INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-17/91 *

I. Normativa nacional controvertida, litigio principal y cuestiones prejudiciales

1. La Ley belga de 24 de marzo de 1987, relativa a la salud de los animales (*Belgisch Staatsblad* de 17.4.1987) tiene por finalidad, según reza su artículo 2, «luchar contra las enfermedades de los animales con el fin de favorecer la salud pública y la prosperidad económica de los ganaderos».

2. El apartado 2 del artículo 32 de la citada Ley dispone lo siguiente:

«En el seno del Ministerio de Agricultura se creará un Fondo para la salud y la producción de animales, que en lo sucesivo se denominará "el Fondo". Este Fondo tiene por finalidad participar en la financiación de las indemnizaciones, las subvenciones y demás prestaciones relativas a la lucha contra las enfermedades de los animales y a la mejora de la higiene, la salud y la calidad de los animales y de los productos de origen animal.

El Fondo se financiará mediante:

1) Las cotizaciones obligatorias a cargo de las personas físicas o jurídicas que produzcan, transformen, transporten, elaboren, vendan o comercialicen animales;

[...]».

3. Con arreglo al párrafo cuarto de esta disposición, el Rey, previo dictamen del Consejo del Fondo, determinará mediante Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, la cuantía de las cotizaciones obligatorias, las modalidades de su recaudación, así como las consecuencias del impago de las mismas.

4. El párrafo noveno del mismo artículo establece:

> «Si bien la cotización obligatoria grava a las personas que transforman, transportan, elaboran, venden o comercializan animales, se repercutirá en cada transacción hasta la fase del productor [...]»

5. En virtud del párrafo cuarto del apartado 2 del artículo 32, ya citado, de la Ley que consideramos, el Real Decreto de 11 de diciembre de 1987 (*Belgisch Staatsblad* de 23.12.1987), que entró en vigor el 1 de enero de 1988, establece la cuantía de las cotizaciones obligatorias y organiza su recaudación.

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

6. Los artículos 2 y 3 del Real Decreto citado fijan el importe de la cotización obligatoria por cada bovino, ternero o cerdo sacrificado o exportado, a cargo, respectivamente, de los mataderos o de los exportadores, con el fin de alimentar el Fondo.

7. El párrafo primero del artículo 4 de este Decreto prevé:

> «las cotizaciones obligatorias a cargo de los mataderos y de los exportadores serán repercutidas por éstos al proveedor de los animales, que, a su vez, las repercutirá al vendedor hasta la fase del productor».

El párrafo segundo de esa disposición prevé la mención separada de la citada cotización en la factura del matadero o del exportador.

8. Finalmente, a tenor de su artículo 6

> «si el matadero o el exportador no pagare al Fondo el importe de las cotizaciones obligatorias y los intereses después de dos requerimientos, se duplicará el importe de las cotizaciones obligatorias adeudadas. Este incremento de las cotizaciones obligatorias no podrá repercutirse al proveedor de animales».

9. Mediante el artículo 3 del Real Decreto de 8 de abril de 1989, por el que se modifica el Real Decreto de 11 de diciembre de 1987, se suprimió la frase «que a su vez, las repercutirá al vendedor hasta la fase del productor», que figuraba en el párrafo primero del artículo 4.

10. Las empresas NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel, y NV Staf Lornoy en Zonen se dedican al comercio de terneros. Al haber tenido que satisfacer las citadas cotizaciones con el fin de evitar las sanciones pecuniarias previstas en el artículo 6 del Real Decreto de 11 de diciembre de 1987, demandaron al Estado belga ante el Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout para obtener el reembolso de las cantidades pagadas, alegando que las citadas cotizaciones eran contrarias a los artículos 12, 13 y 95 del Tratado CEE. Efectivamente, estas cotizaciones gravan también los terneros importados a Bélgica, mientras que los recursos del Fondo se utilizaban únicamente en beneficio de la producción belga.

11. A juicio del Estado belga, las cotizaciones controvertidas forman parte integrante de un sistema tributario general y se aplican de forma idéntica a los productos nacionales e importados, no siendo exigidas por razón del paso de la frontera. Por otra parte, los recursos del Fondo benefician a todos los productos de la industria alimentaria belga, bien sean fabricados con ganado importado o con ganado belga. Además, el control de las enfermedades animales y la lucha contra éstas benefician tanto a Bélgica como a los países exportadores e impiden que se exporte carne de calidad inferior.

12. Por considerar que, en el caso de autos, era necesaria la interpretación del Derecho comunitario para la solución del litigio, el Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, mediante resolución de 14 de enero de 1991, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse el Tratado CEE, especialmente sus artículos 12, 13, 30, 92 y 95, así como las Directivas eventualmente aplicables en el caso de autos en el sentido de que prohíben a un Estado miembro introducir una cotización obligatoria destinada a alimentar un "Fondo para la salud y la producción de animales", que tiene por finalidad intervenir en la financiación de indemnizaciones, subvenciones y otras prestaciones destinadas a la lucha contra las enfermedades de los animales y la mejora de la higiene, la salud y la calidad de los animales y de los productos de origen animal, por una parte, gravando a los mataderos de este Estado miembro con una cotización obligatoria calculada en función del número de terneros sacrificados, cotización que la Ley permite repercutir en cada transacción hasta la fase del productor, lo cual puede conducir, y conduce de hecho, a que esta cotización grave a los importadores de terneros procedentes de otros Estados miembros y, por otra, gravando a todos los exportadores de estos terneros con una cotización idéntica que también puede repercutirse en cada transacción hasta la fase del productor?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede asimilarse tal cotización, considerando la finalidad con que se recauda, tal y como se ha descrito, bien a una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, bien a un tributo y/o a una ayuda destinada a la financiación de actividades que redundan exclusivamente en beneficio del producto nacional, y, por consiguiente, está prohibida?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿puede un particular alegar directamente la ilicitud de esta práctica ante el órgano jurisdiccional nacional?»

13. La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de enero de 1991.

II. Fase escrita

14. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas, el 12 de abril de 1991, las empresas NV Georges Lornoy en Zonen, NV Jos Theys, PVBA Van Lommel y NV Staf Lornoy en Zonen, partes demandantes en el litigio principal, representadas por el Sr. L. Schuermans, Abogado de Turnhout y por el Sr. J. de Lat, Abogado de Herentals, y el 23 de abril de 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. R. Fischer, en calidad de Agente.

15. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

III. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

Observaciones de las partes demandantes en el litigio principal

16. Con carácter preliminar, las cuatro empresas demandantes en el asunto principal señalan que, como excepción al principio pre-

supuestario de que los ingresos de los poderes públicos no tienen una afectación concreta y a las normas que regulan la contabilidad del Estado, el tercer párrafo del apartado 2 del artículo 32 de la Ley belga de 24 de marzo de 1987 dispone que «[...] los ingresos y los gastos del Fondo se llevarán a la cuenta especial de la sección particular del presupuesto del Ministerio de Agricultura».

17. Por lo que se refiere al destino de las cotizaciones, las partes demandantes en el litigio principal se refieren también, con carácter preliminar, a un comunicado de prensa del gabinete del Secretario de Estado belga para Asuntos Europeos y para la Agricultura, que no discute la parte demandada en el litigio principal, a tenor del cual «las cotizaciones deben contribuir a la financiación de programas destinados a la mejora de la posición competitiva del ganado belga. Estos programas tienen como principal finalidad la mejora de la salud de los animales, requisito exigido para la exportación de animales y de productos de origen animal». Este comunicado pone de manifiesto la finalidad proteccionista de la medida considerada.

18. Por lo que se refiere a las cuestiones prejudiciales, las demandantes en el asunto principal examinan la compatibilidad de la cotización controvertida con los artículos 12 y siguientes y 95 del Tratado, poniendo de manifiesto que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una misma medida nacional no puede ser prohibida simultáneamente por estas dos disposiciones (sentencia de 8 de julio de 1965, Deutschmann, 10/65, Rec. p. 601).

19. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 12 y siguientes del Tratado contemplan normalmente los tributos exigidos con ocasión o como consecuencia de la importación y no las cargas pecuniarias que forman parte de un sistema general de cánones internos que gravan sistemáticamente los productos nacionales e importados según los mismos criterios (sentencia de 19 de junio de 1973, Capolongo, 77/72, Rec. p. 611).

20. No obstante, según la misma jurisprudencia, en la interpretación del concepto «tributo de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación», puede ser procedente tener en cuenta el destino de los gravámenes pecuniarios percibidos. Por consiguiente, una cotización que forma parte de un sistema general de cánones internos que graven sistemáticamente a los productos nacionales y a los importados según los mismos criterios puede, no obstante, constituir una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación, cuando tal cotización está destinada exclusivamente a financiar actividades que benefician específicamente al producto nacional gravado.

21. La posterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia añade que el momento en el cual el citado canon recae sobre el producto importado no es pertinente de cara a la calificación de una medida nacional como exacción de efecto equivalente y que, con independencia del destino del rendimiento del canon considerado, es preciso que exista identidad entre el producto gravado y el producto beneficiario (sentencia de 25 de mayo de 1977, Cucchi, 77/76, Rec. p. 987).

22. Las demandantes en el litigio principal afirman que, en el presente caso, se dan todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Efectivamente, el rendimiento de la cotización controvertida se utiliza para la lucha, en Bélgica, contra la brucelosis y la peste porcina o para compensar las pérdidas sufridas por los ganaderos belgas como consecuencia de

las citadas enfermedades, por lo cual en modo alguno beneficia a los ganaderos extranjeros, los cuales, no obstante, deben contribuir a la carga económica de la cotización, a causa de la repercusión prevista en la normativa belga.

23. Además, el rendimiento de la cotización va destinado a programas de promoción de la producción y de las exportaciones de animales belgas, para los cuales se ve compensada de esta forma la carga de la recaudación de la cotización.

24. La situación sería totalmente distinta si la citada cotización gravara todo sacrificio de animales y si su rendimiento fuera destinado exclusivamente a la promoción de la higiene en los mataderos belgas. En tal caso, los beneficios no favorecerían exclusivamente a la producción nacional. Tal gravamen sería compatible con el Tratado siempre que la cotización fuera proporcional al servicio efectivamente prestado. Las demandantes en el litigio principal ponen de manifiesto a este respecto que, en el presente caso, ya se ha establecido a menudo una cotización sanitaria en el país de origen, sobre los animales importados vivos a Bélgica, lo cual pone claramente de manifiesto el carácter de doble imposición de la cotización controvertida.

25. Finalmente, las demandantes en el litigio principal señalan que el Gobierno belga no puede fundarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que considera que determinados impuestos sobre el consumo, aplicables tanto a los productos nacionales como a los importados, son compatibles con el Tratado, aunque los productos gravados sean principalmente los importados (sentencia de 3 de febrero de 1981, Comisión/Francia, 90/79, Rec. p. 283), puesto que, en el presente caso, la cotización controvertida representa un tributo sobre la producción y no sobre el consumo. Por el mismo motivo, dado que la cotización controvertida no puede constituir una modalidad de impuesto sobre la renta, el Gobierno belga no puede fundamentarse en la sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de marzo de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735).

26. Por lo que se refiere a la interpretación del concepto de tributos internos, en el sentido del artículo 95 del Tratado, las demandantes en el litigio principal alegan que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puede ser procedente tener en cuenta el destino del rendimiento del tributo. De esta forma, un tributo interno gravaría indirectamente más a los productos importados que a los nacionales, en el supuesto de que fuera destinado exclusiva o principalmente a financiar ayudas de las que se benefician únicamente los productos nacionales (sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia, 73/79, Rec. p. 1533).

27. Por consiguiente, la aplicabilidad del artículo 95 no exige que se demuestre que el rendimiento del citado tributo se utiliza exclusivamente en beneficio de la producción nacional. De esta forma, aunque sólo fuera destinado parcialmente a la promoción de la producción interna, se trataría, en esta medida, de un tributo discriminatorio prohibido por el Tratado.

28. No obstante, esta distinción no tiene interés práctico por lo que respecta a la cotización controvertida, considerando la totalidad de los elementos disponibles, de los que

se deduce que el rendimiento de ésta debe ir destinado exclusivamente a la promoción de la producción nacional.

29. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara que no se ha probado de forma irrefutable la aplicabilidad de los artículos 12 o 95 a la totalidad del importe del tributo, las demandantes solicitan que el Tribunal de Justicia precise en sus respuestas a las cuestiones prejudiciales que incumbe a las autoridades belgas probar ante el órgano jurisdiccional nacional que una parte del rendimiento del tributo beneficia a los animales en otros Estados miembros.

30. Por lo que se refiere a la tercera cuestión prejudicial, las demandantes en el asunto principal señalan que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto los artículos 12 y siguientes como el artículo 95 del Tratado tienen efecto directo (respectivamente, sentencias de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Rec. p. 1, y de 16 de junio de 1966, Lütticke, 57/65, Rec. p. 293).

Observaciones de la Comisión

31. Con carácter preliminar, la Comisión alega que, en respuesta a su requerimiento, el Gobierno belga le informó, mediante carta de 6 de julio de 1989, que el presupuesto del Ministerio de Agricultura preveía para 1988 la intervención del Fondo en la financiación de programas para la erradicación de la peste porcina clásica y, asimismo, para la lucha contra la brucelosis, en cumplimiento de las Directivas comunitarias. Señalaba también el Gobierno belga que para la afectación de los ingresos del tributo no se hacía ninguna distinción en función del origen del mismo, según procediera del sacrificio de animales nacionales o importados.

32. Mediante carta de fecha 20 de octubre de 1989, la Comisión puso en conocimiento del Gobierno belga que iba a iniciar el procedimiento regulado en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE contra las citadas intervenciones financieras del Fondo (la comunicación correspondiente se publicó en el DO 1990 C 24, p. 12). Las objeciones de la Comisión se fundamentan en el hecho de que las intervenciones del Fondo se financian mediante tributos que también gravan en la fase de sacrificio los productos importados y que esta forma de financiación tiene efectos protectores. Mediante carta de 20 de noviembre de 1989, el Gobierno belga mostró su disconformidad con la postura de la Comisión.

33. Por lo que se refiere a las cuestiones prejudiciales, la Comisión considera que las dos primeras se hallan tan estrechamente relacionadas que debe dárseles una respuesta común.

34. La primera cuestión da una imagen inexacta del objetivo y de las actividades actuales del Fondo, que se limitan a la erradicación de la peste porcina clásica y a la lucha contra la brucelosis, tanto una como otra, en cumplimiento de las obligaciones que derivan para Bélgica de la Directiva 80/1095/CEE del Consejo, de 11 de noviembre de 1980, por la que se fijan las condiciones para que el territorio de la Comunidad se haga y mantenga indemne de la peste porcina clásica (DO L 325, p. 1; EE 03/19, p. 228), y de la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977).

35. Por consiguiente, esta cuestión versa sobre un tributo interno en el sentido del artículo 95 del Tratado, que grava los bovinos, terneros y cerdos, tanto importados como de producción nacional, con motivo de su sacrificio, pero cuyos ingresos están destinados en su mayor parte —e incluso exclusivamente en el momento de producirse los hechos que dieron lugar a este asunto— a la financiación de ayudas de las que se benefician exclusivamente los propios productos nacionales.

36. La Comisión alega que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en particular las sentencias de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69, Rec. p. 487, y de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia, antes citada), la aplicación del citado tributo al sacrificio de animales procedentes de otros Estados miembros resulta incompatible con el artículo 95 del Tratado y que la intervención del Fondo para luchar contra determinadas enfermedades de los animales de la cabaña nacional es incompatible con el mercado común, en el sentido del artículo 92, en la medida en que el citado tributo grava de la misma forma el ganado importado de otros Estados miembros.

37. La exactitud de estas dos conclusiones resulta de la finalidad de este régimen de ayudas, que no es apto para contribuir a una mejora de la situación sanitaria de la cabaña en otros Estados miembros. Por lo que se refiere al objetivo de tales ayudas, consistente en el cumplimiento de las obligaciones resultantes para Bélgica de determinadas Directivas comunitarias, la Comisión señala que las mismas obligaciones recaen sobre los demás Estados miembros en lo relativo a su propia cabaña y que, además, en caso de exportación de bovinos y terneros con destino a otros Estados miembros, éstos tienen la obligación de respetar un determinado número de normas sanitarias veterinarias, incluyendo la expedición de un certificado sanitario.

38. La cotización controvertida es también incompatible con los artículos 95 y 92 del Tratado en caso de que el Fondo amplíe sus intervenciones a la financiación asimismo de ayudas destinadas a la mejora de la calidad de la cabaña autóctona y de los productos cárnicos nacionales.

39. Carece de importancia para las dos conclusiones a las que llega la Comisión, que, con arreglo a la legislación belga, la cotización controvertida deba repercutirse en cada transacción hasta la fase del productor.

40. En lo relativo a la aplicación de la cotización controvertida también a la exportación de los citados animales, la Comisión considera que no hay ninguna razón para considerarla incompatible con el Derecho comunitario (sentencia de 10 marzo de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association, antes mencionada).

41. Por consiguiente, la Comisión propone responder de la siguiente forma a las dos primeras cuestiones:

«Si un tributo interno grava la producción, la transformación o la comercialización de un producto y si los ingresos de este tributo son destinados exclusiva o principalmente a la financiación de ayudas que redundan exclusivamente en beneficio de los productos nacionales de que se trata, la aplicación di-

recta o indirecta de este tributo a los productos procedentes de otros Estados miembros es contraria al artículo 95 del Tratado CEE. Esta aplicación directa o indirecta del tributo a los productos procedentes de otros Estados miembros tiene además como efecto que las ayudas financiadas por medio de este tributo deben considerarse incompatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 92.»

42. Por lo que se refiere a la tercera cuestión, la Comisión considera que, puesto que el artículo 95 del Tratado es directamente aplicable, la incompatibilidad de la cotización controvertida con esta disposición puede ser invocada directamente ante el Juez nacional (sentencia de 29 de abril de 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Rec. p. 1331). La incompatibilidad con el mercado común de las ayudas financiadas por medio de esta cotización tan sólo podrá ser invocada ante el Juez nacional cuando la Comisión haya hecho constar tal incompatibilidad mediante una decisión adoptada con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado (sentencia de 19 de junio de 1973, Capolongo, antes citada).

C. N. Kakouris
Juez Ponente