Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 12 de septiembre de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Reglamento (CE) n.º 882/2004 — Artículo 27 — Controles oficiales de piensos y alimentos — Financiación — Tasas o gravámenes adeudados por los controles oficiales — Posibilidad de que los Estados miembros eximan a determinadas categorías de operadores — Importes mínimos de las tasas»

En los asuntos acumulados C-199/18, C-200/18 y C-343/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resoluciones de 14 de diciembre de 2017, recibidas en el Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2018, en los procedimientos entre

Pollo del Campo S.c.a.,

Avi Coop Società Cooperativa Agricola (C-199/18),

C.A.F.A.R. — Società Agricola Cooperativa,

Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (C-200/18)

y

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

A.U.S.L. Romagna (C-199/18 y C-200/18),

y

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

y

Regione Emilia-Romagna,

A.U.S.L. Romagna (C-343/18),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. D. Šváby (Ponente) y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Pollo del Campo S.c.a., Avi Coop Società Cooperativa Agricola, por los Sres. M. Giustiniani y A. Gamberini, y la Sra. M. Aldegheri, avvocati;

– en nombre de C.A.F.A.R. — Società Agricola Cooperativa, por la Sra. M. Aldegheri, avvocatessa, y posteriormente por el Sr. A. Clarizia, avvocato;

– en nombre de Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta, por los Sres. M. Giustiniani y A. Gamberini, y la Sra. M. Aldegheri, avvocati;

– en nombre de A.U.S.L. Romagna, por el Sr. A. Lolli, avvocato;

– en nombre de la Regione Emilia-Romagna, por el Sr. G. Puliatti y la Sra. F. Senofonte, avvocati;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. F. Moro y el Sr. D. Bianchi, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 27 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 165, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 191, p. 1).

2 Estas peticiones se han presentado en el marco de tres litigios entre, por una parte, Pollo del Campo S.c.a. y Avi Coop Società Cooperativa Agricola (asunto C-199/18), C.A.F.A.R. — Società Agricola Cooperativa y Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (asunto C-200/18), así como SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. y MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (asunto C-343/18), y, por otra parte, la Regione Emilia Romagna (Región Emilia-Romaña, Italia), la Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (Agencia Sanitaria Local 104 de Módena, Italia), y la A.U.S.L. Romagna (Agencia Sanitaria Local de Romaña, Italia), en relación con una resolución de esta Región que somete a las recurrentes de los litigios principales al pago de una tasa para cubrir los gastos ocasionados por los controles veterinarios oficiales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 89/662

3 El artículo 1 de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO 1989, L 395, p. 13), en su versión modificada por la Directiva 2004/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 (DO 2004, L 157, p. 33; corrección de errores en DO 2004, L 195, p. 12) (en lo sucesivo, «Directiva 89/662») establece que los Estados miembros velarán por que los controles veterinarios sobre los productos de origen animal objeto de los actos mencionados en el anexo A que se destinen a intercambios no sigan realizándose en las fronteras, sino que se realicen de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva.

4 Este anexo A menciona, en su capítulo I, la Directiva 2002/99/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por la que se establecen las normas zoosanitarias aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO 2003, L 18, p. 11), así como el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO 2004, L 139, p. 55).

Directiva 93/119/CE

5 La Directiva 93/119/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza (DO 1993, L 340, p. 21), establecía normas mínimas comunes para la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza para garantizar el desarrollo racional de la producción y facilitar la realización del mercado interior de animales y productos animales.

Directiva 96/23/CE

6 La Directiva 96/23/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, relativa a las medidas de control aplicables respecto de determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos y por la que se derogan las Directivas 85/358/CEE y 86/469/CEE y las Decisiones 89/187/CEE y 91/664/CEE (DO 1996, L 125, p. 10), establece medidas de control relativas a las sustancias y a los grupos de residuos enumerados en su anexo I.

7 A tal fin, el artículo 3 de dicha Directiva, incluido en el capítulo II de esta, titulado «Planes de vigilancia para la detección de residuos o sustancias», señala:

«La vigilancia de la cadena de producción de los animales y de los productos primarios de origen animal para la detección de residuos y sustancias incluidos en el Anexo I [de la citada Directiva] en los animales vivos, sus excrementos y líquidos biológicos, así como en los tejidos, productos animales, piensos y agua para beber deberá efectuarse de conformidad con las disposiciones del presente capítulo.»

Reglamento (CE) n.º 178/2002

8 El Reglamento (CE) n.º 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 2002, L 31, p. 1), dispone en su artículo 3, titulado «Otras definiciones»:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) "Legislación alimentaria", las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en la Comunidad Europea o a nivel nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos así como de piensos producidos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos o suministrados a dichos animales.

[…]

3) "Explotador de empresa alimentaria", las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control.

[…]

6) "Explotador de empresa de piensos", las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa de piensos bajo su control.»

Reglamento n.º 853/2004

9 El anexo III del Reglamento n.º 853/2004 comprende un conjunto de requisitos específicos. En concreto, la sección 2 de este anexo III contiene requisitos aplicables a la carne de aves de corral y lagomorfos y que incluye, en particular, las actividades de sacrificio y de despiece de carne.

Reglamento n.º 882/2004

10 Los considerandos 4, 6 y 32 del Reglamento n.º 882/2004 indican:

«(4) La legislación comunitaria sobre piensos y alimentos se basa en el principio de que los explotadores de empresas alimentarias y de piensos deben asegurarse, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, de que los alimentos y los piensos cumplen los requisitos de la legislación sobre piensos y alimentos pertinentes a los efectos de sus actividades.

[…]

(6) Los Estados miembros deben velar por que se cumplan la legislación sobre piensos y alimentos y la normativa sobre salud y bienestar de los animales, y hacer el correspondiente seguimiento y verificar que los explotadores de empresas cumplen los requisitos pertinentes de dichas normas en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Para ello deben organizarse controles oficiales.

[…]

(32) Deben aportarse recursos financieros adecuados para organizar los controles oficiales. Por ello, las autoridades competentes de los Estados miembros deben poder imponer tasas o gravámenes para cubrir los costes originados por los controles oficiales. Durante este proceso, las autoridades competentes de los Estados miembros gozarán de libertad para establecer las tasas y gravámenes como importes a tanto alzado basados en los costes originados, teniendo en cuenta la situación específica de los establecimientos. Si se imponen tasas a los explotadores, deben aplicarse unos principios comunes. Por lo tanto, conviene establecer criterios para la fijación del importe de las tasas de inspección. Por lo que respecta a las tasas aplicables a los controles de las importaciones, conviene establecer directamente los importes correspondientes a los principales artículos de importación, con vistas a su aplicación uniforme y a fin de evitar distorsiones del comercio.»

11 El título I, del Reglamento n.º 882/2004, titulado «Objeto, ámbito y definiciones» incluye un artículo 1, relativo al objeto y al ámbito, que en su apartado 1 dispone:

«El presente Reglamento establece normas generales para la realización de controles oficiales a fin de comprobar el cumplimiento de las normas orientadas en particular a:

a) prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos que amenazan directamente o a través del medio ambiente a las personas y los animales […]».

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

13 Titulado «Controles oficiales efectuados por los Estados miembros», el título II del referido Reglamento incluye un capítulo I, relativo a las «Obligaciones generales». En ese capítulo figura el artículo 3, sobre las «Obligaciones generales con respecto a la organización de controles oficiales», a tenor del cual:

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

[…]

3. Los controles oficiales se llevarán a cabo en cualquiera de las fases de la producción, la transformación y la distribución de los piensos o alimentos y de los animales y productos de origen animal. Incluirán controles de las empresas alimentarias y de piensos, del uso de piensos y alimentos, del almacenamiento de piensos y alimentos, de cualquier proceso, material, sustancia, actividad u operación, incluido el transporte, aplicados a piensos o alimentos y de animales vivos, requeridos para alcanzar los objetivos del presente Reglamento.

[…]»

14 En el capítulo VI del citado título II, bajo la rúbrica «Financiación de los controles oficiales», figura el artículo 26 que expone un «Principio general» en estos términos:

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

15 El artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004, titulado «Tasas o gravámenes», tiene el siguiente tenor:

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

2. No obstante, los Estados miembros garantizarán la recaudación de una tasa en el caso de las actividades contempladas en la sección A del anexo IV y en la sección A del anexo V.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 6, las tasas percibidas en relación con las actividades específicas mencionadas en la sección A del anexo IV y en la sección A del anexo V no serán inferiores a los importes mínimos especificados en la sección B del anexo IV y en la sección B del anexo V. No obstante, durante un período de transición que se extenderá hasta el 1 de enero de 2008, los Estados miembros podrán seguir aplicando, en relación con las actividades contempladas en la sección A del anexo IV, los importes actualmente aplicados en virtud de la Directiva 85/73/CEE [del Consejo, de 29 de enero de 1985, relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de aves de corral (DO 1985, L 32, p. 14)].

[…]

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

[…]

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

5. A la hora de fijar las tasas, los Estados miembros tomarán en consideración:

a) el tipo de empresa de que se trate y los factores de riesgo pertinentes;

b) los intereses de las empresas con escasa capacidad;

c) los métodos tradicionales de producción, transformación y distribución;

d) las necesidades de las empresas situadas en regiones con limitaciones geográficas especiales.

6. Cuando, debido a los sistemas de autocontrol y rastreo establecidos por la empresa alimentaria o de piensos, así como al nivel de cumplimiento descubierto durante los controles oficiales, los controles oficiales de ciertos tipos de alimentos, piensos o actividades se realicen con una frecuencia reducida, o cuando se deseen tener en cuenta los criterios a que se refieren las letras b) a d) del apartado 5, los Estados miembros podrán fijar la tasa por los controles oficiales en una cuantía inferior a los importes mínimos previstos en la letra b) del apartado 4, siempre que el Estado miembro interesado remita a la Comisión un informe en el que se especifique:

a) el tipo de pienso, alimento o actividad afectada;

b) los controles realizados en las empresas alimentarias o de piensos en cuestión, y

c) el método de cálculo utilizado para la reducción de la tasa.

[…]»

16 El anexo IV del Reglamento n.º 882/2004 se titula «Operaciones e importes mínimos de las tasas o gravámenes en relación con los controles oficiales de establecimientos comunitarios». La sección A de este anexo IV dispone:

«1. Las operaciones previstas en las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE, [del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO 1990, L 224, p. 29)], [93/119/CE] y 96/23/CE por las que los Estados miembros perciben actualmente tasas con arreglo a la Directiva 85/73/CEE.

2. La autorización de establecimientos de piensos.»

17 La sección B de este anexo IV establece que los Estados miembros percibirán, por la realización de controles de los productos incluidos en la lista que se mencionan en esa sección, al menos los importes mínimos de tasas o gravámenes que se enumeran en la referida sección. Se fijan los importes mínimos de tasas o gravámenes aplicables a la inspección sanitaria de mataderos al igual que los importes mínimos de tasas o gravámenes aplicables a los controles de las salas de despiece.

18 El anexo V del referido Reglamento tiene por objeto las «operaciones e importes mínimos de las tasas o gravámenes en relación con los controles oficiales de mercancías y animales vivos importados en la Comunidad» y señala:

«Las operaciones previstas en las Directivas 97/78/CE [del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros (DO 1998, L 24, p. 9),] y 91/496/CEE [del Consejo, de 15 de julio de 1991, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los animales que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y por la que se modifican las Directivas 89/662/CEE, 90/425/CEE y 90/675/CEE (DO 1991, L 268, p. 56),] por las que los Estados miembros perciben actualmente tasas con arreglo a la Directiva 85/73/CEE.»

19 La sección B de este anexo V dispone que los Estados miembros percibirán, por la realización de controles oficiales de la lista de productos que se enumeran en esa sección, los importes mínimos de tasas o gravámenes que se especifican en la referida sección.

Derecho italiano

20 El artículo 1 del decreto legislativo n.º 194 — Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (Decreto Legislativo n.º 194 sobre la regulación de las modalidades de refinanciación de los controles sanitarios oficiales en aplicación del Reglamento (CE) n.º 882/2004 (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 194/2008»), de 19 de noviembre de 2008 (GURI n.º 289, de 11 de diciembre de 2008) delimita el «Ámbito de aplicación» de ese Decreto Legislativo en los siguientes términos:

«1. El presente Decreto establece las modalidades de financiación de los controles sanitarios oficiales, regulados en el título II del Reglamento [n.º 882/2004], efectuados por las autoridades competentes para la verificación de la conformidad con la normativa en materia de piensos y de alimentos y con las normas relativas a la salud y al bienestar de los animales.

2. Para la financiación de los controles mencionados en el apartado 1 se aplicarán las tasas previstas en los anexos del presente Decreto, de conformidad con las modalidades que figuran en el artículo 2.

3. Los operadores de los sectores que participan en los controles contemplados en el apartado 1 deberán abonar las tasas establecidas en el presente Decreto, que sustituyen todas las demás tasas previstas para los controles sanitarios a que se refiere dicho apartado. […]»

21 El Decreto Legislativo n.º 194/2008 expone en su anexo A, secciones 1 y 2, los importes de las tasas aplicables a los mataderos, así como a los controles de las salas de despiece, que corresponden a las que figuran en el anexo IV, sección B, del Reglamento n.º 882/2004.

22 A fin de aplicar las disposiciones del Reglamento n.º 882/2004 y de evitar diferencias de trato en el territorio italiano, la legge n. 96 — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 2009 (Ley n.º 96, relativa a las disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas – Ley comunitaria 2009), de 4 de junio de 2010 (suplemento ordinario a la GURI n.º 146, de 25 de junio de 2010), modificó el artículo 1 del Decreto Legislativo n.º 194/2008, introduciendo un apartado 3 *bis* que dispone:

«Quedarán excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto los empresarios agrícolas por el ejercicio de las actividades contempladas en el artículo 2135 del Código Civil.»

23 El artículo 2135 del codice civile (Código Civil) dispone:

«Se entenderá por "empresario agrícola" todo aquel que ejerza una de las actividades siguientes: cultivo de la tierra, silvicultura, cría de animales y actividades conexas.

Por "cultivo de la tierra", "silvicultura" y "cría de animales" se entenderán las actividades destinadas al cultivo y desarrollo de un ciclo biológico o de una fase necesaria de dicho ciclo, de carácter vegetal o animal, en las que se utilizan o pueden utilizarse tierras, bosques o aguas dulces, salobres o marinas.

Se considerarán "actividades conexas" en todo caso las ejercidas por el empresario agrícola para la manipulación, conservación, transformación, comercialización y valorización, que tengan por objeto productos obtenidos esencialmente del cultivo de la tierra o del bosque o de la cría de animales, así como las actividades destinadas a suministrar bienes o servicios mediante la utilización predominante de equipos o recursos de la empresa normalmente empleados en la actividad agrícola desarrollada, incluidas las actividades de valorización del territorio y del patrimonio rural y forestal, o de acogida y hospitalidad tal como se definen en la ley.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

24 Las recurrentes de los litigios principales son empresas agrícolas que operan en los ámbitos de la cría, el sacrificio y la comercialización de aves de corral.

25 Mediante una resolución de 12 de diciembre de 2011, la Junta de Emilia-Romaña decidió someter al pago de las tasas establecidas por el Decreto Legislativo n.º 194/2008 a las empresas agrícolas que ejercen las actividades mencionadas en las secciones 1 y 2 del anexo A de ese Decreto, a saber, los mataderos y las plantas de despiece.

26 Las recurrentes de los litigios principales interpusieron recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per l'Emiglia-Romagna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Emilia-Romaña, Italia) contra esta resolución y los requerimientos de pago subsiguientes emitidos respecto a ellas. Este desestimó dicho recurso considerando, en esencia, que el Reglamento n.º 882/2004 no autorizaba a los Estados miembros a establecer excepciones a la obligación de pago de las tasas veterinarias.

27 Las recurrentes de los litigios principales interpusieron con posterioridad un recurso ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) para obtener la modificación de esa sentencia. Alegan, en esencia, en primer lugar, que la normativa de la Unión no obliga a que se someta a todos los operadores de empresas agrícolas, en particular, a los «empresarios agrícolas», en el sentido del artículo 2135 del Código Civil, al pago de las tasas por los controles sanitarios oficiales. La normativa de la Unión se limita a exigir que los Estados miembros garanticen la percepción de una tasa por determinadas actividades como la inspección de los mataderos y la supervisión del funcionamiento de las salas de despiece. Los Estados miembros tienen libertad para organizar la financiación de tales controles de la forma que consideren más adecuada.

28 En segundo lugar, las recurrentes de los litigios principales afirman que la exención del pago de tasas debía extenderse también a los empresarios agrícolas que ejercen actividades conexas a la cría de animales, como la manipulación, conservación, transformación, comercialización y valorización de los productos obtenidos principalmente de la cría de animales.

29 El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de los litigios en este contexto, considera necesario saber qué obligaciones impone el Reglamento n.º 882/2004 a los Estados miembros. En concreto, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) se pregunta, por un lado, si ese Reglamento ofrece a los Estados miembros la posibilidad de establecer excepciones a la obligación de pagar una tasa por los controles sanitarios oficiales.

30 Por otro lado, alberga dudas acerca de la delimitación exacta de la categoría de empresarios agrícolas que podrían quedar exentos del pago de la tasa, habida cuenta de una sentencia dictada, el 10 de noviembre de 2016, por la Corte di cassazione (Tribunal de Casación, Italia) que considera a las cooperativas empresarios agrícolas y a sus asociaciones como «empresarios agrícolas», en el sentido del artículo 2135 del Código Civil, cuando utilizan para el desempeño de las actividades mencionadas en ese artículo productos de sus socios o cuando proveen a sus socios de bienes y servicios destinados al tratamiento y al desarrollo del ciclo biológico.

31 En este contexto, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 27 del Reglamento [n.º 882/2004], por cuanto dispone que los Estados miembros garantizarán la recaudación de una tasa en el caso de las actividades contempladas en la sección A del anexo IV y en la sección A del anexo V, en el sentido de que impone una obligación de pago a todos los empresarios agrícolas también cuando "ejerzan actividades de sacrificio y despiece de la carne con carácter accesorio y en relación con la actividad de cría de los animales"?

2) ¿Puede un Estado excluir del pago de los gravámenes aplicables por los controles sanitarios a determinadas categorías de empresas aun cuando haya establecido un sistema de recaudación tributaria adecuado, en su conjunto, para garantizar la cobertura de los costes de los controles oficiales o aplicar tasas inferiores a las previstas en el Reglamento [n.º 882/2004]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

32 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 debe interpretarse en el sentido de que establece que los Estados miembros tienen la obligación de exigir el pago de tasas por los controles oficiales sobre las

actividades enumeradas en el anexo IV, sección A, de ese Reglamento también a los explotadores de empresas alimentarias y de piensos que ejercen las actividades de sacrificio y despiece de carne con carácter accesorio a su actividad principal de cría de animales.

33 Con carácter preliminar, del artículo 2, punto 1, y del artículo 3 del Reglamento n.º 882/2004, en relación con los considerandos 4 y 6 de este Reglamento, resulta que incumbe a los Estados miembros efectuar los controles oficiales para verificar el cumplimiento de la legislación sobre piensos y alimentos por los explotadores de empresas alimentarias y de piensos en todas las fases de la producción, la transformación y la distribución de los piensos o alimentos y de los animales y productos de origen animal.

34 Así, conforme a los términos del artículo 26 del Reglamento n.º 882/2004, los Estados miembros velarán por que existan los recursos económicos adecuados para facilitar los recursos personales y de otro tipo necesarios para efectuar los controles oficiales por cualesquiera medios que se consideren oportunos, incluida la imposición general o el establecimiento de tasas o gravámenes. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha interpretado ese artículo, en relación con el considerando 32 de ese Reglamento, en el sentido de que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para obtener los recursos financieros que les permitan contar con los recursos personales y de otro tipo necesarios para efectuar los controles oficiales (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Superfoz — Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, apartado 34 y jurisprudencia citada).

35 No obstante, deben ejercer ese margen de apreciación en el marco de las normas armonizadas establecidas en el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004, en el caso de que decidan imponer a los operadores las tasas o las contribuciones contempladas en este artículo (sentencia de 26 de julio de 2017, Superfoz — Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, apartado 34).

36 A este respecto, del tenor del artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 resulta que, mientras el apartado 1 de este artículo dispone que los Estados miembros pueden establecer tasas o gravámenes para cubrir el coste de los controles oficiales, el apartado 2 del mismo artículo dispone que los Estados miembros garantizarán la recaudación de una tasa, y no de un gravamen, para cubrir los costes ocasionados por las actividades contempladas en el anexo IV, sección A, y en el anexo V, sección A, de este Reglamento.

37 De ello resulta que del tenor claro del artículo 27, apartado 2, del Reglamento n.º 882/2004 se desprende, por una parte, que los Estados miembros deben establecer una tasa para cubrir el coste de las actividades a que se refieren los citados anexos y, por otra parte, que el legislador de la Unión no identificó expresamente en ese apartado al responsable del pago de esa tasa.

38 En consecuencia, en primer lugar, por lo que respecta a las actividades a que se refiere el anexo IV, sección A, del Reglamento n.º 882/2004, es preciso observar que este anexo, sin proceder él mismo a una enumeración de las actividades de que se trata, remite a las actividades objeto de las Directivas 89/662, 93/119 y 96/23, para las que los Estados miembros ya han establecido tasas con arreglo a la Directiva 85/73.

39 A este respecto, en primer término, la Directiva 89/662 establece que los controles veterinarios sobre los productos de origen animal destinados al consumo humano contemplados en su anexo A se realizarán en todas las fases de la producción, transformación, almacenamiento, comercialización y transporte de los referidos productos.

40 El anexo A de la mencionada Directiva se remite, por una parte, a la Directiva 2002/99, por la que se establecen las normas zoosanitarias aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano, y, por otra parte, al

Reglamento n.º 853/2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal y que precisa, en concreto, en su anexo III, las reglas relativas al sacrificio y al despiece de la carne de aves de corral.

41 En segundo lugar, como resulta de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 93/119 se aplica a las actividades de sacrificio.

42 En tercer lugar, la Directiva 96/23 establece medidas de control relativas a las sustancias a que se refiere su anexo I y organiza la vigilancia de la cadena de producción de los animales, de los productos primarios de origen animal, así como de piensos en todas las fases de la producción, la transformación y la comercialización de dichos productos.

43 De estas Directivas se desprende que obligan a los Estados miembros a proceder a controles en todas las fases de la cadena de producción y de la transformación de los animales, de sus productos, así como de la cadena de producción de los piensos. De ello resulta que las actividades de sacrificio y de despiece de carne incluidas en las fases de la producción y de la transformación de los animales son objeto del anexo IV, sección A, del Reglamento n.º 882/2004. Por consiguiente, conforme al artículo 27, apartado 2, de dicho Reglamento, esas actividades están sujetas al pago de una tasa obligatoria a fin de financiar los controles oficiales.

44 En segundo lugar, debe señalarse que el artículo 27, apartado 2, del referido Reglamento no identifica al responsable del pago de dicha tasa.

45 Sin embargo, del artículo 27, apartado 8, del Reglamento n.º 882/2004, en relación con los considerandos 4, 6 y 32 de ese Reglamento resulta que el legislador de la Unión quiso imponer el pago de esa tasa a los explotadores de empresas alimentarias y de piensos.

46 A este respecto, si bien el Reglamento n.º 882/2004 no define estos conceptos de «explotadores de empresas alimentarias» y «explotadores de empresas de piensos», su artículo 2 se remite al Reglamento n.º 178/2002, que contiene las reglas fundamentales de la legislación sobre los piensos y los alimentos, y que define los referidos conceptos en su artículo 3, puntos 3 y 6.

47 De conformidad con estas últimas disposiciones, el explotador de empresa alimentaria o el explotador de empresas de piensos es la persona física o jurídica responsable de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa de piensos o empresa alimentaria bajo su control.

48 De conformidad con el artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 178/2002, la legislación alimentaria comprende todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables a los alimentos en general y a la seguridad de los alimentos en particular, del Derecho de la Unión o del Derecho nacional, y se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos, así como de piensos.

49 De ello se desprende que toda persona física o jurídica que, en el marco de su actividad, está obligada al cumplimiento de esta legislación alimentaria debe calificarse de «explotador de empresa alimentaria» o de «empresa de piensos».

50 En este contexto, el hecho de que la actividad de sacrificio y despiece de carne se ejerza de manera accesoria a una actividad principal de cría de animales es una circunstancia irrelevante.

51 Por tanto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en primer lugar, si el empresario agrícola ejerce las actividades a que se refiere el anexo IV, sección A, del Reglamento n.º 882/2004, como el sacrificio y el despiece de carne. En caso afirmativo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en segundo lugar, si ese empresario agrícola está sujeto a las disposiciones de la

legislación alimentaria de modo que deba ser calificado como «explotador de empresa alimentaria» o «de empresa de piensos», en el sentido del artículo 3, puntos 3 y 6, del Reglamento n.º 178/2002, y que esté sujeto a los controles oficiales para comprobar que cumple esa normativa.

52 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 debe interpretarse en el sentido de que establece que los Estados miembros tienen la obligación de exigir el pago de las tasas por los controles oficiales sobre las actividades especificadas en el anexo IV, sección A, y en el anexo V, sección A, de ese Reglamento igualmente a los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos que ejercen las actividades de sacrificio y de despiece de carne con carácter accesorio a su actividad principal de cría de animales.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

53 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 debe interpretarse en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a aplicar tasas de un importe inferior a los importes mínimos establecidos en el anexo IV, sección B, y en el anexo V, sección B, del Reglamento n.º 882/2004.

54 De entrada, del tenor del artículo 27, apartado 3, párrafo primero, primera frase, del Reglamento n.º 882/2004 resulta claramente que las tasas percibidas por las actividades a las que se refieren el anexo IV, sección A, y el anexo V, sección A, del Reglamento n.º 882/2004 no son inferiores a los importes mínimos establecidos en el anexo IV, sección B, y en el anexo V, sección B, de ese Reglamento.

55 Asimismo, de la sección B de esos anexos IV y V se desprende que los Estados miembros establecen, por los controles correspondientes a la lista de productos que figuran en estos, importes mínimos de tasas que se contemplan en dichos anexos.

56 Pues bien, ni el artículo 27, apartado 3, ni la sección B de los anexos IV y V del Reglamento n.º 882/2004 prevén la posibilidad de que se establezcan excepciones de manera general y discrecional a los importes mínimos cuando el Estado eligió financiar los controles oficiales mediante un sistema de tasas a tanto alzado de conformidad con el artículo 27, apartado 4, letra b), de ese Reglamento.

57 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que estos importes mínimos constituyen umbrales mínimos a los que, en principio, los Estados miembros no pueden establecer excepciones (sentencia de 7 de julio de 2011, Rakvere Piim y Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, apartados 22 y 27).

58 Por último, esta interpretación se ve confirmada por el artículo 27, apartado 6, del Reglamento n.º 882/2004, que regula la sola excepción por la que un Estado miembro está autorizado a fijar, para una empresa dada, el importe de la tasa por los controles oficiales en una cuantía inferior a los importes mínimos previstos en la sección B de los anexos IV y V, de dicho Reglamento. Ahora bien, habida cuenta de las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente, la normativa controvertida en los asuntos del litigio principal, por naturaleza, no puede estar comprendida en el ámbito de la excepción a que se refiere ese artículo 27, apartado 6, dado que no tiene por objeto la situación de una empresa concreta, sino que tiene carácter general.

59 De ello se desprende que el artículo 27, apartado 3, del Reglamento n.º 882/2004, así como la sección B, de los anexos IV y V, de dicho Reglamento, no dejan ningún margen de apreciación a los Estados miembros que les permita establecer excepciones, de manera general y discrecional, a los importes mínimos que se fijan en estos (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2011, Rakvere Piim y Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, apartado 28).

60 De las consideraciones anteriores resulta que el artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 debe interpretarse en el sentido de que no autoriza a un Estado miembro a aplicar importes de tasas inferiores a los importes mínimos previstos en el anexo IV, sección B, y en el anexo V, sección B, del Reglamento n.º 882/2004.

Costas

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

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

1) **El artículo 27 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, debe interpretarse en el sentido de que establece que los Estados miembros tienen la obligación de exigir el pago de las tasas por los controles oficiales sobre las actividades especificadas en el anexo IV, sección A, y en el anexo V, sección A, de ese Reglamento igualmente a los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos que ejercen las actividades de sacrificio y de despiece de carne con carácter accesorio a su actividad principal de cría de animales.**

2) **El artículo 27 del Reglamento n.º 882/2004 debe interpretarse en el sentido de que no autoriza a un Estado miembro a aplicar importes de tasas inferiores a los importes mínimos previstos en el anexo IV, sección B, y en el anexo V, sección B, del Reglamento n.º 882/2004.**

Firmas