# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 5 de junio de 2008 *

En el asunto C-534/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Corte suprema di cassazione (Italia), mediante resolución de 23 de noviembre de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2006, en el procedimiento entre

**Industria Lavorazione Carni Ovine Srl**

y

**Regione Lazio,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. G. Arestis, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, por los Sres. G. Fontana y P. Galli, avvocati;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno griego, por el Sr. I. Chalkias y la Sra. I. Pouli, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas por la Sra. C. Cattabriga, en calidad de agente;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1).

2 Dicha petición se formuló en el marco de un litigio entre Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (en lo sucesivo, «ILCO») y la Regione Lazio, relativo a la denegación del pago, por esta última, de una ayuda económica concedida a ILCO.

### Marco normativo

3 El Reglamento nº 866/90 establece, en su artículo 13, que «quedan excluidas las inversiones [...] para comercialización o transformación de productos procedentes de terceros países».

4 El artículo 17 del citado Reglamento, que lleva el encabezamiento «Procedimientos de pago de la ayuda», dispone en su apartado 2:

«Las autoridades o el organismo intermediario contemplado en el apartado 1 verificarán los justificantes de los gastos de los beneficiarios finales y se cerciorarán de la regularidad de los mismos antes de abonar la participación comunitaria. […]»

5 El artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20), dispone:

«Reducción, suspensión y supresión de la ayuda

1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación […]

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

3. Toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. […]»

## Litigio principal y cuestión prejudicial

6 ILCO logró que se le concediera una ayuda económica por un importe equivalente al 50 % de los gastos elegibles, para la construcción en dos fases de un matadero de ganado ovino, donde se transformara y se conservara asimismo la citada carne, en la demarcación del municipio de Acquapendente; la mitad del citado importe debía correr a cargo del presupuesto de la Regione Lazio, en tanto que la otra mitad había de ser aportada por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

7 Mediante una resolución fechada el 17 de octubre de 1996, la Regione Lazio dispuso, en un primer momento, que se abonara el saldo de la ayuda que se le seguía adeudando a ILCO.

8 Sin embargo, en el transcurso del citado mes, las autoridades regionales comprobaron, a raíz de una inspección practicada *in situ,* que se había sacrificado ganado ovino procedente de terceros países en la instalación financiada conjuntamente.

9 Puesto que la Regione Lazio decidió, por este motivo, suspender el pago del saldo de la ayuda económica, ILCO formuló al Tribunale di Roma una solicitud de que se dictara una orden de pago relativa a una cantidad de 1.617.575.382 ITL, la cual fue estimada mediante auto de 5 de junio de 1997.

10 Según se desprende de las observaciones de ILCO, el 19 de junio de 1997, la Comisión señaló que el 31 de diciembre de 1997 era la fecha límite para efectuar los pagos de las cantidades que se le adeudaban a ILCO y la Regione Lazio informó a la Comisión, mediante varias cartas que le dirigió a ésta a lo largo de los meses de junio, agosto y octubre de 1997, que las diligencias judiciales en curso podrían prolongarse más allá de la citada fecha y solicitó ser informada sobre el procedimiento que debía seguirse.

11 El 1 de octubre de 1997, la Regione Lazio recurrió el auto del Tribunale di Roma de 5 de junio de 1997, pero su recurso fue desestimado mediante sentencia de 26 de marzo de 1999.

12 No obstante, la Corte d'appello di Roma modificó la citada resolución en una sentencia de 9 de septiembre de 2002 dictada en apelación.

13 Según las observaciones de la Comisión, de las inspecciones llevadas a cabo se desprende que un 7,4 % del número total de animales sacrificados por ILCO en la instalación financiada conjuntamente en 1997, 1998 y 2000 era de origen extracomunitario.

14 Por otra parte, las observaciones de ILCO y de la Comisión ponen de manifiesto que, el 26 de septiembre de 2002, la Comisión propuso a la Regione Lazio reducir el saldo que le correspondía a ILCO por un importe equivalente al 11,47 % de la cantidad total de la ayuda, sin tener que adoptar una decisión de reducción sobre la base del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 en su versión modificada por el Reglamento nº 2082/93. Mediante resolución de 18 de octubre de 2002, la Regione Lazio aceptó la citada propuesta.

15 El 9 de enero de 2003, ILCO interpuso un recurso de casación contra la sentencia de la Corte d'appello di Roma de 9 de septiembre de 2002, invocando en particular una infracción del artículo 13 del Reglamento nº 866/90.

16 Ante la Corte suprema di cassazione, ILCO afirmó que, puesto que el citado artículo dispone únicamente que no podrá concederse la ayuda comunitaria para financiar proyectos que tengan por objeto la transformación de los productos procedentes de terceros países, no se deduce de ello que un operador económico que haya logrado una financiación y utilizado ésta conforme a las normas comunitarias, que haya cumplido las obligaciones contraídas y que haya alcanzado los objetivos previstos en el referido programa, no pueda sacrificar también animales procedentes de terceros países.

17 Al considerar que debería desestimarse el recurso de casación si el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 exigiese que se destinara exclusivamente la instalación financiada conjuntamente a la transformación de productos de origen comunitario, la Corte suprema di cassazione decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Debe interpretarse el artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 866/90 […] en el sentido de que ha de excluirse la financiación en los casos en que se realice (también) la comercialización o transformación de productos no procedentes del área comunitaria, aun cuando se respete el programa específico respecto del cual se ha obtenido la financiación, junto con la comercialización o transformación de productos procedentes del área comunitaria en la cuantía programada?»

**Sobre la cuestión prejudicial**

18 Debe aclararse, con carácter preliminar, que se ha solicitado expresamente al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 13 del Reglamento nº 866/90, con exclusión del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, el cual constituye la base jurídica de una posible decisión de la Comisión de reducir, suspender o suprimir una ayuda económica.

19 Puesto que, según la resolución de remisión, el litigio principal versa sobre la totalidad de la ayuda económica concedida a ILCO, conviene dilucidar si, en un contexto como el del asunto principal, el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 faculta a la autoridad competente, en el marco de su relación jurídica con el beneficiario final, para denegar completamente el pago de la ayuda económica concedida a este último.

20 En sus observaciones, tanto ILCO como la Comisión exponen que ni la comercialización ni la transformación de ganado ovino procedente de terceros países pueden excluir la financiación en su totalidad. Por su parte, el Gobierno griego señala que, concurriendo determinadas condiciones, el beneficiario de la ayuda podrá utilizar la unidad financiada conjuntamente para la transformación y la comercialización de ganado ovino procedente de terceros países.

21 Por lo que atañe al Gobierno italiano, preconiza una interpretación restrictiva del artículo 13 del Reglamento nº 866/90, que excluya toda ayuda económica comunitaria en el supuesto de que se hayan comercializado o transformado productos extracomunitarios en la instalación que haya recibido dicha ayuda. En apoyo de dicho planteamiento, el citado Gobierno sostiene que el legislador comunitario ha dictado expresamente una disposición para cualquier excepción que se haga a las condiciones establecidas en dicho artículo.

22 Sin embargo, no puede acogerse dicho planteamiento. Efectivamente, conviene destacar que, en unas circunstancias como las del asunto principal, no se trata de una excepción formal a las condiciones previstas en el referido artículo. Se trata, más bien, de la cuestión de si la autoridad competente se halla en condiciones de denegar enteramente el pago de la ayuda concedida, cuando se ponga de manifiesto *a posteriori* que una inversión que haya recibido una ayuda económica, haya servido, en una cierta medida, para la comercialización o la transformación de productos procedentes de terceros países. Sobre este particular, conviene examinar las exigencias establecidas en el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 y las derivadas del principio de proporcionalidad.

23 Por lo que atañe a la interpretación del artículo 13 del Reglamento nº 866/90, conviene señalar que el tenor de esta disposición no establece expresamente obligación alguna a cargo del beneficiario de una ayuda económica, sino que exige unos determinados requisitos para la concesión de tal ayuda.

24 Sin embargo, el hecho de que el legislador comunitario haya impuesto, en el citado artículo 13, tan sólo la prohibición de financiar un proyecto de inversión para la comercialización o la transformación de productos procedentes de países terceros implica lógicamente que el beneficiario tenga que respetar, en el momento de la ejecución del proyecto subvencionado, el objetivo comunitario que haya motivado su financiación, según lo señala con razón el Gobierno griego en sus observaciones. Efectivamente, si el beneficiario de una ayuda económica pudiera utilizar a su arbitrio las instalaciones financiadas conjuntamente para la comercialización o la transformación de productos procedentes del exterior de la Comunidad, no podría alcanzarse el objetivo de esta disposición del artículo 13 del Reglamento nº 866/90, a saber, mejorar la comercialización y la transformación de los productos agrícolas comunitarios.

25 En lo que se refiere a la cuestión de si el incumplimiento de una obligación semejante por el citado beneficiario faculta a la autoridad competente para denegar completamente el pago de la ayuda económica, conviene recordar que, puesto que el principio de proporcionalidad constituye un principio general del Derecho comunitario que ha sido confirmado en repetidas ocasiones por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente en el ámbito de la política agrícola común, debe ser respetado tanto por el legislador comunitario como por los legisladores y los jueces nacionales que aplican el Derecho comunitario. Dicho principio exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medida adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 17 de enero de 2008, Viamex Agrar Handel y ZVK, C-37/06 y C-58/06, Rec. p. I-69, apartados 33 y 35, así como la jurisprudencia citada).

26 Sobre este particular, hay que comprobar, de acuerdo con una jurisprudencia constante, si las obligaciones controvertidas en una situación como la del asunto principal

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 ayuda económica en su integridad, sin que ello suponga una infracción del principio de proporcionalidad, o bien unas obligaciones secundarias, cuyo incumplimiento no debería sancionarse con el mismo rigor que la inobservancia de una obligación principal (véase, por analogía, en lo que se refiere a la cuestión de la pérdida total de una fianza, la sentencia de 27 de noviembre de 1986, Maas, 21/85, Rec. p. 3537, apartado 15 y la jurisprudencia citada).

27 Es forzoso señalar que en el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 no figura dato alguno que permita especificar el alcance de la obligación del beneficiario, en particular por lo que se refiere a la persistencia de ésta en el tiempo, a la influencia que pueden ejercer sobre dicha obligación determinadas circunstancias especiales y a la incidencia de la existencia de un programa concreto en el que se fijen unos objetivos relativos a la utilización de la instalación financiada conjuntamente.

28 Pues bien, sobre este particular, tanto el Gobierno griego como la Comisión señalan con razón que existen razones fundadas que pueden llevar al beneficiario de una ayuda a utilizar posteriormente las instalaciones subvencionadas también para la comercialización o la transformación de productos procedentes de terceros países. De esta forma, en circunstancias como las del asunto principal, el hecho de que la epidemia de encefalopatía espongiforme bovina haya provocado un importante incremento de la demanda de carne de ovino, lo cual ha reducido las existencias del citado producto en el mercado comunitario, puede suponer una razón fundada de esta índole, tal como lo sostiene la Comisión.

29 Además, procede destacar que la cantidad de productos procedentes de los Estados miembros tratados en la instalación financiada conjuntamente que se cuestiona en el asunto principal se corresponde con la cantidad prevista en el programa específico en cuyo marco se concedió la ayuda económica y que tan sólo un 7,4 % del número total de animales sacrificados en dicha instalación era de origen extracomunitario.

30 Procede, pues, considerar que, habida cuenta de particularidades como las que caracterizan el asunto principal, recordadas en los apartados 28 y 29 de la presente sentencia, y al no figurar en el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 dato alguno acerca del alcance de la obligación que le impone esta misma norma al beneficiario de una ayuda económica, consistente en no utilizar las instalaciones financiadas conjuntamente para la comercialización o la transformación de productos procedentes de países terceros, no puede afirmarse, en una situación como la controvertida en el asunto principal, que exista un incumplimiento de la obligación principal que ocasione la pérdida total de la ayuda económica de que se trata. Por otra parte, dicha apreciación se ve corroborada por el acuerdo concluido entre la Regione Lazio y la Comisión con objeto de reducir el saldo de la ayuda de que se trata por un importe equivalente a un 11,47 % del total de la misma sin que la Comisión haya adoptado decisión alguna de reducir, ni de suprimir la referida ayuda.

31 En vista de todo lo anterior, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 13 del Reglamento nº 866/90 debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las del asunto principal, no excluye el pago de una ayuda económica en aquellos casos en los que se lleve a cabo una comercialización o transformación que afecta también a productos que tengan su origen fuera del territorio comunitario, cuando se ha respetado el programa concreto para el cual se ha obtenido dicha ayuda, en la medida en que se han comercializado o transformado en las cantidades previstas los productos que tengan su origen en la Comunidad.

**Costas**

32 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

**El artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas, debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las del asunto principal, no excluye el pago de una ayuda económica en aquellos casos en los que se lleve a cabo una comercialización o transformación que afecta también a productos que tengan su origen fuera del territorio comunitario, cuando se ha respetado el programa concreto para el cual se ha obtenido dicha ayuda, en la medida en que se han comercializado o transformado en las cantidades previstas los productos que tengan su origen en la Comunidad.**

Firmas