# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de marzo de 2004 *

En el asunto C-118/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal Supremo, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A.,**

y

**Administración del Estado,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación, en particular, de los Reglamentos (CE) n$^{os}$ 603/95 del Consejo, de 21 de febrero de 1995, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados (DO L 63, p. 1), y 785/95 de la Comisión, de 6 de abril de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 603/95 (DO L 79, p. 5),

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A., por el Sr. J.-A. Leciñena Martínez, abogado;

— en nombre del Reino de España, por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agente;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de septiembre de 2003;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante auto de 6 de febrero de 2002, recibido en el Tribunal de Justicia el 29 de marzo siguiente, el Tribunal Supremo ha planteado varias cuestiones prejudiciales acerca de la interpretación, en particular, de los Reglamentos (CE) nºs 603/95 del Consejo, de 21 de febrero de 1995, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados (DO L 63, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), y 785/95 de la Comisión, de 6 de abril de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 603/95 (DO L 79, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»). Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa transformadora contra un Real Decreto aplicable en el sector de los forrajes deshidratados.

## Marco jurídico

### *Normativa comunitaria*

2 La organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados se estableció en el Reglamento de base. El artículo 1 de dicho Reglamento prevé un régimen de ayudas a tanto alzado para los siguientes productos, obtenidos mediante la transformación de forrajes desecados:

— Harina y «pellets» de alfalfa desecada artificialmente.

— Harina y «pellets» de alfalfa desecada por otro procedimiento y molida.

— Alfalfa, esparceta, trébol, altramuces, vezas y productos forrajeros análogos, desecados artificialmente, con exclusión del heno y de las coles forrajeras, así como de los productos que contengan heno.

— Alfalfa, esparceta, trébol, altramuces, vezas, trébol de olor, almorta y serradella desecados por otro procedimiento y molidos.

— Concentrados de proteínas obtenidos a partir de jugo de alfalfa y de hierba.

— Productos deshidratados obtenidos exclusivamente a partir de residuos sólidos y jugos resultantes de la preparación de los concentrados mencionados en el primer guión.

3 Las cantidades para las que se concede la ayuda son limitadas para restringir la producción de forrajes desecados en la Comunidad. Con este fin, se fijan cantidades máximas garantizadas, por un lado, para los forrajes secados artificialmente y, por otro lado, para los forrajes secados al sol, que se distribuyen entre los Estados miembros. Si se superan dichas cantidades, la ayuda para los forrajes desecados se reduce en los Estados miembros.

4 El artículo 8 del Reglamento de base establece determinados requisitos que deben reunirse para poder acceder a la ayuda contemplada en el artículo 1 del mismo Reglamento. En dicho artículo se fijan el contenido máximo de humedad y el contenido mínimo de proteína bruta, al tiempo que se exige que los forrajes desecados sean de calidad sana, cabal y comercial.

5 Mediante el Reglamento de aplicación, la Comisión de las Comunidades Europeas estableció las disposiciones de aplicación del Reglamento de base.

*Normativa nacional*

6 En España, el Real Decreto 283/1999, de 22 de febrero (BOE nº 46/1999, de 23 de febrero, p. 7463), establece la normativa básica relativa al régimen de ayudas en el sector de los desecados (en lo sucesivo, «Real Decreto»). El artículo 5 de este Real Decreto versa sobre las obligaciones de las empresas transformadoras. Conforme a su apartado 3:

«Los forrajes destinados a deshidratación serán aquellos que lleguen a la planta de transformación picados, no empacados, con más del 30 por 100 de humedad, cuyo período de retención máximo desde la entrada en la planta transformadora hasta su procesado sea inferior a veinticuatro horas, y que procedan de parcelas situadas a una distancia máxima de 100 kilómetros de la planta de transformación correspondiente, salvo que, en este último caso, se justifique una mayor distancia con la garantía pertinente de transporte especializado. Asimismo, solamente tendrán derecho a la ayuda aquellas partidas cuya humedad media, a la entrada en la industria transformadora, sea al menos del 35 por 100 medida como máximo cada diez días.»

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

7 Mediante escrito de demanda presentado ante el Tribunal Supremo el 31 de marzo de 1999, la sociedad Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A., interpuso un recurso contencioso-administrativo, por el que solicitaba la anulación del artículo 5, apartado 3, del Real Decreto.

8 Alegaba que con la adopción de tal norma se superaron las competencias atribuidas a los Estados miembros en el marco de la organización común de mercado de que se trata.

9 Al albergar dudas acerca del alcance de estas competencias, el Tribunal Supremo, mediante resolución de 6 de febrero de 2002, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Los artículos 249, párr. 2, 10 y 34.2, párr. 2 TCE, el Reglamento (CE) nº 603/95 del Consejo, de 21 de febrero, y el Reglamento (CE) nº 785/95, de la Comisión de 6 de abril, son compatibles con una regulación nacional que somete la concesión de ayudas al desecado de forrajes verdes o frescos a la condición de ser presentados para su desecación en las empresas transformadoras picados y no empacados?

2) ¿Los artículos 249, párr. 2, 10 y 34.2, párr. 2 TCE, el Reglamento (CE) nº 603/95 del Consejo, de 21 de febrero, y el Reglamento (CE) nº 785/95, de la Comisión de 6 de abril, son compatibles con una regulación nacional que somete la concesión de ayudas al desecado de forrajes verdes o frescos a la condición de que lleguen a la planta de transformación con más del 30 por 100 de humedad y su humedad media, a la entrada en la industria transformadora, sea al menos del 35 por 100 medida como máximo cada diez días?

3) Los artículos 249, párr. 2, 10 y 34.2, párr. 2 TCE, el Reglamento (CE) nº 603/95 del Consejo, de 21 de febrero, y el Reglamento (CE) nº 785/95, de la Comisión de 6 de abril, son compatibles con una regulación nacional que somete la concesión de ayudas al desecado de forrajes verdes o frescos a la condición de que el período de retención máximo desde la entrada en la planta transformadora hasta su procesado sea inferior a veinticuatro horas?

4) Los artículos 249, párr. 2, 10 y 34.2, párr. 2 TCE, el Reglamento (CE) nº 603/95 del Consejo, de 21 de febrero, y el Reglamento (CE) nº 785/95, de la Comisión de 6 de abril, son compatibles con una regulación nacional que somete la concesión de ayudas al desecado de forrajes verdes o frescos a la condición de que procedan de parcelas situadas a una distancia máxima de 100 kilómetros de la planta de transformación correspondiente, salvo que, en este último caso, se justifique una mayor distancia con la garantía pertinente de transporte especializado?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

10 Mediante estas cuestiones, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita en esencia que se dilucide si el Reglamento de base y el Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que impone, en relación con los forrajes verdes o frescos para transformar, exigencias particulares relativas al modo de entrega, al contenido de humedad, al plazo de transformación y a su cultivo en un área definida.

*Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

11 La demandante en el asunto principal propone que se responda que el Derecho comunitario se opone a la normativa nacional controvertida. A su juicio, con la adopción del artículo 5, apartado 3, del Real Decreto se excedieron las competencias del Estado español, que se limitan al control del destino de las ayudas concedidas para la deshidratación de forrajes y a la gestión del pago en el marco de la organización común de mercado de que se trata.

12 En efecto, según la demandante en el asunto principal, el Reglamento de base enuncia los diferentes requisitos que deben cumplir las empresas transformadoras y su producción para poder acogerse al régimen de ayudas. No obstante, el mencionado Reglamento no prevé precepto alguno que regule la forma de recolección de los forrajes para deshidratar o que imponga una forma de recolección en vez de otra u otras, que establezca un período máximo de almacenamiento de la materia prima en la planta transformadora antes de su deshidratación, ni, mucho menos, que limite la distancia máxima que debe existir entre las fincas productoras de la materia prima y la planta transformadora. Puesto que la normativa comunitaria constituye un sistema exhaustivo, los Estados miembros no tienen competencia para introducir requisitos adicionales de este tipo.

13 El Gobierno español y la Comisión mantienen la postura contraria.

14 Afirman que los Estados miembros, si bien sólo disponen, en principio, de una competencia legislativa residual en las materias cubiertas por una organización común de mercado, son libres de regular las situaciones a las que no se aplica el Derecho comunitario.

15 Las partes demandadas en el procedimiento principal alegan que en el presente caso, ni el Reglamento de base ni el Reglamento de aplicación definen, a día de hoy, el forraje verde o fresco, esto es, la materia prima. El Reglamento de aplicación sólo describe exhaustivamente el producto acabado: el forraje desecado, que, con arreglo al artículo 1 del Reglamento de base, puede acogerse a la ayuda.

16 Añaden que en estas circunstancias, los Estados miembros disponen de una competencia residual para dotar de contenido al concepto de forraje fresco, siempre que las medidas que adopten a este respecto no sean contrarias al Derecho comunitario ni obstaculicen el buen funcionamiento de la organización común de mercado.

17 Sobre este último aspecto, la Comisión señala que las prácticas que implican una pérdida del contenido de humedad del forraje verde o fresco para deshidratar se han desarrollado en España y suponen, a un tiempo, una disminución del esfuerzo de secado artificial, que justifica lo elevado de la ayuda para esta categoría de productos, y un aumento de la producción de forrajes deshidratados, con el consiguiente riesgo de que se superen las cantidades máximas garantizadas y, a fin de cuentas, de que se penalice a los productores de otros Estados miembros, víctimas de la reducción general de las cantidades máximas. Por tanto, el Gobierno español podía atajar esta situación mediante la adopción de medidas legislativas concretas.

18 El Gobierno español sostiene que la normativa de que se trata se estableció con el fin esencial de combatir las prácticas abusivas y el fraude, así como de garantizar la calidad de la mercancía, tal como prevé el artículo 8 del Reglamento de base.

*Respuesta del Tribunal de Justicia*

19 Debe recordarse que con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en los campos cubiertos por una organización común de mercado, los Estados miembros ya no pueden, en principio, intervenir mediante disposiciones nacionales unilaterales (sentencia de 29 de junio de 1978, Dechmann, 154/77, Rec. p. 1573, apartado 16). Su competencia legislativa sólo puede ser residual y se limita a las situaciones no contempladas por el régimen comunitario y a los casos en que éste les reconoce competencia de manera explícita (sentencia de 18 de septiembre de 1986, Comisión/Alemania, 48/85, Rec. p. 2549, apartado 12).

20 Además, procede destacar que, ante un reglamento que establezca una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda significar

una excepción o infrinja dicho reglamento. Son igualmente incompatibles con una organización común de mercados las normativas que se oponen a su correcto funcionamiento, aunque la organización común de mercados no haya regulado de manera exhaustiva la materia de que se trate (sentencias de 8 de enero de 2002, Denkavit, C-507/99, Rec. p. I-169, apartado 32, y de 18 de abril de 2002, Bélgica/Comisión, C-332/00, Rec. p. I-3609, apartado 29).

21 En el presente caso, la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados abarca, tal como se desprende del artículo 1 del Reglamento de base, un determinado número de productos obtenidos mediante la transformación de forrajes verdes o frescos. Como ha señalado la Abogado General en los puntos 33 y 34 de sus conclusiones, los forrajes frescos no forman parte, por sí mismos, de esta organización común de mercado.

22 Por consiguiente, ni el Reglamento de base ni el Reglamento de aplicación prevén requisitos, como los recogidos en el artículo 5, apartado 3, del Real Decreto, para los forrajes frescos destinados a la deshidratación. Asimismo, el artículo 8 del Reglamento de base, que enumera los criterios de calidad mínima que deben respetarse, se refiere expresamente a los forrajes desecados, pero no a los forrajes frescos.

23 En consecuencia, los Estados miembros son, en principio, libres de determinar los requisitos particulares que deben reunir estos últimos productos. La eventual desigualdad de trato que podría derivarse no va más allá de lo necesario en estas circunstancias, como ha señalado la Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones. Por tanto, los artículos 249 CE, párrafo segundo, 10 CE y 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, no resultan vulnerados.

24 En cuanto a la cuestión de si los requisitos previstos por la normativa nacional pueden obstaculizar el buen funcionamiento de la organización común de mercado de que se trata, el Gobierno español y la Comisión han subrayado, sin

ser rebatidas, que el objetivo esencial de tal normativa era combatir las prácticas abusivas y el fraude, así como garantizar la calidad de la materia prima de los productos que pueden acogerse a la ayuda.

25 En estas circunstancias, por las razones expuestas por la Abogado General en los puntos 37 a 41 de sus conclusiones, los criterios establecidos en la normativa nacional controvertida no entorpecen el buen funcionamiento de la organización común de mercado de que se trata.

26 Por tanto, procede responder a las cuestiones planteadas que el Reglamento de base y el Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone, en relación con los forrajes verdes o frescos para transformar, exigencias particulares relativas al modo de entrega, al contenido de humedad, al plazo de transformación y a su cultivo en un área definida.

## Costas

27 Los gastos efectuados por el Gobierno español y por la Comisión, que han 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 Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo mediante resolución de 6 de febrero de 2002, declara:

**El Reglamento (CE) nº 603/95 del Consejo, de 21 de febrero de 1995, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados, y el Reglamento (CE) nº 785/95 de la Comisión, de 6 de abril de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 603/95, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone, en relación con los forrajes verdes o frescos para transformar, exigencias particulares relativas al modo de entrega, al contenido de humedad, al plazo de transformación y a su cultivo en un área definida.**

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de marzo de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris