

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 25 de febrero de 2010*

En el asunto C-562/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 25 de septiembre de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de diciembre de 2008, en el procedimiento entre

Müller Fleisch GmbH

y

Land Baden-Württemberg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y la Sra. P. Lindh, y los Sres. U. Lõhmus (Ponente), A. Ó Caoimh y A. Arabadjiev, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de noviembre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Müller Fleisch GmbH, por el Sr. A. Kiefer, Rechtsanwalt;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y N. Vitzthum, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Erlbacher y G. von Rintelen, en calidad de agentes;

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 del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 147, p. 1), y del anexo III, capítulo A, parte I, del citado Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1248/2001 de la Comisión, de 22 de junio de 2001 (DO L 173, p. 12).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la sociedad Müller Fleisch GmbH (en lo sucesivo, «Müller Fleisch») y el Land Baden-Württemberg, relativo a la tasa que se le había exigido a dicha sociedad por las pruebas de detección de la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB») efectuadas en su empresa en julio de 2001 en animales bovinos destinados al sacrificio.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 El Reglamento n° 999/2001 fue aprobado sobre la base del artículo 152 CE, apartado 4, letra b). Según se desprende del segundo considerando de la exposición de motivos del Reglamento, éste pretende adoptar normas específicas para la prevención, control y erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (en lo sucesivo, «EET») entre las que se halla la EEB, habida cuenta de la magnitud del riesgo que constituyen para la salud humana.

- 4 El artículo 6 del citado Reglamento, que lleva el encabezamiento «Sistema de seguimiento», establece, en su apartado 1, párrafo primero:

«Los Estados miembros llevarán a cabo un programa anual de seguimiento de la EEB y de la tembladera con arreglo al capítulo A del anexo III. Como parte integrante del programa se aplicará un procedimiento de detección sistemática mediante las pruebas de diagnóstico rápido»

- 5 En la versión original del Reglamento n° 999/2001, su anexo III, capítulo A, parte I, establecía los «Requisitos mínimos del programa de seguimiento de la EEB en bovinos». Preveía, en particular, la selección de algunas subpoblaciones de animales bovinos de más de 30 meses de edad, incluyendo los animales que hayan sido objeto de un sacrificio normal para el consumo humano, en orden al citado programa.
- 6 La parte III del referido capítulo A llevaba el encabezamiento «Seguimiento de los animales de mayor riesgo» y disponía:

«Además de los programas de seguimiento expuestos en las partes I y II, los Estados miembros podrán llevar a cabo, de forma voluntaria, una vigilancia selectiva para detectar los casos de EET en los animales que presenten mayor riesgo, como son:

- los animales procedentes de países en los que se han registrado casos autóctonos de EET,

- los animales que hayan consumido piensos potencialmente contaminados,

— los animales nacidos o descendientes de madres infectadas de EET.»

7 Los considerandos segundo y séptimo de la exposición de motivos del Reglamento nº 1248/2001 establecen:

«2) Dado que se ha detectado la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en dos animales bovinos de 28 meses de edad al realizarse pruebas rutinarias a animales sacrificados por un accidente, y con objeto de proporcionar un sistema de detección precoz que alerte sobre el inicio de cualquier tendencia negativa respecto a la incidencia de la EEB en animales más jóvenes, la edad límite debería reducirse a 24 meses en el caso de animales que pertenezcan a determinadas poblaciones de riesgo.

[...]

7) Debería permitirse a los Estados miembros, con carácter voluntario, efectuar pruebas a otros animales bovinos [en particular] si se considera que presentan mayor riesgo, siempre y cuando no sea perjudicial para el comercio.»

8 El Reglamento nº 1248/2001 ha modificado en particular el anexo III del Reglamento nº 999/2001. La parte I del capítulo A del citado anexo, en su versión modificada es aplicable a partir del 1 de julio de 2001 y lleva el encabezamiento «Controles en el ganado bovino».

- 9 A tenor del punto 2 de la citada parte, que se refiere a los controles de animales sacrificados para el consumo humano:

«2.1. A todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad:

- que deban someterse a un “sacrificio especial de urgencia” conforme a la definición de la letra n) del artículo 2 de la Directiva 64/433/CEE del Consejo, [de 26 de junio de 1964, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (DO 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101)], o

- que sean sacrificados con arreglo a la letra c) del punto 28 del capítulo VI del anexo I de la Directiva 64/433/CEE,

se les realizarán pruebas de la EEB.

- 2.2. Se realizarán pruebas de la EEB a todos los animales bovinos de más de 30 meses de edad que deban sacrificarse por el procedimiento habitual para el consumo humano.

[...]»

- 10 El punto 3 de la referida parte I dispone que a los animales bovinos de más de 24 meses de edad que hayan muerto o hayan sido sacrificados pero que no fueron sacrificados

para el consumo humano, se les realizarán pruebas aleatorias de detección de la EEB de acuerdo con el tamaño de las muestras mínimas indicado en el cuadro.

- 11 El punto 5 de la citada parte I, que lleva el encabezamiento «Control de otros animales», establece:

«Además de las pruebas a que hacen referencia los puntos 2 a 4, los Estados miembros podrán decidir, con carácter voluntario, realizar pruebas a otros animales bovinos de su territorio, especialmente cuando estos animales procedan de países con EEB autóctona, hayan consumido piensos potencialmente contaminados o bien hayan nacido o procedan de madres infectadas por la enfermedad.»

Normativa nacional

- 12 El Reglamento de 1 de diciembre de 2000, relativo al examen de la higiene de la carne de animales bovinos sacrificados en orden a la detección de la EEB (Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Untersuchung von geschlachteten Rindern auf BSE, BGBl. I, p. 1659), en su versión modificada por el Reglamento de 25 de enero de 2001 (BGBl. I, p. 164) (en lo sucesivo, «BSE-Untersuchungsverordnung»), ordena llevar a cabo pruebas de detección de la EEB.
- 13 Según la resolución de remisión, a raíz de la comprobación de un caso de EEB en Alemania en un animal bovino de 28 meses de edad, el Reglamento antes citado de 25 de enero de 2001 introdujo una reducción, de 30 a 24 meses, del límite general de la edad para la prueba de detección de la EEB en los animales bovinos.

- 14 De esta forma, el artículo 1, apartado 1, del BSE Untersuchungsverordnung dispone que a los animales bovinos de más de 24 meses de edad se les deberá practicar una de las pruebas previstas en el anexo IV *bis* de la Decisión 98/272/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1998, relativa a la vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiiformes transmisibles y por la que se modifica la Decisión 94/74/CE (DO L 122, p. 59).

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 15 Müller Fleisch desempeña su actividad en la industria de tratamiento de la carne como empresa dedicada al sacrificio y al despiece. Mediante una liquidación tributaria fechada el 18 de octubre de 2001, el Landratsamt Enzkreis le reclamó el pago de una tasa por las pruebas de detección de la EEB practicadas en sus dependencias en el mes de julio de 2001 en animales bovinos destinados al sacrificio. Dicho pago incluía, en particular, un importe de 31.401,56 euros por lo que atañe a las pruebas practicadas en animales bovinos de 24 a 30 meses de edad.
- 16 La parte demandante en el asunto principal cuestionó, mediante un recurso, la conformidad a Derecho de dicha tasa alegando, en particular, que lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, en relación con el anexo III, capítulo A, parte I, del Reglamento n° 999/2001 no autoriza la introducción generalizada de pruebas de detección de la EEB en los animales bovinos comprendidos dentro de dichos límites de edad.
- 17 Ni el citado recurso ni la apelación de Müller Fleisch fueron estimados. El órgano jurisdiccional que conoció del recurso de apelación estimó que la obligación generalizada de practicar pruebas de detección en los animales bovinos de más de 30 meses de edad, establecida por el Derecho comunitario, no implica una prohibición de practicar las pruebas de detección en los animales bovinos más jóvenes, ya que la citada parte I autoriza expresamente a los Estados miembros, en su punto 5, a llevar a cabo pruebas en otros animales bovinos, siempre que dicha detección no sea perjudicial para el comercio. Sin embargo, en el caso de autos no se ha producido dicho perjuicio.

18 Al conocer del recurso de casación («Revision» en alemán), el Bundesverwaltungsgericht entendió por el contrario, que el hecho de que esta misma parte I establezca un sistema de seguimiento especial, dotado de modalidades detalladas, milita en contra de una ampliación semejante de la obligación de realizar pruebas de detección. Según el citado órgano jurisdiccional, de los ejemplos segundo y tercero que aparecen en dicho punto 5 se desprende que, en éste, el legislador comunitario no preveía más que algunas adiciones oportunas al programa de detección previsto. Además, no pueden considerarse «otros animales», en el sentido de esta disposición, los animales bovinos de 24 a 30 meses de edad, dado que las obligaciones de realizar pruebas de detección que les afectan ya están reguladas de una forma precisa. Para terminar, unas modificaciones sustanciales del programa comunitario podrían provocar una perturbación de los intercambios comerciales.

19 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El artículo 6, apartado 1, en relación con el anexo III, capítulo A, [parte] I, del Reglamento n° 999/2001 [...], en su versión modificada por el Reglamento [n° 1248/2001] ¿debe interpretarse en el sentido de que se opone a una ampliación de la obligación de realizar pruebas [de detección] a todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad, como se estableció en el BSE-Untersuchungsverordnung [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

20 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en sustancia, que se dilucide si el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 999/2001 y el anexo III, capítulo A, parte I, de éste, en su versión modificada por el Reglamento n° 1248/2001, se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad deben ser sometidos a pruebas de detección de la EEB.

- 21 Del artículo 6, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 999/2001 resulta que el programa anual de seguimiento de la EEB que los Estados miembros deben llevar a cabo, del cual forma parte integrante un procedimiento de detección, debe ser conforme al anexo III, capítulo A, del citado Reglamento.
- 22 Los puntos 2 y 3 de la parte I del citado capítulo, en su versión modificada por el Reglamento nº 1248/2001, establecen que se les realizarán pruebas de detección de la EEB, en primer lugar a todos los animales bovinos de más de 30 meses de edad que deban sacrificarse por el procedimiento habitual y estén destinados al consumo humano y, en segundo lugar, a los animales bovinos de más de 24 meses que pertenezcan a algunas poblaciones identificadas en dichos puntos.
- 23 Por otra parte, en virtud del punto 5 de la citada parte I, los Estados miembros tienen la posibilidad de realizar pruebas a otros animales bovinos de su territorio, distintas de las que se indican en particular en los puntos 2 y 3 antes citados.
- 24 Según Müller Fleisch, dicha posibilidad no llega hasta el punto de facultar a los Estados miembros para imponer un procedimiento de detección para todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad, tal como lo prevé la normativa alemana que se cuestiona en el asunto principal, sino que tan sólo permite efectuar pruebas de detección selectivas en los animales de alto riesgo.
- 25 Sobre este particular, por un lado, aun suponiendo que los animales contemplados en los ejemplos segundo y tercero de la lista que figura en el citado punto 5 puedan considerarse como pertenecientes a los grupos de alto riesgo, concretos y limitados, el primer ejemplo, a saber, los animales procedentes de países en los que se hayan registrado algunos casos autóctonos de la EEB, ampara potencialmente a toda la cabaña bovina de tal país. Por otro lado, el término «en particular», que precede a dicha lista de circunstancias en las que pueden practicarse determinadas pruebas de detección en otros animales bovinos, indica que ésta no es exhaustiva.

- 26 De la misma forma, al utilizar el término «en particular» en el séptimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 1248/2001, el legislador comunitario señaló que no pretendía limitar la facultad de los Estados miembros de imponer dichas pruebas solamente a los animales que se considere que presentan un mayor riesgo.
- 27 Por otra parte, esta última comprobación se ve corroborada por la circunstancia de que la disposición correspondiente al punto 5 antes mencionado, en la versión original del anexo III del Reglamento n° 999/2001, a saber, la parte III del capítulo A de éste, precisaba que los Estados miembros pueden llevar a cabo una vigilancia selectiva de los animales que presenten mayor riesgo, siendo así que, en el citado punto, se echa en falta tal limitación.
- 28 Procede concluir de todo ello que el tenor literal del anexo III, capítulo A, parte I, punto 5, del Reglamento n° 999/2001, en su versión modificada por el Reglamento n° 1248/2001, no confirma en modo alguno la interpretación de esta disposición propuesta por Müller Fleisch y no excluye que un Estado miembro imponga pruebas de detección para todos los bovinos de más de 24 meses de edad presentes en su territorio.
- 29 Sin embargo, la parte demandante en el litigio principal estima que, puesto que la obligación de practicar pruebas de detección ya se hallaba prevista en los puntos 2 y 3 de la citada parte I, los animales comprendidos dentro de dicho grupo de edad no pueden considerarse «otros bovinos» en el sentido de dicha disposición y que el legislador comunitario no ha dejado al arbitrio de los Estados miembros la realización de pruebas en otros animales.
- 30 No se puede acoger esta alegación.
- 31 En primer lugar, ello equivale a afirmar que los citados puntos 2 y 3 regulan exhaustivamente la detección de los animales bovinos de edades comprendidas entre los 24 y 30 meses, de forma que el punto 5 de la citada parte I no contempla más que a los animales bovinos de otras edades. Entonces, es forzoso reconocer que lo mismo

sucede con los animales de más de 30 meses de edad, ya que los mismos puntos 2 y 3 se refieren también a las pruebas practicadas en éstos. De ello se deduce que el citado punto 5 únicamente contempla a los animales bovinos de menos de 24 meses, lo cual le priva de gran parte de su eficacia práctica.

- 32 Procede señalar, además, que el Reglamento n° 999/2001 tiene como principal objetivo, con arreglo a su base jurídica, a saber, el artículo 152 CE, apartado 4, letra b), la protección de la salud pública. Pues bien, según una reiterada jurisprudencia, la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado CE y corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel, lo cual implica reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2008, Comisión/Alemania, C-141/07, Rec. p. I-6935, apartado 51; de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 30; así como de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 19).
- 33 Un margen de apreciación semejante se ajusta al objetivo enunciado en el segundo considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 1248/2001, que es proporcionar un sistema de detección precoz que alerte sobre el inicio de cualquier tendencia negativa respecto a la incidencia de la EEB en animales más jóvenes. Por otra parte, ello se pone de manifiesto en el séptimo considerando del citado Reglamento, que indica, con el término «si se considera», que corresponde a los Estados miembros apreciar la oportunidad de llevar a cabo pruebas en otros animales bovinos.
- 34 Las modificaciones introducidas por este último Reglamento en el anexo III del Reglamento n° 999/2001 ponen de manifiesto un mayor margen de apreciación en relación con la versión original de este último. Efectivamente, según se ha recordado en el apartado 27 de la presente sentencia, los Estados miembros ya no están limitados para llevar a cabo una vigilancia selectiva de los animales que presenten mayor riesgo.

- 35 De ello se deduce que el Reglamento n° 999/2001 confiere a los Estados miembros un determinado margen de apreciación por lo que atañe a los animales bovinos que pueden someter a las pruebas de detección de la EEB.
- 36 De las consideraciones precedentes se desprende que lo dispuesto en el Reglamento n° 999/2001, que se cuestiona en el asunto principal, no se opone en principio a la ampliación por un Estado miembro de la obligación de realizar pruebas de detección de la EEB a todos los animales bovinos en su territorio que tengan más de 24 meses de edad.
- 37 No obstante, el séptimo considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 1248/2001 enuncia que debería permitirse a los Estados miembros, con carácter voluntario, efectuar pruebas a otros animales bovinos, siempre y cuando no sea perjudicial para el comercio.
- 38 Debe afirmarse, de entrada, que no puede entenderse esta aclaración en el sentido de que se refiere a cualquier efecto perjudicial para los intercambios comerciales. Por una parte, cualquier procedimiento de detección puede provocar tales perturbaciones, como por ejemplo retrasos, por mínimos que sean.
- 39 Por otra parte, si bien es cierto que la autorización a los Estados miembros para efectuar pruebas en otros animales bovinos, con carácter voluntario, puede conducir, en un Estado miembro que imponga unas normas más estrictas en este sentido, al descubrimiento de un número suficientemente elevado de casos de EEB como para modificar la clasificación de dicho Estado miembro en las categorías definidas en el anexo II del Reglamento n° 999/2001, que lleva el encabezamiento «Determinación de la calificación sanitaria respecto de la EEB», no es menos cierto que las perturbaciones de las exportaciones de animales y de productos de origen animal que podrían derivarse de ello deben contribuir al objetivo de proteger la salud humana y animal.
- 40 Es preciso señalar, a continuación, que la cuestión de la perturbación de los intercambios comerciales no se menciona expresamente en las disposiciones de los Reglamentos n°s 999/2001 y 1248/2001, al no tener los considerandos de un acto

comunitario valor jurídico vinculante (sentencia de 2 de abril de 2009, Tyson Parketthandel, C-134/08, Rec. p. I-2875, apartado 16 y la jurisprudencia citada). Procede, pues, según ha sostenido la Comisión de las Comunidades Europeas en la vista, interpretar la aclaración hecha en el séptimo considerando de este último Reglamento, como una remisión al Derecho primario y, en particular, al principio de proporcionalidad.

- 41 Efectivamente, los Estados miembros deben respetar, en el ejercicio de la facultad de apreciación descrita en los apartados 32 a 35 de la presente sentencia, las disposiciones del Tratado relativas, en su caso, a la libre circulación de mercancías. Dichas disposiciones implican la prohibición de que los Estados miembros establezcan o mantengan, por lo que atañe al objetivo de protección de la salud pública, restricciones injustificadas al ejercicio de dicha libertad (véanse, por analogía, la sentencia de 16 de mayo de 2006, Watts, C-372/04, Rec. p. I-4325, apartado 92, así como las sentencias, antes citadas, Comisión/Alemania, apartado 23, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros, apartado 18).
- 42 Por lo que se refiere a las pruebas de detección que un Estado miembro decida efectuar sobre una parte de la cabaña bovina con dicha finalidad, no puede admitirse una perturbación desproporcionada de los intercambios comerciales.
- 43 En virtud del principio de proporcionalidad que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, la legalidad de tales pruebas de detección está supeditada al requisito de que sean adecuadas y necesarias para la consecución de los objetivos legítimamente perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase, por analogía, la sentencia de 3 de julio de 2003, Lennox, C-220/01, Rec. p. I-7091, apartado 76).
- 44 A este respecto, la introducción de pruebas para todos los animales bovinos de 24 a 30 meses de edad constituye una medida adecuada para detectar casos de EEB en los animales comprendidos dentro del citado grupo de edad y, por lo tanto, idónea para alcanzar el objetivo perseguido.

45 Además, por lo que atañe a la necesidad de la citada medida, debe recordarse que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en este ámbito. De esta forma, el hecho de que un Estado miembro imponga normas menos rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro no puede significar que estas últimas sean desproporcionadas (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 51).

46 De la misma forma, el hecho de que, en respuesta al descubrimiento de casos aislados de EEB en animales de 28 meses de edad, según se deduce del segundo considerando del Reglamento n° 999/2001, así como de la resolución de remisión, el legislador comunitario haya ordenado para los animales bovinos de más de 24 meses unas pruebas menos exhaustivas que las previstas por un Estado miembro en modo alguno puede significar que este Estado miembro no pueda considerarlas válidamente como necesarias.

47 Para terminar, no parece que una medida nacional, como la que se cuestiona en el litigio principal, vaya más allá de lo que sea necesario para cumplir el objetivo de protección de la salud pública, tal como se deduce del Reglamento n° 999/2001.

48 Procede, pues, responder a la cuestión planteada que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 999/2001 y el anexo III, capítulo A, parte I, de éste, en su versión modificada por el Reglamento n° 1248/2001, no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad deben ser sometidos a pruebas de detección de la EEB.

Costas

49 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 (Sala Segunda) declara:

El artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles, y el anexo III, capítulo A, parte I de éste, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1248/2001 de la Comisión, de 22 de junio de 2001, no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual todos los animales bovinos de más de 24 meses de edad deben ser sometidos a pruebas de detección de la encefalopatía espongiforme bovina.

Firmas