



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 5 de noviembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Policía sanitaria — Reglamento (CE) n° 854/2004 — Productos de origen animal destinados al consumo humano — Controles oficiales — Designación de un veterinario oficial — Sacrificio de los animales»

En el asunto C-402/13,

que tiene por objeto un petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Anotato Dikastirio Kyprou (Chipre), mediante resolución de 5 de junio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de julio de 2013, en el procedimiento entre

Cypra Ltd

y

Kypriaki Dimokratia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y el Sr. A. Borg Barthet (Ponente), la Sra. M. Berger, y los Sres. S. Rodin y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Cypra Ltd, por el Sr. T. Andreou, dikigoros;
- en nombre del Gobierno chipriota, por la Sra. M. Chatzigeorgiou, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. I. Chalkias y la Sra. A. Vasilopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Bianchi y D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: griego.

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de las disposiciones del Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO L 139, p. 206), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 854/2004»).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre, por una parte, Cypra Limited (en lo sucesivo, «Cypra»), titular de una instalación dedicada al sacrificio de ganado porcino, ovino y caprino en la provincia de Nicosia (Chipre), y, por otra parte, la Kypriaki Dimokratia (República de Chipre), representada por el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Medio Ambiente y el director de los Servicios Veterinarios, en relación con la desestimación por parte de éste de la solicitud de Cypra de que se enviara un veterinario oficial a su matadero para supervisar los sacrificios en unas fechas y en un horario determinados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 4 a 6, 8 y 9 del Reglamento n° 854/2004 tienen la siguiente redacción:
 - «(4) Los controles oficiales de los productos de origen animal deben tratar todos los aspectos que son importantes para proteger la salud pública y, en su caso, la sanidad y el bienestar de los animales. Dichos controles deben basarse en la información más reciente y pertinente disponible y debe, por lo tanto, ser posible adaptarlos a medida que se vayan conociendo nuevos datos.
 - (5) La legislación comunitaria sobre seguridad alimentaria debe tener una base científica sólida. Para ello, debe consultarse a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria siempre que sea necesario.
 - (6) La naturaleza e intensidad de los controles oficiales deben basarse en una evaluación de los riesgos para la salud pública, la sanidad animal y el bienestar de los animales, cuando corresponda, así como del tipo y del rendimiento de los procesos efectuados y del operador de empresa alimentaria afectado.
- [...]
- (8) Los controles oficiales de la producción cárnica son necesarios para comprobar que los operadores de empresa alimentaria observan las normas de higiene y cumplen los criterios y objetivos establecidos en la legislación comunitaria. Estos controles oficiales deben incluir auditorías de las actividades llevadas a cabo por dichos operadores e inspecciones, incluida la comprobación de los propios controles de los operadores de empresa alimentaria.

(9) Teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos especializados, es conveniente que los veterinarios oficiales efectúen auditorías e inspecciones en los mataderos, establecimientos de manipulación de caza y determinadas salas de despiece. Los Estados miembros deben decidir libremente qué personal es el más adecuado para realizar auditorías e inspecciones en otros tipos de establecimientos.»

4 El artículo 2 de este Reglamento, con el título «Definiciones», prevé:

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

- a) “control oficial”: toda forma de control efectuado por la autoridad competente para verificar el cumplimiento de la legislación alimentaria, así como las normas relativas a la sanidad y el bienestar de los animales;
- b) “verificación”: la comprobación mediante examen y la presentación de pruebas objetivas de si se han cumplido los requisitos especificados;
- c) “autoridad competente”: la autoridad central de un Estado miembro competente para llevar a cabo comprobaciones veterinarias o cualquier autoridad a la que se haya delegado dicha competencia;
- d) “auditoría”: un examen sistemático e independiente para determinar si las actividades y sus resultados se corresponden con los planes previstos, y si éstos se aplican eficazmente y son adecuados para alcanzar los objetivos;

[...]

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

[...]»

5 El artículo 4, apartados 7 y 9, del citado Reglamento, dispone:

«7. En el caso de los mataderos, establecimientos de manipulación de caza y salas de despiece que comercialicen carne fresca, un veterinario oficial llevará a cabo las funciones de auditoría previstas en los apartados 3 y 4.

[...]

9. La naturaleza y la intensidad de las tareas de auditoría respecto de cada establecimiento concreto dependerán del riesgo que se evalúe. Para ello, la autoridad competente evaluará con regularidad:

- a) los riesgos para la salud pública y, en su caso, para la sanidad animal;
- b) en el caso de los mataderos, los aspectos relativos al bienestar de los animales;
- c) el tipo y rendimiento de los procesos efectuados, y
- d) los antecedentes del operador de empresa alimentaria en lo tocante al cumplimiento de la legislación alimentaria.»

6 A tenor del artículo 5 del citado Reglamento, titulado «Carne fresca»:

«Los Estados miembros velarán por que los controles oficiales relativos a la carne fresca se efectúen de conformidad con lo dispuesto en el Anexo I.

1) El veterinario oficial efectuará las tareas de inspección de los mataderos, establecimientos de manipulación de caza y salas de despiece que comercialicen carne fresca de conformidad con los requisitos generales del capítulo II de la sección I del Anexo I y con los requisitos específicos de la sección IV, especialmente en lo relativo a:

- a) información sobre la cadena alimentaria;
- b) inspección *ante mortem*;
- c) bienestar animal;
- d) inspección *post mortem*;
- e) material especificado de riesgo y otros subproductos animales, y
- f) pruebas de laboratorio.

[...]

5) a) Los Estados miembros velarán por que exista suficiente personal oficial para efectuar los controles oficiales requeridos a tenor del Anexo I con la frecuencia especificada en el capítulo II de la sección III.

b) Se recurrirá a un planteamiento basado en los riesgos para evaluar el número de personal oficial que deberá estar presente en la cadena de sacrificio en un matadero determinado. El personal oficial estará compuesto por un número suficiente de personas para poder cumplir todos los requisitos del presente Reglamento; este número será fijado por la autoridad competente.

[...]»

7 El anexo I del Reglamento n° 854/2004, con el título «Carne fresca», precisa en su sección I, capítulo II, B:

«1. A reserva de lo dispuesto en los puntos 4 y 5:

- a) el veterinario oficial debe efectuar una inspección *ante mortem* de todos los animales antes del sacrificio;
- b) dicha inspección debe llevarse a cabo en las 24 horas siguientes a la llegada al matadero y menos de 24 horas antes del sacrificio.

Además, el veterinario oficial podrá solicitar que la inspección se efectúe en cualquier otro momento.

[...]»

8 La sección III del citado anexo, con el título «Responsabilidades y frecuencia de los controles», establece en su capítulo II:

«1. La autoridad competente velará por que al menos un veterinario oficial esté presente:

- a) en los mataderos, durante todo el proceso de inspección *ante mortem* y *post mortem*, y
- b) en los establecimientos de manipulación de caza, durante todo el proceso de inspección *post mortem*.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 Mediante escrito de 5 de marzo de 2007, Cypra comunicó a los Servicios veterinarios competentes su régimen de sacrificios para los meses de marzo y abril de 2007 y les solicitó que organizaran el control de los sacrificios en las fechas y en el horario indicados en dicho escrito, en la medida en que era necesario realizar los sacrificios en domingo, para respetar los acuerdos celebrados para la exportación de la carne porcina a Grecia.

10 El 9 de marzo de 2007, Cypra reiteró su solicitud y precisó, al mismo tiempo, que ella misma fija el régimen y los horarios de funcionamiento de su matadero.

11 Al serle denegada dicha solicitud, Cypra interpuso un recurso contra esta resolución.

12 El juez de primera instancia declaró la inadmisibilidad del recurso, estimando en particular la excepción propuesta por las partes recurridas según la cual la negativa a acceder a la solicitud de la recurrente «no constituye el incumplimiento de una obligación impuesta por la ley, sino una omisión resultante del ejercicio de una facultad discrecional» y, por lo tanto, no constituye un acto ejecutivo impugnabile en el sentido de las disposiciones del artículo 146 de la Constitución.

13 El Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias Kyprou (Tribunal Supremo de la República de Chipre), ante el que se recurrió la resolución del juez de primera instancia, considera que existe controversia sobre la interpretación del Reglamento (CE) n° 854/2004. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta cuáles son las obligaciones que incumben a las autoridades nacionales competentes y cuáles son los límites de la facultad discrecional de la que disponen tales autoridades en la aplicación del citado Reglamento.

14 En estas circunstancias, el Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias Kyprou decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Confieren las disposiciones del Reglamento (CE) n° 854/2004 a la autoridad competente la facultad discrecional de establecer el momento de un sacrificio de animales determinado, con vistas a designar a un veterinario oficial para la realización del control del sacrificio de los animales, o dicha autoridad competente debe designar al veterinario para la fecha y hora en que se realiza el sacrificio, establecidas por el matadero?
- 2) ¿Confieren las disposiciones del Reglamento (CE) n° 854/2004 a la autoridad competente la facultad discrecional de negarse a designar a un veterinario oficial para la realización del control veterinario del sacrificio legal de animales, cuando se haya comunicado la fecha y hora precisas en que tendrá lugar en un matadero autorizado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 15 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones del Reglamento n° 854/2004 deben interpretarse en el sentido de que corresponde a la autoridad competente determinar el momento en que ha de efectuarse el sacrificio de los animales, con vistas a designar a un veterinario oficial para llevar a cabo el control del sacrificio de los animales, o de que dicha autoridad debe enviar al veterinario en las fechas y horas en que se realiza el sacrificio, establecidas por el matadero, sin poder oponerse a ello.
- 16 Con el fin de interpretar las disposiciones del Reglamento n° 854/2004, es preciso señalar, con carácter preliminar, que éste tiene su fundamento en el artículo 168 TFUE, apartado 4, letra b), cuya finalidad es la protección de la salud pública.
- 17 A este respecto, el considerando 4 del mismo Reglamento prevé que «los controles oficiales de los productos de origen animal deben tratar todos los aspectos que son importantes para proteger la salud pública y, en su caso, la sanidad y el bienestar de los animales». En los considerandos 8 y 9 se afirma que «los controles oficiales de la producción cárnica son necesarios para comprobar que los operadores de empresa alimentaria observan las normas de higiene y cumplen los criterios objetivos establecidos en la legislación comunitaria» y que «teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos especializados, es conveniente que los veterinarios oficiales efectúen auditorías e inspecciones en los mataderos, [...]».
- 18 El artículo 1 del Reglamento n° 854/2004 establece normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal.
- 19 Por lo que se refiere a los controles que deben ser efectuados por los veterinarios oficiales, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 854/2004 prevé que el veterinario oficial efectuará las tareas de inspección de los mataderos de conformidad con los requisitos generales del capítulo II de la sección I del anexo I de dicho Reglamento. El citado artículo prevé asimismo, en su apartado 5, que el número de veterinarios oficiales debe ser suficiente para efectuar los controles oficiales requeridos a tenor del anexo I con la frecuencia especificada en el capítulo II de la sección III.
- 20 Más específicamente, la sección I, capítulo II, B, punto 1, letra b), del anexo I del Reglamento n° 854/2004, establece que la autoridad competente de un Estado miembro debe prever todo lo necesario para que un veterinario oficial esté presente en los mataderos para efectuar una inspección *ante mortem* y que dicha inspección debe llevarse a cabo en las 24 horas siguientes a la llegada de los animales al matadero y menos de 24 horas antes del sacrificio.
- 21 Por lo tanto, las disposiciones del Reglamento n° 854/2004 prevén no sólo una facultad de apreciación de los riesgos para la salud pública y para la salud de los animales, sino también la obligación impuesta a las autoridades competentes de supervisar la naturaleza y la rapidez de los procedimientos previstos y la obligación de disponer del personal necesario.
- 22 A este respecto, como han señalado acertadamente tanto los Gobiernos polaco y chipriota como la Comisión Europea, el Reglamento n° 854/2004 no incluye ninguna disposición relativa a los horarios de apertura y a los días festivos de las autoridades competentes y no precisa en modo alguno, *a fortiori*, si éstas están obligadas a disponer de personal los domingos y días festivos. En efecto, la sección I, capítulo II, B, punto 1, letra b), del anexo I del citado Reglamento únicamente establece un marco temporal en lo tocante a determinadas actividades de los veterinarios oficiales.
- 23 A este respecto, conforme a los principios generales en los que se basa la Unión Europea y que regulan las relaciones entre ésta y los Estados miembros, corresponde a éstos, con arreglo al artículo 5 del Tratado UE, asegurar el cumplimiento de la normativa de la Unión en su territorio. En la medida en

que el Derecho de la Unión, incluidos los principios generales de este Derecho, no contenga normas comunes al respecto, las autoridades nacionales procederán, en la ejecución de dicha normativa, con arreglo a las normas formales y sustantivas de su Derecho nacional (véanse, en particular, las sentencias *Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau*, C-285/93, EU:C:1995:398, apartado 26; *Karlsson y otros*, C-292/97, EU:C:2000:202, apartado 27, y *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni y Luciano Visentin y otros*, C-495/00, EU:C:2004:180, apartado 39).

- 24 Habida cuenta de que el Reglamento n° 854/2004 no contiene ninguna norma general a este respecto, nada se opone, en principio, a que las autoridades competentes determinen qué días son festivos y se nieguen a enviar veterinarios oficiales a los mataderos durante esos días. Además, la autoridad competente no puede estar obligada a acceder a todas las solicitudes de control formuladas por los mataderos, ya que el Reglamento n° 854/2004 no impone a los Estados miembros esa obligación.
- 25 En efecto, la autoridad competente es la única que dispone de la información relativa a todos los mataderos y, por lo tanto, es la única que puede decidir, teniendo en cuenta las tareas que le incumben en los distintos mataderos, si puede procederse a los controles sanitarios de los sacrificios en las fechas propuestas por el matadero. Así pues, la autoridad competente debe estar facultada para fijar, de acuerdo con los responsables de los mataderos, el momento de la realización por los veterinarios oficiales de los controles previstos en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 854/2004, que remite al anexo I, capítulo II, sección I, de dicho Reglamento.
- 26 No obstante, cuando los Estados miembros adoptan medidas para aplicar la normativa de la Unión, deben ejercer su facultad discrecional observando, en particular, los principios generales del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias *Mulligan y otros*, C-313/99, EU:C:2002:386, apartado 35, y *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni y Luciano Visentin y otros*, EU:C:2004:180, apartado 40), entre los que figuran los principios de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima, proporcionalidad y no discriminación (sentencia *Kurt und Thomas Etling y otros*, C-230/09 y C-231/09, EU:C:2011:271, apartado 74).
- 27 Así pues, a fin de respetar los principios mencionados en el apartado 26 de la presente sentencia y en aras de la planificación de los controles oficiales exigidos por el artículo 5 del Reglamento n° 854/2004, la autoridad competente puede negarse a enviar veterinarios oficiales en las fechas y horas solicitadas por los mataderos, a no ser que sea objetivamente necesario que los sacrificios se produzcan ese día.
- 28 En cambio, incumbe a los mataderos, a efectos de fijar los horarios de sacrificio, informar previamente y en un plazo razonable a las autoridades competentes de la fecha y hora del sacrificio de los animales, a fin de que tales autoridades puedan enviar a los veterinarios en los horarios solicitados. A este respecto y con el fin de garantizar que no se vea afectada la eficacia de las disposiciones del Reglamento n° 854/2004, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida la solicitud de sacrificio, en el presente litigio, ha sido formulada con la suficiente antelación como para permitir a la autoridad competente organizar el desplazamiento de un veterinario oficial y si es objetivamente necesario que el sacrificio se produzca un domingo.
- 29 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas que las disposiciones del Reglamento n° 854/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen, en principio, a que la autoridad competente determine el momento en que haya de efectuarse el sacrificio de los animales, con vistas a designar a un veterinario oficial para llevar a cabo el control del sacrificio de los animales, y se niegue a enviar a dicho veterinario en las fechas y horas definidas por el matadero, a no ser que sea objetivamente necesario que los sacrificios se produzcan un día preciso, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

- 30 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 al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

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

Las disposiciones del Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen, en principio, a que la autoridad competente determine el momento en que haya de efectuarse el sacrificio de los animales, con vistas a designar a un veterinario oficial para llevar a cabo el control del sacrificio de los animales, y se niegue a enviar a dicho veterinario en las fechas y horas definidas por el matadero, a no ser que sea objetivamente necesario que los sacrificios se produzcan un día preciso, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas