# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 21 de marzo de 1996 *

1. Las cuestiones prejudiciales sobre las que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse en este asunto han sido planteadas por el Rechtbank van eerste aanleg te Brussel para resolver el litigio pendiente entre la empresa NV A. Maas & Co., demandante en el proceso principal (en lo sucesivo, «Maas» o la «adjudicataria») y el Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (organismo belga de economía y agricultura), en la actualidad Belgisch Interventie— en Restitutiebureau (organismo belga de intervención y de restitución), parte demandada (en lo sucesivo, «BDBL»).

El órgano jurisdiccional nacional pide a este Tribunal la interpretación del Reglamento (CEE) nº 1824/80 de la Comisión, de 11 de julio de 1980, por el que se abre una licitación para la movilización de 5.000 toneladas de trigo blando destinado a la República de Benín en concepto de ayuda [1] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1824/80»). Este Reglamento fue adoptado sobre la base del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales [2] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2727/75»), y del Reglamento (CEE) nº 2750/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establecen los criterios de movilización de los cereales destinados a la ayuda alimentaria [3] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2750/75»).

2. Según consta en el primer considerando del Reglamento nº 1824/80, el 28 de mayo de 1980, el Consejo de las Comunidades Europeas expresó su intención de conceder, en el marco de una acción comunitaria, 5.000 toneladas de trigo blando a Benín, con arreglo a su programa de ayuda alimentaria para 1979/1980. De acuerdo con lo previsto en su artículo uno, la adjudicación para el suministro del trigo debía realizarse en Bélgica, en un lote, y el producto debía ser movilizado en el mercado comunitario y cargado en uno de los puertos de la Comunidad. En su apartado 3, este artículo dispone lo siguiente:

El producto al que se refiere el apartado 1 deberá ser entregado a granel en el puerto de embarque al costado del buque. La mercancía se depositará en el lugar que designe el país destinatario o su mandatario y el ritmo de entrega será fijado, de común acuerdo, entre la adjudicataria y el mandatario del organismo destinatario.

Según lo determinado en su artículo 4, el contrato será adjudicado al mejor postor.

* Lengua original: español.

1 — DO L 178, p. 5. Al no estar en vigor este Reglamento en el momento de la adhesión de España y Portugal, no existe traducción oficial al español.

2 — DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13.

3 — DO L 281, p. 89; EE 03/09, p. 83.

El artículo 5, por su parte, establece:

En caso de que la adjudicataria no pueda entregar los productos en las condiciones establecidas en el apartado 3 del artículo 1 en la fecha fijada en el anuncio de licitación, como consecuencia de la puesta a disposición tardía de los buques que hayan de efectuar el transporte por mar, el organismo de intervención asumirá los gastos derivados de dicho retraso.

Con arreglo al artículo 6,

1. El licitador debe constituir una fianza de 6 ECU por tonelada de producto.

La fianza se liberará:

[...]

— para la adjudicataria, una vez realizadas en el plazo previsto las operaciones de que se trata y previa presentación del ejemplar nº 1 del certificado de exportación debidamente imputado y visado por las autoridades competentes del Estado miembro indicado en la oferta, con arreglo al apartado 2 del artículo 3,

[...]

El artículo 7 dispone además que:

El trigo blando al que se refiere el artículo 1 debe ser de calidad comercial sana, cabal y comercial y corresponder por lo menos a la calidad tipo para la que se fije el precio de referencia.

Por último, en lo que aquí interesa, el artículo 8 designa al organismo de intervención belga como responsable de realizar las operaciones relativas a la licitación.

3. El precio de referencia fue introducido en la organización común de mercados en el sector de los cereales por el Reglamento (CEE) nº 1143/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976, [4] que modificó algunos artículos del Reglamento nº 2727/75. La fijación de un precio de referencia tenía por objeto estimular la producción de trigo blando de buena calidad panificable. [5] Este Reglamento

4 — DO L 130, p. 1; EE 03/10, p. 90.

5 — Quinto considerando del Reglamento nº 1143/76.

fue completado el año siguiente por el Reglamento (CEE) nº 1151/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977. [6]

En su nueva redacción, el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 2727/75 dispone:

«[...] el precio de referencia se fija para el trigo blando que responda a los criterios de la calidad tipo, así como a las exigencias requeridas al nivel de una calidad panificable media»,

y el apartado 4 del propio artículo 3 añade:

«El precio de referencia para el trigo blando panificable se establecerá añadiendo al precio de intervención único común fijado para dicho producto un importe que represente la diferencia entre la relación de su producción y la de la producción de trigo blando no panificable.»

4. El Reglamento (CEE) nº 2731/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establecen las calidades tipo del trigo blando, el centeno, la cebada, el maíz y el trigo duro [7] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2731/75») fue completado por el Reglamento (CEE) nº 1156/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 [8] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1156/77»). De acuerdo con la nueva redacción dada al artículo 1:

«La calidad tipo para la que se fijan el precio de intervención, el precio de referencia y el precio indicativo del trigo se definirá del modo siguiente:

a) trigo blando, sano, cabal y comercial, exento de olor y de depredadores vivos, de color característico de dicho cereal y de una calidad correspondiente a la calidad media del trigo blando recolectado en la Comunidad en condiciones normales;

b) grado de humedad: 16 %;

c) porcentaje total de los elementos que no son cereales de base de calidad irreprochable: 5 % [...]»

5. El Reglamento nº 2750/75 por su parte establece, en el apartado 1 de su artículo 4, que las compras de cereales destinados a la ayuda alimentaria, previstas en los apartados

6 — DO L 136, p. 1; EE 03/12, p. 153.

7 — DO L 281, p. 22; EE 03/09, p. 34.

8 — DO L 136, p. 11; EE 03/12, p. 155.

1 y 3 de su artículo 3, se efectuarán por los organismos de intervención por vía de licitación y, en el apartado 4:

«4. Las condiciones de la adjudicación deberán asegurar la igualdad de acceso y de tratamiento a todo interesado cualquiera que sea el lugar de su establecimiento en la Comunidad.»

6. El anuncio de licitación para la compra en el mercado interno de la Comunidad de 5.000 toneladas de trigo blando destinadas a la República de Benín fue publicado por la Comisión el 15 de julio de 1980 [9]. El apartado 3 del Título II puntualiza, respecto a la adjudicataria, que la fianza será incautada si no cumple con sus obligaciones en los plazos establecidos, salvo caso de fuerza mayor. El Título III dispone que una proposición sólo será válida si va acompañada de una declaración del licitador en la que se comprometa, por una parte, a suministrar, en las condiciones establecidas en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1824/80, el lote correspondiente a las características exigidas y, por otra parte, a llevar a cabo la operación de suministro entre el 1 y el 31 de agosto de 1980.

7. Según se desprende de los documentos que obran en el expediente, el 25 de julio de 1980, Maas presentó una proposición al BDBL, el cual le adjudicó el contrato el 29 del mismo mes para el suministro a granel, en el puerto de Amberes, al costado del buque, de 5.000 toneladas de trigo blando, al precio de 7.300 BFR la tonelada métrica de peso neto.

8. El mandatario designado por el Estado beneficiario de la ayuda notificó el 29 de julio a Maas que su mandante tenía la intención de poner a disposición un buque para la carga del 5 al 7 de agosto. Maas respondió el mismo día que no sería posible proceder a efectuar la carga antes de la segunda quincena de agosto.

9. A continuación, el mandatario de Benín comunicó a la adjudicataria que podía ofrecer otro buque para la carga del 21 al 30 de agosto. El 19 de ese mes, Maas respondió que todavía no se podía iniciar la cosecha a causa del mal tiempo. Ante esta respuesta, el mandatario formuló una reserva expresa por los posibles costes adicionales en que pudiera incurrirse, como consecuencia de una entrega tardía.

10. Sin embargo, dos días más tarde Maas notificó al mandatario que «confiaba poder proceder a la entrega para el buque del 22», a lo que respondió el mandatario que, a la vista del télex del 19 en el que Maas afirmaba que no podía por el momento entregar la mercancía, el buque ofrecido no había sido confirmado.

9 — DO C 176, p. 10.

11. La compra de la mercancía fue concluida el 21 de agosto. El vendedor cargó el grano en los Países Bajos en once barcos fluviales con destino a Amberes. El 26 de agosto, la adjudicataria comunicó al vendedor que los resultados de los análisis efectuados indicaban que el cargamento de las primeras barcazas no era conforme con las normas de calidad, en particular, el grado de humedad, que era demasiado elevado, exigiéndole que tomara las medidas necesarias para que el resultado medio de todo el lote se encontrara dentro de las normas convenidas.

12. El 29 de agosto, la adjudicataria pidió al mandatario que designara un buque para ser cargado, a más tardar, el 1 de septiembre, garantizándole que se respetarían las normas de calidad del trigo, a lo que respondió el mandatario que haría todo lo posible para encontrar un buque. El 3 de septiembre la adjudicataria hizo valer ante el BDBL su reserva acerca de los costes adicionales en que se había incurrido a causa de la retirada tardía de la mercancía por parte del mandatario.

13. De acuerdo con el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 1824/80, el organismo de intervención estaba obligado a pedir al adjudicatario, entre otras informaciones, después de cada envío, un certificado acreditativo de las cantidades embarcadas y de la calidad del producto. Según consta en el informe elaborado al efecto por un laboratorio especializado, el grado de humedad del trigo era de 16,32 % y el porcentaje total de los elementos que no eran cereales de base de calidad irreprochable ascendía a 5,78 %.

14. El 12 de septiembre, el mandatario de Benín extendió un certificado en el que afirmaba haberse hecho cargo, el día 6 del mismo mes, de 4.700 toneladas de trigo blando y añadía que la calidad del grano no respondía a la calidad tipo para la que se fijaba el precio de referencia.

15. El 25 de septiembre, Maas informó al BDBL de que el saldo de 300 toneladas sería cargado, de común acuerdo con el mandatario de Benín, en un barco fluvial con destino a Ruán, donde iba a ser transbordado a un buque para su transporte por mar. Analizadas las muestras de esa entrega, se comprobó que, en este caso, la parte correspondiente al cereal que no era de calidad irreprochable ascendía a tan sólo 3 % pero que, sin embargo, el grado de humedad del trigo se elevaba a 16,36 %. El certificado de aceptación de esta mercancía fue expedido por el mandatario de Benín el 1 de octubre.

16. En junio de 1981, el destinatario final certificó haber recibido 5.000 toneladas de trigo «en buen estado» y, el 2 de julio, Maas solicitó al BDBL la liberación de la fianza de 1.217.853 BFR que había consignado para acudir a la licitación. A principios de noviembre de 1981, Maas facturó al BDBL la cantidad de 168.169 BFR en concepto de estadías ocasionadas por la recepción, supuestamente tardía, de la mercancía por parte del mandatario de la República de Benín, a la vez que reclamaba de nuevo la liberación de la fianza.

17. A mediados de diciembre de 1981, el BDBL contestó que procedía la incautación de la fianza en concepto de «penalización global», ya que la adjudicataria no había respetado ni el plazo de entrega ni las normas de calidad. Este organismo de intervención se negó asimismo a reembolsar al adjudicatario la cantidad reclamada en concepto de estadías.

18. En el marco del litigio principal, Maas reclama al BDBL la liberación de la fianza y el reembolso de las estadías. En sus alegaciones ante el juez nacional, las partes expresaron dudas acerca de la interpretación del Reglamento nº 1824/80, sobre la base del cual se adjudicó el contrato, y el Rechtbank van eerste aanleg te Brussel ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿En qué consisten precisamente las operaciones que la adjudicataria debe realizar en el plazo previsto, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1824/80 de 11 de julio de 1980, so pena de incautación de la fianza prestada?

¿Se puede hacer responsable a la adjudicataria de un embarque fuera del referido plazo, siendo así que la entrega, es decir, la colocación de las mercancías al costado del buque, tuvo lugar dentro de dicho plazo?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 6 conjuntamente con el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1824/80, de 11 de julio de 1980? Con otras palabras: puede declararse perdida la fianza en caso de transgresión (leve) de las normas de calidad, aunque el destinatario no haya formulado observaciones o reserva alguna al respecto?»

19. De estas dos preguntas, tanto el párrafo inicial de la primera como la segunda hacen referencia al contenido de las obligaciones que debe cumplir la adjudicataria para que el organismo de intervención le devuelva la fianza, por lo que examinaré conjuntamente la cuestión suscitada en ambos pasajes. A continuación, me ocuparé de la responsabilidad por las estadías en que se hubiere incurrido entre el 1 de septiembre y la fecha en la que se procedió al embarque de la mercancía, objeto de la segunda parte de la primera pregunta.

**Sobre el contenido preciso de las operaciones que debía realizar la adjudicataria para tener derecho a la devolución de la fianza**

20. Han presentado observaciones en este procedimiento la demandante en el litigio principal, el demandado y la Comisión.

21. La demandante alega, en cuanto al cumplimiento del plazo de entrega, que, al no indicar el Reglamento n° 1824/80 que la entrega debía tener lugar entre el 1 y el 31 de agosto y al figurar esta condición únicamente en el anuncio de licitación, que carece de fuerza jurídica obligatoria, no se le puede seguir denegando la devolución de la fianza por no haber respetado dicho plazo. A este respecto afirma que, en cualquier caso, situó la mercancía en el puerto de Amberes el 29 de agosto de 1980, no pudiendo hacérsela responsable de que el embarque no se realizara hasta el 6 de septiembre, debido a que el mandatario no disponía de buque. Respecto a la calidad de la mercancía, sostiene que el Reglamento n° 1824/80 no establece que el trigo deba cumplir con las normas de ningún reglamento en particular, que el destinatario afirma haberla recibido en buen estado y que el artículo 6 de dicho Reglamento, al regular la liberación de la fianza, no la condiciona al cumplimiento de ninguna norma de calidad.

Por lo que hace referencia a la calidad del trigo, el demandado afirma que para la primera entrega el grado de humedad rebasó en 0,32 % el máximo admitido y que el porcentaje total de los elementos que no eran cereales de base de calidad irreprochable alcanzó el 5,78 % —situándose el máximo tolerado en un 5 %—, mientras que para las 300 toneladas restantes, el grado de humedad excedió en 0,36 % el máximo permitido, que se sitúa en 16 %.

Añade que el cumplimiento de las exigencias de calidad era particularmente importante en este caso, en el que el Estado beneficiario difícilmente iba a rechazar el trigo, a la vista de sus acuciantes necesidades alimentarias, y que la credibilidad de las Comunidades exige que la ayuda alimentaria a los países más desfavorecidos sea de calidad irreprochable, debiendo ser considerado como irrelevante a los efectos de la liberación de la fianza el que ese Estado certificara que el trigo recibido era de buena calidad.

22. El demandado mantiene, respecto al plazo en el que la entrega debía llevarse a cabo, que la adjudicataria no podía limitarse a colocar la mercancía en el puerto de Amberes un día cualquiera del mes de agosto, sino que el ritmo de entrega debía ser fijado de común acuerdo con el mandatario de la República de Benín; que éste sólo pudo hacerse cargo de las primeras 4.700 toneladas el 6 de septiembre, que las 300 restantes fueron cargadas en un barco fluvial con destino a Ruán el 26 del mismo mes y que este retraso fue debido exclusivamente a que la adjudicataria rechazó, por dos veces, el buque ofrecido por el mandatario.

23. La Comisión lleva a cabo un estudio exhaustivo de las obligaciones a cargo de la adjudicataria a la vista tanto del texto del Reglamento n° 1824/80 como del correspondiente anuncio de licitación, añadiendo que corresponde al juez nacional apreciar si las ha cumplido, sobre la base de los elementos de interpretación que le proporcione el Tribunal de Justicia.

24. A este respecto, avanza que una de las obligaciones esenciales impuestas por esos textos a la adjudicataria, la de pactar el ritmo de entrega de la mercancía con el mandatario, no fue cumplida y que la entrega de mercancía de una determinada calidad —que en ese caso debía responder, como mínimo, a la calidad tipo fijada para el precio de referencia— formaba parte de las operaciones que debía llevar a cabo la adjudicataria, y ello por dos razones: en primer lugar, porque así figura, de manera explícita en el artículo 7 del Reglamento nº 1824/80 y, en segundo lugar, porque en virtud de la letra a) del Título III del anuncio de licitación, al presentar su proposición, la ahora adjudicataria se comprometió a entregar un lote «que correspondiera a las características exigidas». La Comisión concluye que hay que interpretar que la adjudicataria ha incumplido estas dos obligaciones, que deben ser consideradas como esenciales y que procede la incautación de la fianza, careciendo a estos efectos de importancia que el destinatario de la ayuda la haya aceptado, dado que éste no está en posición de liberar a la adjudicataria del cumplimiento de sus obligaciones.

25. El órgano jurisdiccional nacional califica de leve la transgresión de las normas de calidad por parte de la adjudicataria. La Comisión entiende que no procede graduar la gravedad de la infracción desde el momento en que la norma ha sido violada. En efecto, la calidad del trigo suministrado ni respondía a la calidad tipo para la que debía fijarse el precio de intervención ni respetaba las condiciones mínimas absolutas necesarias para su aceptación por parte de los organismos de intervención. Tales condiciones figuran, para el período en cuestión, en el Reglamento (CEE) nº 1629/77 de la Comisión, de 20 de julio de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación de las medidas especiales de intervención destinadas a sostener el desarrollo del mercado del trigo blando panificable [10] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1629/77»), de acuerdo con el cual, la humedad no podrá exceder de un porcentaje fijado por los organismos de intervención que, según las regiones, oscilará entre el 14 % y el 16 %.

26. Por último, la Comisión subraya que la obligación de respetar la calidad tipo establecida en el artículo 7 del Reglamento nº 1824/80, y su sanción, en caso contrario, garantizan la igualdad de trato de los licitadores a la hora de proceder a la adjudicación, dado que el contrato se concede al mejor postor.

27. Estoy de acuerdo con la mayor parte de los argumentos avanzados por la Comisión en este apartado. En efecto, para averiguar cuál era el contenido de las obligaciones que debía cumplir la adjudicataria para tener derecho a la devolución de la fianza, hay que acudir no sólo al Reglamento nº 1824/80, sino también al texto del anuncio de licitación.

28. La fianza que, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento nº 1824/80, debían consignar los licitadores, consistente en 6 ECU por tonelada de producto, estaba destinada, según consta en su séptimo considerando, a

10 — DO L 181, p. 26; EE 03/12, p. 245.

garantizar el respeto de las obligaciones derivadas de la participación en dicha licitación, fianza que, por aplicación del apartado 3 del Título II del anuncio de licitación, iba a ser devuelta o incautada según que la adjudicataria cumpliera o no sus obligaciones dentro del plazo establecido, salvo caso de fuerza mayor.

29. Efectuado un examen detallado de los textos citados, estas obligaciones de la adjudicataria consistían en:

— situar 5.000 toneladas de trigo blando a granel, en el puerto marítimo de embarque que hubiera designado, en este caso el de Amberes, al costado del buque;

— depositar la mercancía en el lugar indicado por el mandatario de Benín, con el cual debía pactar el ritmo al que se iba a efectuar la entrega;

— realizar la entrega entre el 1 y el 31 de agosto;

— cumplir con los trámites aduaneros necesarios para la exportación de la mercancía, y

— entregar una mercancía que cumpliera con las características exigidas, es decir, que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 7 del Reglamento n° 1824/80, el trigo blando debía ser de calidad comercial sana, cabal y comercial y corresponder, por lo menos, a la calidad tipo para la que se hubiera fijado el precio de referencia.

30. De los documentos que obran en el expediente se deduce que la adjudicataria situó, efectivamente, 5.000 toneladas de trigo en el puerto de Amberes dentro del plazo concedido al efecto, pero que lo hizo sin haberse puesto previamente de acuerdo con el mandatario de la República de Benín, a pesar de figurar esta obligación claramente estipulada en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 1824/80. En lugar de eso, Maas rechazó en dos ocasiones los buques propuestos por el mandatario, y le pidió, el 29 de agosto, que designara un buque para ser cargado «a más tardar, el 1 de septiembre», una vez se hallaba ya la mercancía en el puerto. No es de extrañar que el mandatario no consiguiera encontrar, en tan corto espacio de tiempo, un buque disponible para transportar, desde Amberes hasta Cotonou, 5.000 toneladas de trigo.

31. Esta actuación de la adjudicataria, que provocó que la operación de carga sólo se pudiera efectuar el 6 de septiembre, fecha en la que fueron embarcadas 4.700 toneladas, quedando un resto de 300, que no salieron hasta el 26 del mismo mes en un barco de navegación interior con destino a Ruán, resulta contraria a la obligación de pactar el ritmo de la entrega con el mandatario.

32. No comparto la opinión de la demandante cuando afirma que el artículo 6 del Reglamento nº 1824/80, al establecer las condiciones de liberación de la fianza, no la condiciona al cumplimiento de ninguna norma de calidad. Por el contrario, la consignación de una fianza tiene por finalidad garantizar el respeto de las obligaciones derivadas de la participación en la licitación y, en esta ocasión, la licitación se había organizado para el suministro de 5.000 toneladas de trigo blando a la República de Benín, en concepto de ayuda alimentaria, trigo cuya calidad debía corresponder, por lo menos, a la calidad tipo para la que se fijara el precio de referencia.

33. Creo que esta obligación, consistente en entregar trigo de una calidad perfectamente determinada, tampoco fue cumplida por la adjudicataria. En efecto, según consta en los análisis efectuados por laboratorios especializados, para la primera entrega de 4.700 toneladas, el grado de humedad del trigo alcanzó el 16,32 % y el porcentaje total de los elementos que no eran cereales de base de calidad irreprochable fue de 5,78 %, habiéndose rebasado el máximo admisible en 0,32 % y 0,78 % respectivamente y, para las 300 toneladas restantes, el grado de humedad superó asimismo dicho tope en 0,36 %.

34. Con el fin de apreciar en su justa medida la importancia de estas cifras, conviene recordar que, según lo establecido por el artículo 1 del Reglamento nº 2731/75, en la versión dada por el Reglamento nº 1156/77, en vigor en la época en que sucedieron los hechos, el grado de humedad correspondiente a la calidad tipo para fijar el precio de referencia del trigo blando panificable no debe superar el 16 % y que el porcentaje total permitido de elementos que no son cereales de base de calidad irreprochable se sitúa en un 5 %. Por otra parte, el Reglamento nº 1629/77, que fija las condiciones de aceptación del trigo blando panificable por los organismos de intervención, establece en el apartado 2 de su artículo 5 que la humedad no deberá exceder de un porcentaje fijado por los organismos de intervención que, según las regiones, oscilará entre el 14 % y el 16 %, sin que quepa establecer excepción alguna a estas cifras. [11]

De ahí deduzco que, al superar ese grado máximo de humedad permitido, el lote entregado por la adjudicataria para su envío a la República de Benín no hubiera sido aceptado por los organismos de intervención, por no cumplir con los criterios de calidad mínima.

35. Otra cuestión es la de si la incautación de la fianza, prevista en el apartado 3 del Título II del anuncio de licitación, constituye una medida cuya gravedad no guarda la proporción debida con el incumplimiento de estas obligaciones por parte de la adjudicataria.

11 — En efecto, este Reglamento prevé la posibilidad de que la sequedad del trigo sea superior a la que corresponda al grado de humedad considerado para la calidad tipo, en cuyo caso el precio de referencia se incrementará mediante una bonificación, y también que el peso específico del trigo difiera del de la calidad tipo, en cuyo caso se aplicarán al precio de referencia las bonificaciones y depreciaciones necesarias, pero no se prevé la posibilidad de establecer excepción alguna al grado máximo de humedad.

36. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha declarado que, «[...] a fin de establecer si una disposición de derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, se debe verificar, en primer lugar, si los medios que aplica para conseguir el objetivo perseguido se corresponden con la importancia de éste y, en segundo lugar, si son necesarios para alcanzarlo». [12]

37. En el presente caso, el objetivo perseguido era, desde luego, importante. Se trataba de la concesión, en el marco de una acción comunitaria, de una cantidad no desdeñable de trigo a un país con necesidades alimentarias acuciantes. De ahí que, entre las obligaciones impuestas al adjudicatario, figuren tanto la de pactar el ritmo de la entrega con el mandatario del país beneficiario dentro de un período de tiempo limitado, como la de entregar una mercancía de una calidad tipo bien determinada.

38. En mi opinión, ambas constituyen obligaciones principales en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal, de acuerdo con la cual, «hay que verificar [...] si las obligaciones de que se trata en el caso de autos deben considerarse obligaciones principales cuyo respeto es de fundamental importancia para el buen funcionamiento de un sistema comunitario y cuyo incumplimiento puede sancionarse con la pérdida de la fianza en su integridad, sin que ello suponga una infracción del principio de proporcionalidad, o bien obligaciones secundarias, cuyo incumplimiento no debería sancionarse con el mismo rigor que la inobservancia de una obligación principal». [13]

39. No es ésta la primera vez que el Tribunal debe pronunciarse sobre la posible incautación de la totalidad de la fianza de adjudicación en una operación de ayuda alimentaria, cuando la mercancía suministrada no correspondía a la calidad tipo. A este respecto hay que citar el asunto 56/86, [14] en el que se trataba de la entrega, por una empresa adjudicataria, de un lote de 755 toneladas de azúcar, ofrecido por la Comunidad en concepto de ayuda alimentaria al Organismo de obras públicas y socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el cercano oriente. Los controles efectuados sobre las muestras obtenidas antes del embarque revelaron que todas correspondían a la calidad de azúcar 3 (calidad inferior) y no a la calidad 2 (que es la calidad tipo), por la única razón de que la coloración de la solución superaba en 0,7 el margen de 6 puntos, establecido como límite máximo de la calidad tipo, respondiendo todos los demás criterios a dicha calidad.

El Abogado General Sr. Mischo, en sus conclusiones en dicho asunto, puntualiza que «[...] la calidad de la mercancía, sobre todo

12 — Véanse las sentencias de 23 de febrero de 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395), apartado 8; de 1 de octubre de 1985, Corman (125/83, Rec. p. 3039), apartado 36; de 22 de enero de 1986, Denkavit France (266/84, Rec. p. 149), apartado 17, y de 30 de junio de 1987, Roquette Frères (47/86, Rec. p. 2889), apartado 19.

13 — Sentencia de 27 de noviembre de 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537), apartado 15.

14 — Sentencia de 18 de marzo de 1987, Société pour l'exportation des sucres/OBEA (56/86, Rec. p. 1423).

en el marco de una operación de ayuda alimentaria, es un elemento absolutamente esencial del contrato de adjudicación». [15]

En su sentencia, el Tribunal interpretó que, al figurar entre las obligaciones esenciales del adjudicatario la de suministrar azúcar de calidad tipo, procedía la incautación de la fianza de adjudicación en su totalidad cuando el azúcar suministrado no correspondiera a dicha calidad, aunque el beneficiario de la ayuda hubiera dispuesto del mismo.

40. En el presente caso considero que el respeto de las dos obligaciones, a saber, pactar el ritmo de la entrega con el mandatario del país beneficiario dentro de un período de tiempo limitado y la entrega de una mercancía de una calidad tipo bien determinada, es fundamental tanto para el buen funcionamiento, como para la eficacia y la credibilidad del sistema comunitario de ayuda alimentaria.

41. Respecto al medio utilizado para alcanzar el objetivo perseguido, tal y como puntualiza el Tribunal en la sentencia dictada en el citado asunto 56/86, la pérdida de la fianza «[...] es un instrumento típico de las operaciones realizadas en el marco de las organizaciones comunes de mercados agrarios [...]». [16]

La prestación de una fianza de 6 ECU por tonelada, que suponía en esa época 1.217.853 BFR, para responder del cumplimiento de un contrato que ascendía a 36.500.000 BFR, se corresponde con el objetivo perseguido. Su pérdida no me parece injustificada en el presente asunto puesto que, como ya he indicado anteriormente, no se han respetado dos de las obligaciones esenciales garantizadas por esa fianza.

42. Además, y en este punto estoy de acuerdo con la Comisión, la incautación de la fianza cumple también con el objetivo de garantizar la igualdad entre los licitadores. En efecto, de no existir la posibilidad de penalizar a un adjudicatario por el incumplimiento de obligaciones consideradas importantes para el buen funcionamiento del sistema, los mecanismos de adjudicación se verían falseados. [17]

43. Creo, pues, que la pérdida de la fianza como sanción, en las condiciones expuestas, no viola el principio de proporcionalidad, ya que no va más allá de lo que es necesario para tener el efecto disuasivo querido.

15 — Rec. 1987, pp. 1423 y ss., especialmente p. 1436.

16 — Sentencia citada en la nota 14 supra, apartado 31.

17 — Sentencia citada en la nota 14 supra, apartado 30 y conclusiones del Abogado General Sr. Mischo en el mismo asunto, Rec. p. 1437.

44. Debo añadir, por último, al igual que interpretó el Tribunal en la sentencia dictada en el citado asunto 56/86, [18] que el hecho de que el país destinatario aceptara la mercancía sin formular ninguna objeción respecto a la calidad del trigo carece, a estos efectos, de importancia.

45. A la vista de lo que antecede, creo que las operaciones que la adjudicataria debía realizar en el plazo prescrito, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1824/80, so pena de incautación de la fianza consignada, son todas las previstas tanto en ese Reglamento, como en el anuncio de licitación, a saber: situar 5.000 toneladas de trigo blando a granel, en el puerto marítimo de embarque que hubiera designado, en este caso el de Amberes, al costado del buque; depositar la mercancía en el lugar indicado por el mandatario de Benín, con el cual debía pactar el ritmo al que se iba a efectuar la entrega; realizar la entrega entre el 1 y el 31 de agosto; cumplir con los trámites aduaneros necesarios para la exportación de la mercancía; y entregar una mercancía que cumpliera con las características exigidas, es decir, que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 7 el Reglamento nº 1824/80, el trigo blando fuera de calidad comercial sana, cabal y comercial y correspondiera, por lo menos, a la calidad tipo para la que se hubiera fijado el precio de referencia.

Los artículos 6 y 7 de dicho Reglamento deben ser interpretados conjuntamente, pudiendo declararse la incautación de la fianza en caso de transgresión, aunque sea leve, de las normas de calidad, y aunque el destinatario no haya formulado observaciones o reserva alguna al respecto.

**Sobre la responsabilidad por las estadías incurridas a partir del 1 de septiembre hasta la fecha en la que se procedió al embarque de la mercancía para su transporte por mar**

46. El órgano jurisdiccional nacional pregunta a continuación si se puede hacer responsable a la adjudicataria de un embarque fuera de plazo, cuando la colocación de las mercancías al costado del buque tuvo lugar dentro de dicho plazo.

47. La obligación de la adjudicataria relativa a las condiciones en las que debía proceder a la entrega de la mercancía ha sido examinada anteriormente en relación con la liberación de la fianza. Me queda ahora por analizar la segunda parte de la primera cuestión prejudicial en la que, en mi opinión, el juez nacional solicita la interpretación del artículo 5 del Reglamento nº 1824/80.

Como se recordará, esta disposición prevé que, si la adjudicataria no puede proceder a

18 — Citado en la nota 14 supra, apartado 32.

la entrega en el plazo previsto, debido a que los buques para el transporte marítimo fueron puestos a disposición con retraso, el organismo de intervención asumirá los gastos que de ello se deriven.

48. Según consta en el expediente, la mayor parte de la mercancía no fue cargada en un buque marítimo hasta el 6 de septiembre y el resto de 300 toneladas, casi un mes después. La adjudicataria aduce que los buques fueron puestos a disposición por el mandatario después del 31 de agosto, es decir, fuera del plazo y, por esa razón, reclama al organismo de intervención la cantidad de 168.169 BFR en concepto de estadías, a lo que éste alega que hay que entender que la adjudicataria sólo quedaba liberada de su obligación de entregar la mercancía entre el 1 y el 31 de agosto, una vez estuviera ésta cargada en un buque marítimo. De ahí que debiera pactar el ritmo de entrega con el mandatario.

49. Se trata, pues, de saber si las consecuencias económicas que ocasionó el embarque fuera del plazo deben correr a cargo de la adjudicataria o del organismo de intervención y, para ello, se hace necesario interpretar si la puesta a disposición de los buques para el transporte marítimo, por parte del mandatario, se hizo o no con retraso.

50. Creo que el artículo 5 del Reglamento nº 1824/80 estaba destinado a cumplir una finalidad muy concreta, cual es la de evitar que recayeran sobre la adjudicataria que hubiera cumplido las obligaciones del contrato o sobre el país beneficiario de la ayuda los gastos ocasionados por las dificultades ajenas a su voluntad, como por ejemplo, la imposibilidad para el mandatario de encontrar el transporte necesario a partir del puerto marítimo designado, en el mes de agosto de 1980.

51. Ahora bien, como se ha visto con anterioridad, de acuerdo con las condiciones establecidas por el Reglamento nº 1824/80 y por el anuncio de licitación, las obligaciones de la adjudicataria respecto a la entrega no se limitaban a situar la mercancía en un puerto determinado dentro de un período de tiempo concreto para pedir, a continuación, que el mandatario encontrara un barco para dos días después, sino que debía pactar el ritmo de entrega con el mandatario.

52. A la vista de que la adjudicataria rechazó durante el mes de agosto de 1980, por dos veces, los buques propuestos por el mandatario para el embarque y de que, al no haber pactado con éste el ritmo de las entregas, se encontró con que, una vez la mercancía en el puerto de Amberes, no había buque disponible de inmediato, considero que los gastos ocasionados en concepto de estadías por almacenamiento de la mercancía desde el día 1 de septiembre hasta que pudo ser embarcada en su totalidad debían correr a cargo de la empresa adjudicataria.

53. En sus observaciones, Maas pide a este Tribunal la condena en costas de la parte demandada. A este respecto debo puntualizar que, dado que el procedimiento prejudicial tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 5 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, decidir sobre las costas.

54. Por último, Maas solicita que, de acuerdo con el párrafo segundo del apartado 5 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento, se le conceda una ayuda de 25.000 BFR en concepto de beneficio de justicia gratuita. Esta disposición prevé:

«En circunstancias especiales, el Tribunal podrá conceder, a título de beneficio de justicia gratuita, una ayuda para facilitar la representación o la comparecencia de una parte.»

Ahora bien, a lo largo del presente procedimiento no se ha puesto de manifiesto la concurrencia de circunstancias especiales que justifiquen la concesión de una ayuda a la parte demandante para facilitar su representación o su comparecencia.

I. A tenor de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de la siguiente forma:

«1) Con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1824/80 de la Comisión, de 11 de julio de 1980, por el que se abrió una licitación para la movilización de trigo blando destinado a la República de Benín en concepto de ayuda, las operaciones que la adjudicataria debía realizar en el plazo previsto, so pena de incautación de la fianza, son las siguientes:

— proceder a la entrega de 5.000 toneladas de trigo blando a granel, en el puerto marítimo de embarque que hubiera designado, en este caso el de Amberes, al costado del buque;

— depositar la mercancía en el lugar indicado por el mandatario de Benín, con el cual debía pactar el ritmo al que se iba a efectuar la entrega;

— realizar la entrega entre el 1 y el 31 de agosto;

— cumplir con los trámites aduaneros necesarios para la exportación de la mercancía;

— y entregar una mercancía que cumpliera con las características establecidas por el artículo 7 el Reglamento nº 1824/80, es decir, que el trigo blando fuera de calidad comercial sana, cabal y comercial y que correspondiera, por lo menos, a la calidad tipo para la que se fijara el precio de referencia.

Los artículos 6 y 7 de este Reglamento deben ser interpretados conjuntamente, pudiendo declararse la incautación de la fianza en caso de transgresión, aunque sea leve, de las normas de calidad y aunque el destinatario no haya formulado observaciones o reserva alguna al respecto.

2) El artículo 5 del Reglamento nº 1824/80 debe ser interpretado de manera que permita determinar la responsabilidad de la empresa adjudicataria del contrato objeto del litigio por el retraso experimentado en el embarque, a los efectos del pago de las estadías ocasionadas cuando, estando obligada a entregar la mercancía entre el 1 y el 31 de agosto de 1980 y a pactar el ritmo de la entrega con el mandatario del país beneficiario, rechaza por dos veces el buque ofrecido para el transporte y, una vez situada la mercancía en el puerto de embarque, le notifica el día 29 de agosto, que debe encontrar un buque para proceder a la carga, como máximo, el 1 de septiembre.»

II. En cuanto a las demás pretensiones deducidas en el proceso:

«1) Dado que el procedimiento prejudicial tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 5 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, decidir sobre las costas.

2) La concesión del beneficio de justicia gratuita a la demandante, al no haberse puesto de manifiesto a lo largo del procedimiento la concurrencia de circunstancias especiales exigidas como requisito por el apartado 5 del artículo 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, debe ser denegada.»