, de los porcentajes en relación con el peso total. Con arreglo a la Directiva 2002/2, estas materias primas deben identificarse con su nombre específico, que puede ser sustituido por el nombre de la categoría a la que pertenecen, utilizando las categorías que agrupan a varias materias primas establecidas conforme al artículo 10, letra a), de la Directiva 79/373, que fue desarrollado por la Directiva 91/357/CEE de la Comisión, de 13 de junio de 1991, por la que se fijan las categorías de ingredientes utilizables en el etiquetado de los piensos compuestos destinados a los animales que no sean los de compañía (DO L 193, p. 34).

24 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que la Directiva 91/357, adoptada en virtud del citado artículo 10, letra a), quedó derogada por la Directiva 2002/2 desde el 6 de noviembre de 2003 y que la Comisión no pudo presentar una propuesta de acto que contuviese la lista positiva de las materias primas utilizables. Las autoridades italianas se remitieron a la lista provisional de materias primas que figura en el anexo VII, parte A, de la Ley nº 281/1963 y, para las que no se mencionan en esta lista, a las denominaciones incluidas en la parte B, es decir, precisamente, a las categorías generales fijadas por la Directiva 91/357.

25 Las demandantes en el procedimiento principal, que están especializadas en la fabricación de piensos compuestos, recurrieron en apelación ante el Consiglio di Stato contra sendas resoluciones del Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Solicitan la anulación de la normativa adoptada para adaptar el Derecho interno italiano a las disposiciones controvertidas de la Directiva 2002/2. Mediante dos resoluciones separadas, el órgano jurisdiccional remitente suspendió con carácter cautelar la ejecución de dicha normativa.

26 Por lo que respecta a la protección de la salud pública, dicho órgano jurisdiccional señala que los piensos vegetales presentan menos riesgos que los que contienen harinas animales y cuyo uso provocó la aparición de la EEB. Por otra parte, afirma que el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), sólo se refiere a las medidas relativas a las enfermedades y al tratamiento de los animales, mientras que la cuestión del etiquetado de los piensos vegetales no tiene como objetivo directo la protección de la salud pública.

27 En la resolución de remisión que dio lugar al asunto C-11/04, el Consiglio di Stato estima que, teniendo en cuenta que se ha cuestionado la proporcionalidad de la medida comunitaria controvertida, no carece manifiestamente de fundamento una cuestión relativa a la vulneración del derecho a la propiedad contemplado en el artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, recogido en el artículo 17 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), respecto a la propiedad intelectual, por lo que se refiere al secreto industrial y a los conocimientos técnicos de las empresas.

28 En la resolución de remisión que dio lugar al asunto C-12/04, el Consiglio di Stato se pregunta si la Directiva 2002/2 es aplicable. A juicio de ese órgano jurisdiccional, el hecho de que no se haya elaborado la lista de las materias primas utilizables convierte en incompleta la normativa comunitaria y determina la imposibilidad de imponer indicaciones por lo que respecta al etiquetado de los productos destinados a la alimentación animal, así como la inutilidad de las obligaciones a efectos de la seguridad alimentaria.

29 En la misma resolución de remisión, el Consiglio di Stato señala asimismo que la obligación de indicar las cantidades de las materias primas no está prevista en la normativa relativa al etiquetado de los productos alimenticios, a saber, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (DO L 109, p. 29). De ello deduce que, paradójicamente, los alimentos compuestos destinados a los animales están sujetos a un régimen mucho más estricto, en lo relativo a la información que debe figurar en las etiquetas, que el aplicable a los productos alimenticios destinados al ser humano.

30 En el asunto C-11/04, el Consiglio di Stato resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), en el sentido de que puede constituir la base jurídica adecuada para la adopción de las disposiciones en materia de etiquetado contenidas en la Directiva 2002/2/CE, en la medida en que se refieren al etiquetado de piensos vegetales?

2) ¿Está justificada la Directiva 2002/2/CE, en la medida en que impone la obligación de indicar exactamente las materias primas contenidas en los piensos compuestos, que se considera aplicable asimismo a los piensos vegetales, sobre la base del principio de cautela, cuando no existe un análisis de los riesgos basado en estudios científicos que imponga dicha medida preventiva en virtud de la existencia de una posible correlación entre la cantidad de las materias primas utilizadas y el riesgo de que se produzcan las patologías que se pretende prevenir, y está en todo caso justificada a la luz del principio de proporcionalidad, en cuanto que no considera suficientes para perseguir los objetivos de salud pública que constituyen la finalidad de la medida las obligaciones de información impuestas a los fabricantes de piensos frente a las autoridades públicas, obligadas a mantener la confidencialidad y competentes para realizar los controles de protección de la salud, sino que, por el contrario,

impone una normativa general por la que se establece la obligación de indicar, en las etiquetas de los piensos vegetales, los porcentajes cuantitativos de las materias primas utilizadas?

3) La Directiva 2002/2/CE, por no atenerse al principio de proporcionalidad, ¿es contraria al derecho fundamental a la propiedad reconocido a los ciudadanos de los Estados miembros?»

31 En el asunto C-12/04, el Consiglio di Stato resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) [Cuestión idéntica a la primera cuestión planteada en el asunto C-11/04.]

2) [Cuestión idéntica a la segunda cuestión planteada en el asunto C-11/04.]

3) ¿Debe interpretarse la Directiva 2002/2/CE en el sentido de que su aplicación y, por tanto, su eficacia están supeditadas a la adopción de la lista positiva de materias primas designadas con sus nombres específicos, tal como se precisa en el décimo considerando y en el informe de la Comisión [COM(2003) 178 final] de 24 de abril de 2003, o bien la aplicación de la Directiva en los Estados miembros debe anteceder a la adopción de la lista positiva de materias primas prevista en la Directiva, recurriendo a una enumeración de las materias primas contenidas en los piensos compuestos con los nombres y las definiciones genéricas correspondientes a sus categorías comerciales?

4) ¿Debe considerarse ilegal la Directiva 2002/2/CE por incurrir en una violación del principio de igualdad de trato y de no discriminación en perjuicio de los fabricantes de piensos en relación con los productores de alimentos para el consumo humano, en la medida en que aquéllos están sujetos a un régimen que impone indicaciones cuantitativas de las materias primas contenidas en los piensos compuestos?»

32 En ambos asuntos, el Consiglio di Stato precisa que la High Court planteó al Tribunal de Justicia cuestiones análogas el (23) de octubre de 2003, pero que la remisión se justifica por la intención de no perjudicar al derecho de defensa de las demandantes ante el órgano jurisdiccional comunitario.

33 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 2004, se acumularon los asuntos C-11/04 y C-12/04 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

En el asunto C-194/04

34 La Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (asociación de la industria neerlandesa de piensos compuestos; en lo sucesivo, «Nevedi»), demandante en el procedimiento principal, solicitó que se suspendiese la aplicación de la normativa adoptada para adaptar el Derecho interno neerlandés a las disposiciones controvertidas de la Directiva 2002/2.

35 El Productschap Diervoeder (en lo sucesivo, «Productschap»), demandado en el procedimiento principal, es un organismo de Derecho público en el sentido de la Ley sobre organización de las empresas (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Esta Ley otorga a dicho organismo la competencia para adoptar reglamentos en relación con los piensos. Sin embargo, tales reglamentos deben ser aprobados por el Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos.

36 La adaptación del Derecho interno neerlandés al artículo 1, número 4, de la Directiva 2002/2 se realizó, con efectos a partir del 6 de noviembre de 2003, mediante los artículos 7.3.2, apartado 1, y 7.3.1, apartado 1, letra l), del Reglamento del Productschap Diervoeder sobre los piensos de 2003 (Verordening PDV Diervoeders 2003), en su redacción introducida por el Reglamento modificativo nº PDV-25, de 11 de abril de 2003 (PBO blad nº 42, de 27 de junio de 2003).

37 Mediante escrito de 24 de noviembre de 2003, el Productschap pidió al Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos que aprobase un nuevo reglamento que derogaba las reglas de etiquetado contenidas en la normativa de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2002/2. El 19 de enero de 2004, en respuesta a esta petición, dicho Ministro se negó a aprobar el proyecto que se le había remitido por considerar que era incompatible con el Derecho comunitario. Afirmó que el Tribunal de Justicia o un juez nacional —éste a la espera de una decisión de aquél— son los únicos competentes para suspender en determinados supuestos la aplicación de las medidas de ejecución del Derecho comunitario. No se reconoce tal competencia a la propia autoridad nacional.

38 Nevedi solicitó al órgano jurisdiccional remitente que suspendiese la ejecución del Reglamento de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2002/2 a la espera de que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre la validez de ésta. Hacía referencia, en especial, a una cuestión prejudicial planteada al respecto por un tribunal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

39 Mediante la resolución de remisión, el juez de medidas provisionales del Rechtbank 's-Gravenhage estimó la solicitud de suspensión formulada, y decidió suspender el procedimiento en relación con las demás pretensiones de la demanda y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Son nulas las disposiciones del artículo 1, número 1, letra b), y/o número 4, de la Directiva 2002/2, en la medida en que modifican el artículo 5 *quater*, apartado 2, letra a), de la Directiva 79/373 exigiendo la indicación de los porcentajes, por motivos de:

a) falta de base jurídica en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b);

b) vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la propiedad y el derecho al libre ejercicio de una actividad profesional;

c) violación del principio de proporcionalidad?

2) Si se cumplen los requisitos con arreglo a los cuales un juez nacional de un Estado miembro puede suspender la aplicación de un acto de las instituciones comunitarias que ha sido impugnado y, en particular, un juez nacional del mismo Estado miembro ha planteado al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, ¿están facultadas también las autoridades nacionales competentes de los demás Estados miembros, sin que se haya dictado una resolución judicial, para suspender la aplicación del acto impugnado hasta que el Tribunal de Justicia [...] se pronuncie sobre su validez?»

40 Habida cuenta de la similitud de las cuestiones planteadas, procede acumular los distintos asuntos para el pronunciamiento de una única sentencia.

Sobre las solicitudes de reapertura de la fase oral

41 Mediante escrito de 9 de mayo de 2005, Fratelli Martini & C. Spa (en lo sucesivo, «Fratelli Martini») y Cargill Srl, demandantes en el procedimiento principal del asunto C-11/04, solicitaron al Tribunal de Justicia que ordenase la reapertura de la fase oral con arreglo al artículo 61 del Reglamento de Procedimiento. Motivaban su solicitud alegando que existían errores científicos en el ejemplo presentado en la vista por el agente del Gobierno danés, ejemplo que, según afirmaban, utilizó el Abogado General para fundamentar su razonamiento. Adjuntaban a su solicitud un informe pericial.

42 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o también a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, Rec. p. I-1577, apartado 42, y las de 14 de diciembre de 2004, Arnold André, C-434/02, Rec. p. I-11825, apartado 27, y Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 25).

43 No obstante, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, considera que en los presentes asuntos dispone de toda la información necesaria para contestar a las cuestiones planteadas. Por consiguiente, procede desestimar la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales del asunto C-194/04

44 El Parlamento, el Consejo y la Comisión sostienen que las cuestiones prejudiciales son inadmisibles dado que el órgano jurisdiccional remitente no describió de modo suficiente el contexto fáctico y el régimen normativo ni las razones que le llevaron a plantear dichas cuestiones. En particular, afirman que dicho órgano jurisdiccional no proporcionó ninguna explicación acerca de las violaciones de derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad que invoca, ni tampoco en relación con la segunda cuestión planteada.

45 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario que sea eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos fácticos sobre los que se basan tales cuestiones (véanse, en particular, el auto de 8 de octubre de 2002, Viacom, C-190/02, Rec. p. I-8287, apartado 15 y referencias citadas, y las sentencias de 17 de febrero de 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, Rec. p. I-1167, apartado 22, y de 12 de abril de 2005, Keller, C-145/03, Rec. p. I-2529, apartado 29).

46 El Tribunal de Justicia también ha insistido en la importancia de que el juez nacional indique las razones precisas que le han conducido a plantearse la interpretación del Derecho comunitario y a estimar necesario someterle cuestiones prejudiciales. Así, dicho Tribunal ha declarado que es indispensable que el juez nacional dé un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones comunitarias cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable al litigio (véanse, en especial, el auto Viacom, antes citado, apartado 16, y la sentencia de 21 de enero de 2003, Bacardi-Martini y Cellier des Dauphins, C-318/00, Rec. p. I-905, apartado 43).

47 La razón de estas exigencias es fundamentalmente que la información proporcionada en las resoluciones de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia (autos de 2 de marzo de 1999, Colonia Versicherung y otros, C-422/98, Rec. p. I-1279, apartado 5, y Viacom, antes citado, apartado 14, y sentencia Keller, antes citada, apartado 30).

48 En el asunto objeto del procedimiento principal, el órgano jurisdiccional remitente, en su resolución sobre medidas provisionales, expuso el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que planteaba. De manera concisa pero suficiente, describió las razones que le llevaron a plantear dichas cuestiones.

49 Además, es necesario destacar que el citado órgano jurisdiccional hizo referencia a las cuestiones planteadas por un tribunal del Reino Unido sobre el mismo tema. El Parlamento, el Consejo y la Comisión no podían dejar de identificar el asunto C-453/03, en el cual todas estas instituciones comunitarias acababan de presentar observaciones en el momento en que se les comunicó la resolución de remisión que dio lugar al asunto C-194/04. En consecuencia, dichas instituciones no tienen motivos para sostener que les resultó imposible presentar observaciones con total conocimiento de causa.

50 Por último, en lo que atañe a la segunda cuestión, no puede ser considerada hipotética porque la demandante en el procedimiento principal, en cualquier caso, solicitase a un juez nacional la suspensión de la aplicación del acto comunitario. En efecto, de las observaciones presentadas por dicha demandante se desprende que ésta impugna la negativa del Ministro competente a derogar la normativa nacional de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2002/2 y la necesidad de pedir a un juez la suspensión de la aplicación de la citada normativa, y a continuación cita los gastos que ello implica y el perjuicio causado al justiciable por esta exigencia. Por consiguiente, la cuestión no resulta manifiestamente carente de pertinencia en el contexto del litigio principal.

51 Por tanto, procede declarar la admisibilidad de las cuestiones planteadas en el asunto C-194/04.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la base jurídica

52 Mediante la letra a) de la cuestión planteada en el asunto C-453/03, la primera cuestión de los asuntos C-11/04 y C-12/04 y la primera cuestión, letra a), del asunto C-194/04, los órganos jurisdiccionales remitentes piden esencialmente al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de las disposiciones del artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2 debido a que el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), podría no constituir una base jurídica adecuada para la adopción de dichas disposiciones, especialmente habida cuenta de que afectan al etiquetado de piensos vegetales.

53 Como ha precisado el Consejo en sus observaciones y se alegó en la vista, en el caso de que la medida controvertida no tuviera como objetivo directo la protección de la salud pública, podría haberse adoptado sobre la base del artículo 37 CE, que atribuye asimismo competencia al legislador comunitario. No obstante, el control de la base jurídica de la Directiva 2002/2 es pertinente, con el fin de comprobar si el procedimiento de adopción de esta Directiva adoleció de irregularidad [véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 111].

54 Según jurisprudencia reiterada, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad Europea, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos

figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto [véanse, en particular, las sentencias de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, Rec. p. I-2257, apartado 43; de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 58, y British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, antes citada, apartado 93].

55 La Directiva 2002/2 se basa en el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), que permite la adopción de medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública.

56 En los considerandos cuarto y quinto de esta Directiva se exponen la situación jurídica en materia de indicación de los componentes de los piensos vigente hasta la adopción de dicha Directiva y la necesidad de disponer de información más detallada, que se puso de manifiesto con las crisis derivadas de la EEB y de la dioxina. Según el quinto considerando de la misma Directiva, una información cuantitativa detallada puede ayudar a garantizar la trazabilidad de materias primas potencialmente contaminadas hasta llegar a lotes específicos, lo que beneficiará a la salud pública.

57 Del examen de estos considerandos resulta que el objetivo perseguido por el legislador comunitario al adoptar las disposiciones relativas a la indicación de los componentes de los piensos era garantizar la protección de la salud pública.

58 Al contrario de lo que señaló el Consiglio di Stato en las resoluciones de remisión que dieron lugar a los asuntos C-11/04 y C-12/04, los piensos vegetales pueden presentar riesgos para la salud comparables a los que presentan los de origen animal. Fratelli Martini y las instituciones que han presentado observaciones en los citados asuntos han mencionado, acertadamente, los problemas causados por la aflatoxina B1, una toxina cancerígena genotóxica generada por determinados hongos que se desarrollan en los cereales y frutos de cáscara, la crisis derivada de la dioxina que

afectó a la fabricación de piensos compuestos en Bélgica en 1999, algunos casos de contaminación de cereales por productos herbicidas y la presencia de una hormona empleada para la producción de anticonceptivos humanos en aguas utilizadas para la fabricación de piensos.

59 Como expuso en la vista el agente del Gobierno danés, la indicación de los porcentajes de los componentes de un producto permite, en caso de contaminación, acotar las investigaciones y retirar del mercado rápidamente los piensos sospechosos. Según dicho Gobierno, en 2004, la indicación de un alto porcentaje de maíz biológico contenido en un pienso administrado por un ganadero a sus bovinos permitió a las autoridades danesas identificar este componente como la fuente probable de la elevada cantidad de aflatoxina B1 contenida en la leche producida por este ganadero y destinada al consumo humano. Ello hizo posible la retirada inmediata del producto contaminado, sin que fuera necesario esperar al resultado de los análisis de laboratorio.

60 Por tanto, procede señalar que las disposiciones de la Directiva 2002/2 de que se trata en los litigios principales pueden contribuir directamente a la consecución del objetivo de protección de la salud pública.

61 Resulta de lo anterior que las objeciones según las cuales las citadas disposiciones son nulas por tener una base jurídica errónea carecen de fundamento.

Sobre la violación del principio de igualdad de trato

62 Mediante la cuarta cuestión planteada en el asunto C-12/04, el Consiglio di Stato pregunta si la Directiva 2002/2 debe considerarse ilegal por incurrir en una violación

del principio de igualdad de trato y de no discriminación debido a que los fabricantes de piensos están sujetos a un régimen que impone indicaciones cuantitativas de las materias primas utilizadas en la fabricación de los piensos compuestos, mientras que los productores de alimentos para el consumo humano no lo están.

63 Según jurisprudencia reiterada, el principio de igualdad de trato exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada (sentencias Arnold André, antes citada, apartado 68; Swedish Match, antes citada, apartado 70, y de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros, asuntos acumulados C-154/04 y C-155/04, Rec. p. I-6451, apartado 115).

64 El objetivo que persigue la Directiva 2002/2 es la protección de la salud pública. Este objetivo podría justificar una eventual diferencia de trato, teniendo en cuenta, sobre todo, la obligación resultante del artículo 152 CE, apartado 1, de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana al definir y ejecutar todas las políticas y acciones de la Comunidad.

65 Por otra parte, como ha destacado acertadamente el Consejo, aunque se lograse demostrar que estaría justificado adoptar medidas tan restrictivas también en sectores en los cuales tales medidas aún no se han tomado, como el de los alimentos destinados al consumo humano, ello no constituiría una razón suficiente para considerar que las medidas adoptadas en el sector objeto de las medidas comunitarias de que se trata no son legítimas por tener carácter discriminatorio. La tesis contraria tendría como consecuencia que el nivel de protección de la salud pública se alinease con la normativa existente menos protectora.

66 Resulta de lo anterior que el examen de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2 con arreglo al principio de igualdad de trato y de no discriminación.

Sobre la violación del principio de proporcionalidad

67 Mediante la letra c) de la cuestión planteada en el asunto C-453/03, la segunda cuestión de los asuntos C-11/04 y C-12/04 y la primera cuestión, letra c), del asunto C-194/04, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan esencialmente si las disposiciones del artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2 violan el principio de proporcionalidad. En este contexto, el Consiglio di Stato plantea asimismo al Tribunal de Justicia la eventual violación del principio de cautela debido a que las citadas disposiciones fueron adoptadas sin que se realizase un análisis de los riesgos basado en estudios científicos.

68 Es jurisprudencia reiterada que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo propuesto y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (sentencias, antes citadas, Arnold André, apartado 45, y Swedish Match, apartado 47).

69 En cuanto al control jurisdiccional de los requisitos mencionados en el apartado anterior, procede recordar que debe reconocerse al legislador comunitario una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente caso, en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente desproporcionado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Arnold André, apartado 46, Swedish Match, apartado 48, y Alliance for Natural Health y otros, apartado 52).

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

70 Las demandantes en los procedimientos principales, apoyadas por los Gobiernos español y del Reino Unido, alegan esencialmente que la comunicación de la composición exacta de los piensos lesiona gravemente sus derechos e intereses económicos y no es necesaria para la protección de la salud habida cuenta de la normativa ya existente en el sector de los piensos.

71 A este respecto, invocan otras disposiciones de la Directiva 79/373, en su versión modificada por la Directiva 2002/2, en particular el artículo 5, apartado 5, letra d), que impone la indicación del número de referencia del lote, y el artículo 12, que obliga a los fabricantes a poner a disposición de las autoridades nacionales competentes todo documento relativo a la composición de los alimentos. A juicio de las demandantes en los procedimientos principales, estas dos obligaciones, cuya necesidad no discuten, permiten garantizar la trazabilidad de los piensos respetando los intereses económicos de los fabricantes, dado que las citadas autoridades están sujetas al deber de confidencialidad y sólo pueden utilizar la información recibida para preservar la salud pública.

72 Por lo que respecta al contenido de los piensos, dichas demandantes hacen referencia a la Directiva 70/524/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal (DO L 270, p. 1; EE 03/04, p. 82), y a la Directiva 1999/29/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal (DO L 115, p. 32). En la fecha de la vista, esta última Directiva había sido modificada y refundida por la Directiva 2002/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de mayo de 2002, sobre sustancias indeseables en la alimentación animal (DO L 140, p. 10).

73 Por último, las demandantes en el procedimiento principal citan el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan

procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1), adoptado el mismo día que la Directiva 2002/2, que, a su juicio, constituye la nueva normativa marco en materia de seguridad alimentaria. Afirman que el artículo 18 de este Reglamento exige la trazabilidad, entre otros productos, de cualquier sustancia con probabilidad de ser incorporada en piensos y su artículo 20 establece procedimientos de retirada del mercado de los piensos respecto a los cuales se pueda considerar que no cumplen los requisitos relativos a la seguridad de la alimentación animal.

74 En cambio, los Gobiernos italiano, neerlandés, danés, helénico y francés, el Parlamento, el Consejo y la Comisión estiman que la exigencia de indicar los porcentajes de los ingredientes que componen un pienso no viola el principio de proporcionalidad, habida cuenta del objetivo de salud pública que persigue.

75 El Parlamento invoca asimismo un objetivo de transparencia. Menciona la pérdida de credibilidad de las autoridades competentes derivada de la crisis de la EEB, que sólo podría verse atenuada mediante una política de transparencia. Sostiene que este elemento debe tenerse en cuenta para apreciar la proporcionalidad de una medida que tiene por objeto simplemente permitir que los ganaderos decidan sobre la alimentación de sus animales. Precisamente por este motivo no basta con que los fabricantes comuniquen la composición exacta de los piensos a las autoridades sanitarias competentes.

Respuesta del Tribunal de Justicia

76 Como se ha señalado en los apartados 59 y 60 de la presente sentencia, la obligación de indicar los porcentajes de los componentes de un pienso constituye una medida que puede contribuir al objetivo de protección de la salud animal y humana. En efecto, permite identificar los componentes de un pienso sospechosos de estar contaminados sin esperar al resultado de los análisis de laboratorio y retirar rápidamente este pienso del consumo.

77 Esta medida no resulta superflua habida cuenta de la obligación de indicar el número de lote del producto, prevista en el artículo 1, número 3, de la Directiva 2002/2. En efecto, esta última indicación permite seguir el rastro del lote de piensos compuestos, pero no directamente el de sus componentes. Además, la investigación del rastro puede requerir cierto plazo, mientras que una situación que implique un riesgo de crisis alimentaria exige una reacción rápida.

78 Lo mismo sucede con las demás normas citadas por las demandantes en los procedimientos principales. En efecto, éstas se refieren al contenido de los productos (Directivas 70/524 y 1999/29) o a los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (Reglamento nº 178/2002), y ninguna de ellas contiene una disposición que obligue a indicar en un producto sus componentes. En consecuencia, estas normas no permiten a las autoridades interesadas o al usuario de un producto disponer de datos suficientes para adoptar de inmediato las medidas de prevención adecuadas en caso de crisis alimentaria.

79 Las distintas demandantes en los procedimientos principales alegan que la indicación de los porcentajes exactos de los componentes del producto no garantiza que el pienso compuesto sea sano ni que sus componentes no estén contaminados. Sin embargo, es necesario señalar que el objetivo que persigue la obligación de indicar los componentes no es garantizar que no exista contaminación, sino, para el supuesto de que dichos componentes estén contaminados, permitir una identificación rápida de los piensos que los contienen.

80 No obstante, como ha señalado acertadamente el Abogado General en los puntos 115 a 119 de sus conclusiones, la obligación de que el fabricante comunique a los clientes que lo soliciten la composición cuantitativa exacta de sus piensos no resulta necesaria para la consecución de este objetivo.

81 En efecto, el fabricante, además de indicar en la etiqueta del producto las cantidades en franjas, es decir, con una tolerancia de +/– el 15 % del valor declarado, en virtud del artículo 1, número 4, de la Directiva 2002/2, está obligado, a petición del cliente, a comunicarle por escrito los pesos porcentuales exactos de las materias primas que componen el pienso, con arreglo al artículo 1, número 1, letra b), de la misma Directiva.

82 Como han señalado las demandantes en los procedimientos principales, la obligación impuesta de proporcionar a los clientes la indicación exacta de los componentes de un alimento lesiona gravemente los intereses económicos de los fabricantes, dado que obliga a éstos a divulgar las fórmulas de composición de sus productos, con el riesgo de que dichos productos sean utilizados como modelo, eventualmente por los propios clientes, y los citados fabricantes no puedan obtener los beneficios de las inversiones realizadas en investigación e innovación.

83 Pues bien, tal obligación no está justificada por el objetivo de protección de la salud que se persigue y va manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzarlo. Procede señalar, en especial, que esta obligación es independiente de cualquier problema de contaminación de los piensos y debe cumplirse con la mera petición del cliente. Además, de las explicaciones proporcionadas y de los ejemplos presentados al Tribunal de Justicia se desprende que la indicación en la etiqueta de los porcentajes por franjas debería normalmente permitir la identificación de un pienso sospechoso de estar contaminado, para evaluar su peligrosidad en función del peso indicado y decidir eventualmente su retirada provisional a la espera del resultado de los análisis de laboratorio o para que las autoridades públicas interesadas sigan el rastro del producto.

84 Por último, con independencia de los procedimientos de control establecidos en el Reglamento nº 178/2002, adoptado el mismo día que la Directiva 2002/2, es preciso recordar que el artículo 1, número 5, de ésta dispone que los fabricantes de piensos compuestos deberán poner a disposición de las autoridades encargadas de efectuar los controles oficiales, a petición de éstas, todo documento relativo a la composición de los alimentos destinados a ser puestos en circulación que permita comprobar la veracidad de la información que figure en el etiquetado.

85 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que el artículo 1, número 1, letra b), de la Directiva 2002/2, que obliga a los fabricantes de piensos compuestos, a petición del cliente, a comunicarle la composición exacta de un pienso, es nulo a la luz del principio de proporcionalidad. En cambio, el examen de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, número 4, de dicha Directiva con arreglo al citado principio.

86 Mediante la letra b) de la cuestión planteada en el asunto C-453/03, la tercera cuestión del asunto C-11/04 y la primera cuestión, letra b), del asunto C-194/04, los órganos jurisdiccionales remitentes pedían asimismo al Tribunal de Justicia, esencialmente, que se pronunciase sobre la validez de las disposiciones del artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2 porque éstas podrían vulnerar los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la propiedad y el derecho al libre ejercicio de una actividad profesional.

87 A este respecto, es necesario recordar, según se desprende de una jurisprudencia reiterada, que el derecho a la propiedad, al igual que el derecho al libre ejercicio de una actividad económica, forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. No obstante, estos principios no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, así como al libre ejercicio de una actividad económica, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase, en último lugar, la sentencia Alliance for Natural Health y otros, antes citada, apartado 126).

88 No obstante, habida cuenta de la respuesta dada a la cuestión relativa al principio de proporcionalidad, no procede examinar si la disposición controvertida lesiona el

derecho de propiedad de los fabricantes de piensos compuestos o el derecho al libre ejercicio de una actividad profesional.

Sobre la falta de adopción de una lista positiva

89 Mediante la tercera cuestión planteada en el asunto C-12/04, el Consiglio di Stato pregunta si la Directiva 2002/2 debe interpretarse en el sentido de que su aplicación y, por tanto, su eficacia están supeditadas a la adopción de la lista positiva de materias primas designadas con sus nombres específicos prevista en el décimo considerando de dicha Directiva.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

90 Ferrari Mangimi Srl y el Gobierno español sostienen que la Directiva 2002/2 sí debe interpretarse así. Afirman que la normativa anterior imponía la obligación de indicar las materias primas en función de una lista provisional y, en el caso de que ésta no pudiese utilizarse, la obligación alternativa de declarar las categorías generales de materias primas indicadas en el anexo de la Directiva 91/357. La Directiva 2002/2 derogó esa normativa y dispuso que la Comisión elaborase una lista positiva de las materias primas. No obstante, tras realizar un estudio, dicha institución concluyó que la elaboración de esta lista no era en modo alguno decisiva para garantizar la seguridad de los piensos y no presentó ninguna propuesta para la publicación de dicha lista. Las citadas partes manifiestan que en el Informe de la Comisión se señalaba que resulta imposible incluir en una lista positiva miles de productos diferentes producidos en diferentes lugares con diferentes tecnologías y que pueden tener distintos niveles de seguridad y características alimenticias y técnicas diversas. Además, en el citado Informe se recordaba que el riesgo para la seguridad no reside en las materias primas en sí, sino en su posible contaminación de origen accidental o fraudulento.

91 El Gobierno español insiste en el imperativo de seguridad jurídica, que exige que una normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone.

92 El Gobierno helénico señala que, como el registro en una lista única de las sustancias que pueden utilizarse no ha sido armonizado por la normativa comunitaria, la regulación de esta cuestión corresponde a los Derechos nacionales. Dicho Gobierno opina que esta situación de hecho no impide una aplicación eficaz de la Directiva 2002/2 en los Estados miembros.

93 El Parlamento, el Consejo y la Comisión estiman que no existe ninguna relación entre la adopción de la lista positiva prevista en el décimo considerando de la Directiva 2002/2, que constituye un mero deseo carente de valor normativo autónomo y sólo compromete a la Comisión políticamente, y la ejecución de las disposiciones relativas al etiquetado. Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a aplicar esta Directiva con independencia de la adopción de dicha lista, limitándose a exigir la utilización de las denominaciones comunes de las materias primas.

Respuesta del Tribunal de Justicia

94 Es necesario recordar que el décimo considerando de la Directiva 2002/2 disponía que, sobre la base de un estudio de viabilidad, y a más tardar el 31 de diciembre de 2002, la Comisión presentaría un informe al Parlamento y al Consejo, acompañado de una propuesta apropiada, que tuviera en cuenta las conclusiones de dicho informe, para establecer una lista positiva de las materias primas que pueden incluirse en los piensos compuestos destinados a los animales de producción.

95 De la redacción de este considerando resulta que no es más que un deseo del legislador comunitario que se elabore una propuesta de lista positiva de materias primas. En efecto, sólo prevé la realización de un estudio de viabilidad, la redacción de un informe y la presentación de una propuesta apropiada, que tenga en cuenta las conclusiones de dicho informe.

96 Por otra parte, el contenido de este considerando no aparece reproducido en la parte dispositiva de la Directiva y el examen de ésta no indica en modo alguno que su ejecución esté supeditada a la adopción de la citada lista positiva. Más concretamente, no resulta imposible respetar la obligación de etiquetado si no existe dicha lista.

97 En efecto, en cuanto a la derogación de la Directiva 91/357, no hizo imposible la ejecución de la Directiva 2002/2, dado que, a falta de una normativa comunitaria o incluso de una normativa nacional al respecto, los fabricantes podían utilizar las denominaciones específicas corrientes de las materias primas.

98 Se desprende de estos elementos que la Directiva 2002/2 debe interpretarse en el sentido de que su aplicación no está supeditada a la adopción de la lista positiva de materias primas designadas con sus nombres específicos a que se refiere el décimo considerando de dicha Directiva.

Sobre las facultades de las autoridades nacionales competentes para suspender la aplicación de un acto comunitario

99 Mediante su segunda cuestión, el Rechtbank 's-Gravenhage pregunta si, en el caso de que se cumplan los requisitos con arreglo a los cuales un juez nacional de un Estado miembro puede suspender la aplicación de un acto de las instituciones comunitarias que ha sido impugnado y, en particular, un juez nacional del mismo Estado miembro haya planteado al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, las autoridades nacionales competentes de los demás Estados miembros también están facultadas, sin que se haya dictado una resolución judicial, para suspender la aplicación del acto impugnado hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre su validez.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

100 Nevedi, demandante en el procedimiento principal del asunto C-194/04, sostiene que el órgano jurisdiccional remitente planteó su segunda cuestión al Tribunal de Justicia debido a que el Productschap, en su calidad de organismo competente para adoptar las normas aplicables en materia de alimentación del ganado en los Países Bajos, tenía intención de suspender de oficio, es decir, sin intervención judicial, la aplicación de las reglas de declaración abierta, a la espera de que el Tribunal de Justicia se pronunciase en el asunto C-453/03. Como consecuencia de la negativa del Ministro afectado a suspender la normativa aplicable, Nevedi se vio obligada a iniciar un procedimiento judicial y a pedir al juez de medidas provisionales que suspendiese la aplicación de dicha normativa.

101 Nevedi recuerda que cuando se cumplen los requisitos a los cuales, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, está supeditada la posibilidad de invocar las

disposiciones de una directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todas las autoridades, incluidas las administrativas, están obligadas a aplicar dichas disposiciones (véase la sentencia de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, apartados 31 y 32). Afirma que, si dichas autoridades administrativas están obligadas, al igual que las autoridades judiciales, a aplicar las disposiciones de una directiva, deberían estar asimismo autorizadas, por razones de economía procesal, a suspender la aplicación de un acto comunitario impugnado en las mismas condiciones que las citadas autoridades judiciales.

102 Los Gobiernos italiano, neerlandés y helénico, así como la Comisión, invocan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de medidas provisionales, las garantías de imparcialidad e independencia que ofrece un órgano jurisdiccional nacional, la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho comunitario y los objetivos del procedimiento prejudicial.

Respuesta del Tribunal de Justicia

103 Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415; en lo sucesivo, «sentencia Zuckerfabrik»), apartado 18, la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de las instituciones comunitarias. Pues bien, en el marco del recurso de anulación, el artículo 242 CE otorga a la parte demandante la facultad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y al Tribunal de Justicia la competencia para otorgarla. Así pues, la coherencia del sistema de protección cautelar exige que el órgano jurisdiccional nacional pueda ordenar también la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un reglamento comunitario cuya legalidad es impugnada [véanse asimismo las

sentencias de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I), C-465/93, Rec. p. I-3761, apartado 22, y de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, apartado 49; sobre la incompetencia del Tribunal de Justicia para ordenar medidas provisionales en el marco de un procedimiento prejudicial, véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 2001, Dory, C-186/01 R, Rec. p. I-7823, apartado 13].

104 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que la aplicación uniforme del Derecho comunitario, que es una exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, implica que la suspensión de la ejecución de actos administrativos basados en un reglamento comunitario, a la vez que depende de las normas de procedimiento nacionales por lo que respecta, en particular, a la presentación y a la sustanciación de la solicitud, debe sujetarse en todos los Estados miembros, por lo menos, a requisitos de concesión uniformes, idénticos a los aplicables en los procedimientos sobre medidas provisionales seguidos ante el Tribunal de Justicia (sentencia Zuckerfabrik, antes citada, apartados 26 y 27).

105 En particular, el Tribunal de Justicia ha indicado que, para comprobar si se cumplen los requisitos relativos a la urgencia y al riesgo de que se produzca un perjuicio grave e irreparable, el juez de medidas provisionales debe examinar las circunstancias propias de cada caso y apreciar los elementos que permitan determinar si la ejecución inmediata del acto respecto al que se solicitan las medidas provisionales puede producir al demandante daños irreversibles, que no podrían ser reparados si el acto comunitario llegara a ser declarado inválido [sentencias, antes citadas, Zuckerfabrik, apartado 29, y Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I), apartado 41].

106 Como juez encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario y, por tanto, al estar obligado a garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional al que se somete una

solicitud de medidas provisionales debe tener en cuenta el menoscabo que la medida provisional puede producir en el régimen jurídico establecido por un acto comunitario en toda la Comunidad. Le corresponde tomar en consideración, por una parte, el efecto acumulativo provocado en el supuesto de que un gran número de órganos jurisdiccionales adoptaran también medidas provisionales por motivos análogos y, por otra parte, el carácter específico de la situación del solicitante que le diferencie de otros operadores económicos afectados [sentencia Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I), antes citada, apartado 44].

107 En especial, cuando la concesión de medidas provisionales pueda provocar un riesgo económico para la Comunidad, el órgano jurisdiccional nacional debe, además, poder imponer al demandante suficientes garantías, como la prestación de una fianza o la constitución de un depósito judicial [sentencias, antes citadas, Zuckerfabrik, apartado 32, y Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I), apartado 45].

108 A este respecto, es necesario señalar que las autoridades administrativas como aquellas de que se trata en el asunto C-194/04 no pueden adoptar medidas provisionales respetando los requisitos definidos por el Tribunal de Justicia para su concesión.

109 En este contexto, ha de observarse, en particular, que el propio estatuto de dichas autoridades, por regla general, no puede garantizar que gocen del mismo grado de independencia e imparcialidad que los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, no existe certeza de que tales autoridades apliquen el principio de contradicción que es propio del debate judicial, que permite oír las alegaciones presentadas por las distintas partes antes de ponderar los intereses del caso para adoptar una decisión.

110 Por lo que se refiere al argumento según el cual determinadas consideraciones relativas a la celeridad o al coste podrían justificar la necesidad de reconocer esta competencia a las autoridades administrativas nacionales, es preciso destacar que los órganos jurisdiccionales que resuelven sobre medidas provisionales, en general, pueden adoptar decisiones en plazos muy breves. En cualquier caso, un argumento basado en la celeridad o en el coste no puede ser determinante respecto a las garantías ofrecidas por los sistemas de tutela judicial establecidos por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

111 Por tanto, procede responder a la cuestión planteada que, aun cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro considere que se cumplen los requisitos con arreglo a los cuales puede suspender la aplicación de un acto comunitario y, en particular, cuando ya se haya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de este acto, las autoridades administrativas nacionales competentes de los demás Estados miembros no pueden suspender la aplicación de dicho acto hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre su validez. En efecto, corresponde únicamente al juez nacional, tomando en consideración las circunstancias concretas del supuesto de que se trate, comprobar si se cumplen los requisitos para la concesión de medidas provisionales.

Costas

112 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **El examen de la letra a) de la cuestión planteada en el asunto C-453/03, de la primera cuestión de los asuntos C-11/04 y C-12/04 y de la primera cuestión, letra a), del asunto C-194/04 no ha puesto de manifiesto ningún elemento que permita concluir que el artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la circulación de los piensos compuestos y por la que se deroga la Directiva 91/357/CEE de la Comisión, no se adoptó válidamente sobre la base del artículo 152 CE, apartado 4, letra b).**

2) **El examen de la cuarta cuestión planteada en el asunto C-12/04 no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, números 1, letra b), y 4, de la Directiva 2002/2 con arreglo al principio de igualdad de trato y de no discriminación.**

3) **El artículo 1, número 1, letra b), de la Directiva 2002/2, que obliga a los fabricantes de piensos compuestos, a petición del cliente, a comunicarle la composición exacta de un pienso, es nulo a la luz del principio de proporcionalidad. En cambio, el examen de la letra c) de la cuestión planteada en el asunto C-453/03, de la segunda cuestión de los asuntos C-11/04 y C-12/04 y de la primera cuestión, letra c), del asunto C-194/04 no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, número 4, de dicha Directiva con arreglo al citado principio.**

4) **La Directiva 2002/2 debe interpretarse en el sentido de que su aplicación no está supeditada a la adopción de la lista positiva de materias primas designadas con sus nombres específicos a que se refiere el décimo considerando de dicha Directiva.**

5) **Aun cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro considere que se cumplen los requisitos con arreglo a los cuales puede suspender la aplicación de un acto comunitario y, en particular, cuando ya se haya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de este acto, las autoridades administrativas nacionales competentes de los demás Estados miembros no pueden suspender la aplicación de dicho acto hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre su validez. En efecto, corresponde únicamente al juez nacional, tomando en consideración las circunstancias concretas del supuesto de que se trate, comprobar si se cumplen los requisitos para la concesión de medidas provisionales.**

Firmas