SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 2 de junio de 1994 *

En el asunto C-2/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Presidente del Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Exportslachterijen van Oordegem BVBA

y

1) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw,

2) Generale Bank NV,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los Reglamentos (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), y n° 2351/90 de la Comisión, de 9 de agosto de 1990, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado belga de la carne de porcino, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 906/90 (DO L 215, p. 9),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala; C. N. Kakouris (Ponente), F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Exportslachterijen van Oordegem BVBA, por M^{e} M. Denys, Abogado de Bruselas;

— en nombre del Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, por M^{es} M. Fruy y B. De Moor, Abogados de Bruselas;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Th. van Rijn, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones de Exportslachterijen van Oordegem BVBA, representada por M^{es} P. Flamey y P. Jongbloet, Abogados de Bruselas; del Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw y de la Comisión expuestas en la vista de 3 de febrero de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 16 de diciembre de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de enero de 1993, el Presidente del Rechtbank van eerste aanleg te Brussel planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220; en lo sucesivo, «Reglamento n° 729/70»), y del Reglamento (CEE) n° 2351/90 de la Comisión, de 9 de agosto de 1990, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado belga de la carne de porcino, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 906/90 (DO L 215, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2351/90»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la sociedad belga Exportslachterijen van Oordegem, por una parte, y el Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Servicio belga de economía y agricultura; en lo sucesivo, «BDBL»), organismo nacional de intervención en materia de aplicación de la política agrícola común, y la sociedad Generale Bank, por otra, sobre la legalidad de una obligación impuesta por la normativa belga de constituir una fianza.

3 De los autos se deduce que, a principios de 1990, se declaró la peste porcina clásica en algunas regiones de Bélgica con gran concentración de cría de porcino. Para hacerle frente, se adoptaron medidas por parte tanto del Estado belga como de la Comisión de las Comunidades Europeas.

4 En el marco de las medidas adoptadas para evitar la propagación de la epizootia, el Estado belga distinguió, entre otras, tres zonas, en función de la gravedad de la

situación: una zona de protección (I) alrededor del foco de infección, una zona de vigilancia en torno a la primera (II) y, alrededor de ésta, una zona llamada «de tampón» (III).

5 Por parte comunitaria, el Reglamento n° 2351/90 estableció distintas medidas en función de la zona afectada. En primer lugar, los artículos 1 a 3 disponían la compra de cerdos vivos procedentes de la zona de protección (I), para ser desollados. A continuación, los artículos 4 a 8 se referían a la carne de cerdo procedente de la zona «de tampón» (III) que, después de un tratamiento térmico, podía ser transformada normalmente y utilizada para la alimentación humana. Previa constitución de una garantía, se podían conceder ayudas económicas a la transformación y al almacenamiento privado de carnes que no pudieran transformarse con bastante rapidez. Por último, los artículos 9 y 10 preveían la compra de carne de porcino procedente de la misma zona «de tampón» por parte del BDBL, con cargo a la Comunidad, en los límites de las cantidades máximas y a los precios fijados por dicho Reglamento. Esta carne se destinaba a ser destruida, es decir, transformada en productos no aptos para el consumo humano. Estas últimas medidas dieron origen al procedimiento principal.

6 Estas medidas excepcionales de apoyo al mercado finalizaron en octubre de 1990.

7 Aplicando el Reglamento n° 2351/90, el BDBL publicó el anuncio n° 55.200, que regulaba las modalidades de celebración de contratos relativos a la compra de las carnes de que se trata por parte del BDBL a los mataderos y fijaba las condiciones de estas compras.

8 Los artículos I y IX de este anuncio establecían que, mediante la presentación de una solicitud de compra, el matadero interesado se obligaba a cumplir, sin reservas ni restricciones, todas las obligaciones impuestas por el anuncio. Por último, el artículo XII disponía que las facturas relativas al pago de la mercancía irían acompañadas de la prueba de constitución de una garantía por un importe equivalente al 110 % de la cantidad solicitada (IVA incluido) y que esta garantía se declararía libre de responsabilidades cuando el BDBL estuviera en posesión de la prueba de que se habían cumplido todas las condiciones establecidas en el anuncio.

9 En agosto de 1990, el BDBL celebró con la empresa BVBA Exportslachterijen van Oordegem, que lo había solicitado, contratos relativos a la compra de determinadas cantidades de carne de porcino procedentes de la zona «de tampón» (III). Conforme al anuncio 55.200, dicha empresa había constituido en la sociedad Generale Bank una garantía en favor del BDBL.

10 Posteriores controles efectuados en los almacenes frigoríficos en que se conservaba la carne mostraron que ésta no coincidía con el producto que la empresa de que se trata había vendido al BDBL con arreglo a los contratos celebrados. Por consiguiente, el BDBL exigió la devolución del precio pagado a la empresa, alegando que, en caso de necesidad, reclamaría la garantía constituida.

11 Exportslachterijen van Oordegem presentó una demanda de medidas provisionales ante el Presidente del Rechtbank van eerste aanleg te Brussel con objeto de que se prohibiera a la Generale Bank pagar la garantía de que se trata al BDBL. En apoyo de su pretensión, la empresa alegó que la constitución de la garantía era contraria a Derecho porque no estaba prevista por la normativa comunitaria aplicable.

12 Teniendo en cuenta esta alegación, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«¿Infringe el Estado belga a través del BDBL el Reglamento (CEE) n° 2351/90 de la Comisión, de 9 de agosto de 1990, al exigir en el artículo XII del anuncio n° 55.200 la previa constitución de una fianza por el pago, con cargo a la Comunidad Europea, del precio de compra de la carne de porcino contaminada por la peste porcina?

1) ¿Permite el Derecho comunitario europeo que el organismo de intervención belga, con arreglo, entre otros, al artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/90 del Consejo, de 21 de abril de 1970, en el marco de las medidas adoptadas

para combatir la peste porcina, en particular la compra de carne de porcino por el organismo de intervención, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 2351/90 de la Comisión, de 9 de agosto de 1990, exija la previa constitución de una fianza por el pago, con cargo a la Comunidad Europea, del precio de compra de la carne de porcino procedente de la zona llamada "de tampón"?

2a) ¿Permiten el interés de una firme lucha contra la peste porcina y la necesidad de una estricta aplicación de las medidas adoptadas por la Comisión que, no obstante las faltas de conformidad y/o irregularidades comprobadas, se reclame la totalidad de la garantía y que el reclamante la adquiera con carácter definitivo?

2b) Si el Tribunal de Justicia declarara que no se puede reclamar la totalidad de la garantía constituida, ¿puede el organismo de intervención belga, el BDBL, basándose en los resultados de los muestreos efectuados para inspeccionar las mercancías vendidas, extrapolar un porcentaje a tanto alzado que no reúna los requisitos, por lo cual se pueda reclamar el reembolso de las cantidades pagadas y, en su caso, reclamar la garantía?»

Sobre la primera cuestión

13 Mediante la primera cuestión se plantea esencialmente si, en el marco de las medidas adoptadas para combatir la peste porcina y, en particular, la compra de carne de porcino por parte del organismo de intervención, conforme al Reglamento nº 2351/90, un Estado miembro está facultado, con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 729/70, a supeditar a la constitución de una fianza el pago, con cargo a la Comunidad, del precio de compra de la carne de porcino originaria de la «zona de tampón».

14 Procede señalar que, en los actos específicos por los que se adoptan medidas de ejecución de la política agrícola común así como la utilización de recursos del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), el legislador comunitario no aprueba generalmente disposiciones que regulen detalladamente los procedimientos de control, y deja a los Estados miembros en libertad para regular las modalidades de este control en función de su propio ordenamiento jurídico y bajo su responsabilidad, eligiendo la solución que mejor se adapte. Es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que este reparto de competencias es conforme con las concepciones generales que inspiran la organización común de mercados agrícolas (véase la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa/BALM, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartados 20 y 21).

15 En el presente asunto, el Reglamento n° 2351/90 de la Comisión, que había establecido medidas excepcionales para hacer frente a una situación urgente, no establecía un sistema completo relativo a las medidas de apoyo al mercado de la carne de porcino en el Estado miembro de que se trata y, en particular, no contenía disposiciones destinadas a garantizar la observancia de las obligaciones que establecía a cargo de los operadores económicos que se beneficiaban con la compra, gracias a fondos comunitarios, de la carne procedente de la zona «de tampón».

16 Por lo que se refiere a la utilización de fondos comunitarios debida, como sucede en el presente asunto, a la puesta en práctica de la política agrícola común, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, que constituye la normativa de base relativa a las obligaciones de la Comunidad y de los Estados miembros en materia de financiación de la política agrícola común, dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para:

— asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,

— prevenir y perseguir las irregularidades,

— recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

[...]»

17 Esta disposición, que constituye, en este ámbito particular, una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, define, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios conforme a los cuales deben regular la Comunidad y los Estados miembros, la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA y la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con estas operaciones (véase la citada sentencia BayWa, apartado 13).

18 Así, este artículo impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartados 16 y 17).

19 Procede señalar, además, que, respecto a las medidas de control adoptadas a nivel nacional con objeto de aplicar las normas comunitarias en materia de política agrícola común, las autoridades nacionales deben proceder con la misma diligencia que emplean en la ejecución de las correspondientes normativas nacionales, de forma que se evite cualquier menoscabo de la eficacia del Derecho comunitario (véase la citada sentencia BayWa, apartado 22).

20 Por otra parte, estas medidas nacionales deben ser conformes con el principio general de proporcionalidad, es decir, no sobrepasar los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véase la sentencia de 18 de febrero de 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Rec. p. 681).

21 Por tanto, se suscita la cuestión de si las medidas adoptadas a nivel nacional pueden establecer una obligación de constituir una fianza como la controvertida en el procedimiento principal.

22 A este respecto, procede señalar que la constitución de fianza es un medio frecuentemente utilizado por los actos comunitarios en la ejecución de la política agrícola común [véanse, por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 1974/80 de la Comisión, de 22 de julio de 1980, sobre modalidades generales de aplicación para la ejecución de determinadas acciones de ayuda alimentaria en forma de cereales y de arroz (DO L 192, p. 11; EE 03/18, p. 202); el Reglamento (CEE) nº 434/82 de la Comisión, de 25 de febrero de 1982, relativo a una adjudicación permanente para la movilización de azúcar blanca comunitaria que debe suministrarse al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA) en concepto de ayuda alimentaria (DO L 55, p. 34); y el Reglamento (CEE) nº 2373/83 de la Comisión, de 22 de agosto de 1983, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la destilación contemplada en el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 337/79 para la campaña vitícola 1983/1984 (DO L 232, p. 5)]. Por consiguiente, los Estados miembros también pueden establecer tal medida.

23 Por otra parte, debe señalarse que, como observa acertadamente el BDBL, la constitución de fianza que se cuestiona es una ventaja para los operadores económicos beneficiarios de las medidas de apoyo comunitarias, por cuanto les permite cobrar inmediatamente y no esperar a los resultados de controles posteriores.

24 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que, en el marco de las medidas adoptadas para combatir la peste porcina, conforme al Reglamento nº 2351/90 de la Comisión, un Estado miembro estaba facultado, con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 729/70, para supeditar a la constitución de una fianza el pago, con cargo a la Comunidad, del precio de compra de la carne de porcino originaria de la «zona de tampón».

Sobre la segunda cuestión

25 Mediante la primera parte de la segunda cuestión planteada, el órgano jurisdiccional nacional pretende dilucidar fundamentalmente si a los Estados miembros les está permitido establecer, cuando el operador interesado no haya cumplido las obligaciones que le impone el Reglamento nº 2351/90, que se reclamará toda la fianza constituida, independientemente de la gravedad de las irregularidades cometidas.

26 Procede señalar a este respecto que los actos comunitarios destinados a la ejecución de la política agrícola común establecen normalmente la pérdida total de una fianza impuesta por aquéllos en caso de incumplimiento, por parte del beneficiario de una medida comunitaria, de una de sus obligaciones que puede considerarse importante y principal, es decir, de una obligación esencial para la consecución del objetivo perseguido por la medida de que se trate.

27 Es jurisprudencia reiterada que, en esos casos, la pérdida total de la fianza constituida o, de forma más general, el disfrute parcial de una medida comunitaria favorable está justificada habida cuenta del principio de proporcionalidad, tal y como se ha explicado anteriormente (véase la sentencia de 2 de diciembre de 1982, RU-MI, 272/81, Rec. p. 4167). Por consiguiente, la pérdida total de una fianza prevista por una normativa nacional adoptada en ejecución de medidas comunitarias también debe considerarse justificada en casos análogos.

28 Habida cuenta de las circunstancias del procedimiento principal y, especialmente, de los resultados de los controles efectuados necesariamente por sondeo, en el presente asunto procede, como señala acertadamente la Comisión, considerar, como obligación principal del operador económico de que se trate, la de entregar al BDBL de los productos procedentes exclusivamente de la zona del territorio belga

afectada por la peste porcina. Efectivamente, esta obligación es inherente a la propia naturaleza y al objetivo perseguido por la medida comunitaria de que se trata. Asimismo, procede calificar de principal la obligación, para este mismo operador, de entrega al BDBL de lòs productos correspondientes exclusivamente a las clases enumeradas en las disposiciones aplicables del Reglamento n° 2351/90. En efecto, las disposiciones comunitarias que conceden el derecho a prestaciones financiadas con cargo a los fondos comunitarios deben interpretarse estrictamente (véase la citada sentencia BayWa, apartado 10).

29 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la segunda cuestión que el Derecho comunitario permitía a los Estados miembros establecer, en el marco de la aplicación del Reglamento n° 2351/90, que se reclamaría la totalidad de la fianza constituida en caso de incumplimiento de una de las obligaciones principales por parte del beneficiario de las medidas comunitarias de que se trata.

30 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera parte de esta cuestión, no procede responder a la segunda parte de la misma.

Costas

31 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Presidente del Rechtbank van eerste aanleg te Brussel mediante resolución de 16 de diciembre de 1992, declara:

1) **En el marco de las medidas adoptadas para combatir la peste porcina, conforme al Reglamento (CEE) n° 2351/90 de la Comisión, de 9 de agosto de 1990, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado belga de la carne de porcino, y se deroga el Reglamento (CEE) n° 906/90, un Estado miembro estaba facultado, con arreglo al artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70, de 21 de abril de 1970, sobre financiación de la política agrícola común, para supeditar a la constitución de una fianza el pago, con cargo a la Comunidad, del precio de compra de la carne de porcino originaria de la «zona de tampón».**

2) **El Derecho comunitario permitía a los Estados miembros establecer, en el marco de la aplicación del citado Reglamento n° 2351/90, que se reclamaría la totalidad de la fianza constituida en caso de incumplimiento de una de las obligaciones principales por parte del beneficiario de las medidas comunitarias de que se trata.**

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de junio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

G. F. Mancini