SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 21 de octubre de 2003 *

En los asuntos acumulados C-261/01 y C-262/01,

que tienen por objeto dos peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Hof van Beroep te Antwerpen (Bélgica), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Belgische Staat

y

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (asunto C-261/01),

y entre

Belgische Staat

y

Openbaar Slachthuis NV (asunto C-262/01),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario, en particular de los artículos 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) y 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), así como de la Decisión de la Comisión, de 9 de agosto de 1996, relativa a la medida de ayuda nº N 366/96,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, y los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans (Ponente), C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Presidentes de Sala, los Sres. D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet y R. Schintgen, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y el Sr. S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Belgische Staat, por la Sra. A. Snoecx, en calidad de agente, asistida por los Sres. B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts y J. Wouters, advocaten;

— en nombre de los Sres. Van Calster y Cleeren y de Openbaar Slachthuis NV, por los Sres. J. Arnauts-Smeets y J. Keustermans, advocaten;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. H.M.H. Speyart y D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Belgische Staat, representado por los Sres. B. van de Walle de Ghelcke y J. Wouters; de los Sres. Van Calster y Cleeren, representados por el Sr. J. Keustermans; de Openbaar Slachthuis NV, representada por el Sr. J. Arnauts-Smeets, y de la Comisión, representada por el Sr. H. van Vliet, en calidad de agente, expuestas en la vista de 10 de diciembre de 2002;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resoluciones de 28 de junio de 2001, recibidas en el Tribunal de Justicia el 5 de julio siguiente, el Hof van Beroep te Antwerpen planteó, con arreglo al artículo 234 CE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Derecho comunitario, en particular de los artículos 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) y 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), así como de la Decisión de la Comisión, de 9 de agosto de 1996, relativa a la medida de ayuda nº N 366/96 (en lo sucesivo, «Decisión de 1996»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de los litigios entre el Estado belga y, por un lado, los Sres. Van Calster y Cleeren, tratantes de ganado, y, por otro lado, el matadero Openbaar Slachthuis NV (en lo sucesivo, «Openbaar Slachthuis»). Los Sres Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis solicitan al Belgische Staat que les devuelva las cotizaciones que abonaron al Fondo para la sanidad y la producción de animales (en lo sucesivo, «Fondo de 1987»), por estimar que su recaudación vulnera el Derecho comunitario.

Marco jurídico

Legislación nacional

3 La Ley, de 24 de marzo de 1987, sobre la sanidad animal *(Belgische Staatsblad* de 17 de abril de 1987, p. 5788; en lo sucesivo, «Ley de 1987»), estableció un régimen para financiar las prestaciones relacionadas con la lucha contra las enfermedades de los animales y con la mejora de la higiene, la sanidad y la calidad de los animales y de los productos de origen animal (en lo sucesivo, «régimen de 1987»). Conforme a su artículo 2, tiene por objetivo «luchar contra las enfermedades de los animales con el fin de favorecer la salud pública y la prosperidad económica de los ganaderos».

4 El artículo 32, apartado 2, de la Ley de 1987 dispone lo siguiente:

«En el seno del Ministerio de Agricultura se creará [el Fondo de 1987] [...]. 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 sanidad y la calidad de los animales y de los productos de origen animal. El Fondo se financiará mediante:

1) Cotizaciones obligatorias a cargo de las personas físicas o jurídicas que produzcan, transformen, transporten, elaboren, vendan o comercialicen animales; [...]

[...]

Cuando la cotización obligatoria recaiga sobre quienes transforman, transportan, elaboran, venden o comercializan animales o productos de origen animal, se repercutirá en cada transacción hasta la fase del productor.»

5 La Ley de 1987 prevé que el importe de estas cotizaciones obligatorias y los procedimientos de recaudación deben establecerse mediante Real Decreto. El Real Decreto, de 11 de diciembre de 1987, relativo a las cotizaciones obligatorias al Fondo para la sanidad y la producción de animales *(Belgische Staatsblad* de 23 de diciembre de 1987, p. 19137; en lo sucesivo, «Real Decreto de 1987»), impuso a los mataderos y exportadores, a partir del 1 de enero de 1988, una cotización de 105 BEF por bovino, ternero o cerdo sacrificado o exportado vivo. Tanto la Ley como el Real Decreto de 1987 fueron objeto de sucesivas modificaciones. Ninguno de estos textos se notificó a la Comisión con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado.

6 En virtud de la Ley de 23 de marzo de 1998, relativa a la creación de un Fondo presupuestario para la sanidad y la calidad de los animales y de los productos de

origen animal *(Belgische Staatsblad* de 30 de abril de 1998, p. 13469; en lo sucesivo, «Ley de 1998»), se suprimen con carácter retroactivo el régimen y el Fondo de 1987 y se sustituyen por un nuevo régimen (en lo sucesivo, «régimen de 1998»), que incluye un nuevo sistema de cotizaciones obligatorias aplicable retroactivamente desde el 1 de enero de 1988, y por un nuevo Fondo, el Fondo presupuestario para la sanidad y la calidad de los animales y de los productos de origen animal (en lo sucesivo, «Fondo de 1998»). El régimen de 1998 difiere esencialmente del de 1987 en la medida en que no prevé cotización alguna por los animales importados y en que las relativas a los animales exportados dejan de devengarse a partir del 1 de enero de 1997.

7 Con arreglo al artículo 5 de la Ley de 1998, el Fondo de 1998 se financiará, en particular, mediante las cotizaciones impuestas por real decreto a las personas físicas o jurídicas que produzcan, transformen, transporten, elaboren, vendan o comercialicen animales o productos de origen animal.

8 El artículo 14 de la Ley de 1998 impone cotizaciones a los mataderos y exportadores. Los importes de dichas cotizaciones varían en función del período en que se devenguen. A tenor de dicho artículo:

«Se imponen a los mataderos y a los exportadores las siguientes cotizaciones obligatorias al Fondo:

[...]

Estas cotizaciones obligatorias se repercutirán sobre el productor.

Las mencionadas cotizaciones obligatorias se devengarán únicamente por los animales nacionales. No se devengarán por los animales importados. Dejarán de ser exigibles en relación con los animales exportados a partir del 1 de enero de 1997.

Por lo que respecta a los animales importados, las cotizaciones obligatorias que se hayan abonado a partir del 1 de enero de 1988 conforme al Real Decreto de 11 de diciembre de 1987, relativo a las cotizaciones obligatorias al Fondo para la sanidad y la producción de animales, modificado por los Reales Decretos de 8 de abril de 1989, 23 de noviembre de 1990, 19 de abril de 1993, 15 de mayo de 1995, 25 de febrero de 1996 y 13 de marzo de 1997, serán devueltas a los acreedores que demuestren que las cotizaciones obligatorias que han abonado se refieren a animales importados, que no han repercutido dichas cotizaciones obligatorias sobre el productor o que se ha anulado la repercusión y que han satisfecho todas las cotizaciones obligatorias por animales nacionales, incluidos los animales de abasto, de reproducción y de producción exportados.»

9 Los artículos 15 y 16 de la Ley de 1998 imponen cotizaciones a los responsables de explotaciones porcinas, a las centrales lecheras y a los titulares de licencias para la venta de productos lácteos.

10 El artículo 17, párrafo segundo, de la Ley de 1998 prevé la compensación de pleno Derecho entre los créditos relativos a las cotizaciones abonadas con arreglo al régimen de 1987 y las cotizaciones devengadas conforme al régimen de 1998.

Procedimiento sustanciado ante la Comisión

11 Con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, la Comisión declaró, en su Decisión 91/538/CEE, de 7 de mayo de 1991, relativa

al fondo para la sanidad y la producción de animales en Bélgica (DO L 294, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión de 1991»), que el régimen de 1987 era incompatible con el mercado común de conformidad con el artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y que, por tal motivo, debía suprimirse, en la medida en que las cotizaciones obligatorias en la fase de sacrificio gravaban también los animales y productos importados de los demás Estados miembros.

12 Mediante escritos de 7 de diciembre de 1995 y de 20 de mayo de 1996, el Reino de Bélgica notificó, conforme al artículo 93, apartado 3, del Tratado, un proyecto de medidas legislativas para la derogación del régimen de 1987 y su sustitución por un nuevo régimen.

13 Dicho proyecto preveía, en particular, la resolución del problema de la tributación por animales importados que había llevado a la Comisión, en su Decisión de 1991, a declarar incompatible con el mercado común el régimen de 1987.

14 En su Decisión de 1996, la Comisión declaró compatible con el mercado común el proyecto de la Ley de 1998.

Litigios principales

15 Los Sres. Van Calster y Cleeren se dedican a la compraventa de cabezas de ganado, de las que una parte se destina a la exportación. Abonaron cotizaciones al Fondo de 1987 con arreglo a la Ley y al Real Decreto de 1987. Openbaar Slachthuis se dedica a la compra, sacrificio y venta de ganado y a la

comercialización de carne. También abonó cotizaciones al Fondo de 1987. En los litigios principales, los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis solicitan que se les devuelva una parte de tales cotizaciones por considerar que su recaudación vulnera el Derecho comunitario.

16 Tales cotizaciones se devengaron tanto por los animales y productos de origen animal nacionales como por los animales y productos de origen animal importados.

17 Habida cuenta de que el artículo 14, última frase, de la Ley de 1998 prevé un régimen de restitución de las cotizaciones abonadas por los animales y productos de origen animal importados, los litigios principales se limitan a las devengadas por los animales o productos de origen animal nacionales.

18 Las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales nacionales que conocieron de estos asuntos en primera instancia estimaron los recursos de los Sres. Van Calster y Cleeren y de Openbaar Slachthuis. Sin embargo, el Estado belga recurrió en apelación contra tales resoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente.

19 El Estado belga invoca, en contra de los Sres. Van Calster y Cleeren y de Openbaar Slachthuis, el artículo 17, párrafo segundo, de la Ley de 1998. Indica que dicha disposición prevé la compensación entre los créditos relativos a la restitución de las cotizaciones abonadas conforme al régimen de 1987 y las cotizaciones devengadas retroactivamente con arreglo al régimen de 1998.

20 Los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis sostienen que la Ley de 1998 no puede constituir el fundamento de una imposición retroactiva. Alegan en particular que el Derecho comunitario se opone a dicha retroactividad.

21 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que la Comisión no consideró ni en su Decisión de 1991 ni en su examen del régimen de 1998 que las cotizaciones percibidas por los animales exportados vivos hasta el 1 de enero de 1997 fueran contrarias al Tratado. Además, menciona que, según las declaraciones formuladas en su Decisión de 1996, la Comisión no planteaba objeciones contra las medidas contenidas en el proyecto de la Ley de 1998. En opinión de dicho órgano jurisdiccional, la Decisión de 1996 implica que la normativa por la que se impone una cotización por la exportación de animales hasta el 1 de enero de 1997 no era contraria al Derecho comunitario.

22 En lo que atañe a las cotizaciones por exportación, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, conforme a reiterada jurisprudencia, tales cotizaciones no incurren en la prohibición de exacciones de efecto equivalente cuando se aplican por los mismos importes a productos idénticos destinados al mercado nacional (véase la sentencia de 10 de marzo de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association y otros, asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735). Estima que en los litigios principales las cotizaciones gravan los animales de forma sistemática y conforme a los mismos criterios, con independencia de que se destinen a la exportación o al sacrificio. Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que las cotizaciones por exportación controvertidas en los procedimientos principales no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 95 del Tratado CE (actualmente artículo 90 CE, tras su modificación), dado que éste sólo prohíbe la discriminación fiscal en detrimento de los productos importados.

23 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente estima que el Tratado no se opone a que el Estado belga, aun cuando deba devolver íntegramente las sumas percibidas indebidamente, prevea nuevas medidas de ayuda, que pueden ejecutarse una vez notificadas a la Comisión y aprobadas por ésta. Sin embargo, según dicho órgano jurisdiccional, se plantea la cuestión de si el Tratado se opone a que el nuevo régimen de ayuda tenga efecto retroactivo, de modo que se perciban cotizaciones por operaciones que hayan tenido lugar varios años antes de dicha notificación.

24 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que la Comisión, al aprobar las ayudas previstas en el régimen de 1998, decidió también que el modo en que se financian dichas ayudas, es decir, la percepción de una cotización en favor del Fondo de 1998, es compatible con el mercado común.

25 No obstante, señala que los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis han negado que la Comisión sea competente en esta materia.

26 El órgano jurisdiccional remitente recuerda a este respecto que sólo el Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de los actos adoptados por la Comisión con arreglo al artículo 173 del Tratado. Subraya que, como ha quedado acreditado en los litigios principales, los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis se ven directa e individualmente afectados por la Decisión de 1996. Afirma que, no obstante, cabe preguntarse si dicha Decisión constituye una autorización concedida al Estado miembro, de tal modo que las partes del litigio principal se vean directa e individualmente afectadas por la decisión del Estado miembro por la que se ejecuta dicha autorización, pero no por un acto de la Comisión. Estima que la respuesta a esta cuestión es decisiva para pronunciarse sobre la admisibilidad de dicha excepción de incompetencia.

Cuestiones prejudiciales

27 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente, por considerar que la resolución de los litigios de que conoce requiere la interpretación de ciertas normas comunitarias, decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales.

28 Las cuestiones planteadas en ambos asuntos principales se formulan en términos idénticos y en el mismo orden, si bien la resolución de remisión en el asunto C-262/01 contiene una segunda cuestión que no se incluye en el asunto C-261/02. El Hof van Beroep te Antwerpen ha planteado en el asunto C-262/01 las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es conforme con el Derecho comunitario, especialmente con el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE [...], en las circunstancias antes expuestas, un régimen de ayuda que, tras haberle sido notificado, la Comisión consideró compatible con el mercado común el 30 de julio de 1996 y en virtud del cual el Estado miembro impone con efecto retroactivo, en aras del interés general, cotizaciones o exacciones:

— para financiar un Fondo para la sanidad y la producción de animales;

— a las personas físicas y jurídicas descritas en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley [...] de 23 de marzo de 1998, modificada por el Arbitragehof en su sentencia de 9 de febrero de 2000 en los asuntos 1414, 1450, 1452, 1453 y 1454;

— por las operaciones definidas en dichos artículos que se hayan realizado en el período comprendido entre 1988 y el 21 de mayo de 1996, en el que todavía no se habían aprobado dichas ayudas?

2) ¿Al aprobar las ayudas establecidas por la Ley de 23 de marzo de 1998, aprobó también la Comisión el efecto retroactivo de dicha Ley?

3) ¿Tiene la Decisión de la Comisión de 30 de julio de 1996 únicamente el alcance de una autorización individual concedida al Estado miembro para que ejecute las ayudas proyectadas?

4) ¿Afecta dicho acto de la Comisión directa e individualmente a los obligados al pago de las cotizaciones, en el sentido del artículo 173 del Tratado CE [...]?

5) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión, ¿permite el Derecho comunitario que los obligados al pago de las cotizaciones, en su condición de beneficiarios de la ayuda, propongan una excepción de incompetencia contra la referida Decisión de la Comisión por la que se autorizó la ejecución de las ayudas de las que se benefician?

6) En el supuesto de que se admita que la Decisión controvertida de la Comisión afecta directa e individualmente a los apelados, en su condición de obligados al pago de las cotizaciones y/o de beneficiarios de la ayuda, y que, por lo tanto, éstos pueden proponer válidamente la excepción de incompetencia, ¿se extralimitó la Comisión, con su Decisión de 30 de julio de 1996, en el ejercicio de su facultad de apreciación e infringió el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE [...]?»

29 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2001, se acumularon los asuntos C-261/01 y C-262/01 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre la primera cuestión de los asuntos C-261/01 y C-262/01

30 Mediante la primera cuestión que plantea en los asuntos C-261/01 y C-262/01, el órgano jurisdiccional remitente solicita en esencia que se dilucide si el artículo 93, apartado 3, del Tratado debe interpretarse en el sentido de que se opone, en circunstancias como las de los asuntos principales, a que se perciban cotizaciones para la financiación de un régimen de ayuda que se haya declarado compatible con el mercado común en una decisión de la Comisión, cuando tales cotizaciones se impongan con carácter retroactivo.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

31 El Estado belga alega, ante todo, que las circunstancias del asunto en que recayó la sentencia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Rec. p. I-5505), difieren fundamentalmente de las existentes en los litigios principales. En efecto, dicha sentencia versaba sobre casos en los que las autoridades nacionales habían procedido a la ejecución de medidas de ayuda sin haberlas notificado previamente a la Comisión o sin esperar a la decisión definitiva de ésta, en contra de lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado. Ahora bien, los litigios principales se refieren a una medida de ayuda correctamente notificada a la Comisión, que decidió no plantear objeciones al respecto.

32 En primer lugar, considera que la Ley de 1998 es conforme con el proyecto examinado por la Comisión en la Decisión de 1996. En consecuencia, no existe incompatibilidad alguna entre las medidas de ayuda de que se trata en los litigios principales y el mercado común. Además, la Comisión ya afirmó expresamente en la Decisión de 1991 que «las ayudas previstas [son] compatibles [con el Derecho comunitario] tanto por su forma como por sus objetivos». Sólo la financiación del Fondo de 1987 que se obtuviera a través de exacciones parafiscales que

gravaban también los productos comunitarios importados planteaba problemas de Derecho comunitario. El Estado belga subraya que no niega que la Decisión de 1991 no podía subsanar la irregularidad de las medidas de ayuda no notificadas, como se desprende de la sentencia Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, antes citada. Sin embargo, los asuntos principales se refieren a otra cuestión: la de determinar los efectos de la Decisión de 1996, dictada tras la notificación de un nuevo régimen legal.

33 Asimismo, el Estado belga alega que, al prever únicamente el efecto retroactivo de las cotizaciones obligatorias que la Comisión no había considerado problemáticas en su Decisión de 1991, el legislador belga no pretendía en modo alguno subsanar vicios procesales cometidos en el pasado. Por el contrario, quería garantizar la calidad y la continuidad del funcionamiento del Fondo de 1987 en aras del interés general y, en particular, de la salud pública, así como en completa armonía con los objetivos y principios de la política agrícola común.

34 Además, el Estado belga sostiene que el Tribunal de Justicia debería tener en cuenta el artículo 90, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 2). Estima obvio que el Fondo de 1987 y, posteriormente, el Fondo de 1998 estaban encargados de tareas de interés económico general en el sentido de dicha disposición. El Estado belga no considera que las medidas con efecto retroactivo por las que se pretende garantizar que entidades como el Fondo de 1987 y el de 1998 puedan cumplir sus tareas de interés general queden exentas de la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. Sin embargo, destaca el importante papel que desempeña el artículo 90, apartado 2, del Tratado al prever que la Comisión tenga en cuenta la prestación de servicios de interés general cuando examine si un régimen como el previsto por la Ley de 1998 puede tener efectos parcialmente retroactivos y, de ser así, en qué medida.

35 Por último, el Estado belga alega que el efecto retroactivo que la Ley de 1998 prevé para el régimen de las cotizaciones impuestas responde, en cualquier caso, a un motivo de interés general y que, si no existiera tal efecto, los fundamentos del sistema en que reposan el funcionamiento y el equilibrio económico y financiero del Fondo de 1998 quedarían comprometidos.

36 Por su parte, los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis aducen que, conforme al artículo 5, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE, párrafo segundo), el juez nacional está obligado, en el marco de sus competencias, a garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario y a proteger los derechos que éste reconoce a los particulares. En el presente caso, el juez nacional debería, por tanto, garantizar el efecto directo del artículo 93, apartado 3, del Tratado.

37 A este respecto, se remiten a las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto en el que recayó la sentencia de 16 de diciembre de 1992, Lornoy y otros (C-17/91, Rec. p. I-6523), para sostener que es imposible distinguir entre las cotizaciones y las medidas de ayuda, ya que las cotizaciones, por un lado, constituyen el medio que garantiza el efecto beneficioso de dichas medidas y, por otro lado, pueden perturbar el mercado. En consecuencia, el artículo 93, apartado 3, del Tratado se aplica, en los litigios principales, tanto a las cotizaciones como a las medidas de ayuda.

38 Además, deducen de los apartados 15 a 17 de la sentencia Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, antes citada, que una eventual decisión de la Comisión por la que una medida de ayuda se declare compatible con el mercado común no tiene la consecuencia de regularizar las cotizaciones indebidamente percibidas. Afirman que, a este respecto, incumben a la Comisión y al juez nacional dos tareas diferenciadas.

39 Además, los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis consideran que la norma, derivada de la misma sentencia, que pretende evitar que se incite a los Estados miembros a vulnerar el artículo 93, apartado 3, del Tratado se aplica también a las ayudas con efecto retroactivo, es decir, a aquellas que un Estado miembro desea conceder para un período que ya ha transcurrido en el momento de su notificación. Esta norma se aplica con mayor motivo a las medidas retroactivas que tengan por fin y efecto impedir el reembolso de cotizaciones indebidamente percibidas. En este caso, la prohibición de ejecución prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado se vería efectivamente burlada mediante la concesión de efecto retroactivo a las medidas proyectadas. Si se considerase admisible dicha maniobra, el referido artículo sería letra muerta. En efecto, basta con establecer de nuevo, con carácter retroactivo, las cotizaciones indebidamente percibidas o la ayuda indebidamente concedida.

40 El Gobierno neerlandés alega que no existe ninguna relación entre el efecto retroactivo de las cotizaciones controvertidas en los litigios principales y lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado que impida la ejecución de las medidas proyectadas. En efecto, los litigios principales no se refieren al caso en que un Estado miembro ejecute una medida de ayuda desconociendo la prohibición que contiene tal disposición. El fundamento jurídico de las cotizaciones se encuentra en la Ley de 1998, que fue notificada a la Comisión en fase de proyecto y que no entró en vigor hasta su aprobación.

41 Además, el Gobierno neerlandés destaca que el órgano jurisdiccional remitente parece basar sus cuestiones prejudiciales en la hipótesis de que, en sus decisiones relativas a ayudas de Estado, la Comisión debe siempre pronunciarse separadamente acerca de los efectos en el tiempo de las cotizaciones impuestas. Sin embargo, el Gobierno neerlandés sostiene que no es así. En su opinión, la Comisión sólo actúa de este modo si el efecto retroactivo de las cotizaciones vulnera el Tratado. Cuando la Comisión no se pronuncie en este sentido, debe considerarse que la medida de ayuda, incluido el mecanismo de cotización y su eventual efecto retroactivo, es compatible con el mercado común.

42 La Comisión señala que, como es sabido, el régimen de 1998 le fue notificado conforme al artículo 93, apartado 3, del Tratado y su compatibilidad con el mercado común se reconoció en la Decisión de 1996. Alega que en esta Decisión se menciona que la Comisión «ha tomado nota de que el sistema de cotizaciones obligatorias impuestas a los mataderos deja de gravar los animales importados o exportados».

43 La Comisión señala que, en la medida en que se aplique al período posterior al 9 de agosto de 1996, el régimen de 1998 ha sido notificado regularmente y, por lo tanto, es legal. Sin embargo, la Comisión considera que la aplicación de dicho régimen al período anterior a la mencionada fecha equivale en realidad a la concesión de una ayuda no aprobada por la Comisión en contra de lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. En efecto, la conclusión contraria permitiría a un Estado miembro privar de efecto útil, mediante una legislación retroactiva, a la prohibición de ejecutar ayudas de Estado no aprobadas.

Respuesta del Tribunal de Justicia

44 Para responder a la primera cuestión, ha de determinarse previamente si la obligación de notificación de una ayuda de Estado prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado y las consecuencias que se derivan del eventual incumplimiento de dicha obligación son igualmente aplicables al modo de financiación de tal ayuda. En efecto, esta cuestión se plantea en relación con una medida de ayuda que prevé un régimen de cotizaciones que forma parte integrante de aquélla y que se destina específica y exclusivamente a su financiación.

45 En virtud del artículo 93 del Tratado, sólo la Comisión es competente, bajo el control del Tribunal de Justicia, para apreciar la compatibilidad con el mercado común de una ayuda de Estado.

46 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 92 del Tratado no permite a la Comisión aislar la ayuda propiamente dicha de su modo de financiación e ignorar este último si, asociado a la ayuda propiamente dicha, hace que el conjunto sea incompatible con el mercado común (sentencia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69, Rec. p. 487, apartado 4).

47 En efecto, la circunstancia de que el modo de financiación se ajuste, en su caso, a las demás exigencias del Tratado y, en particular, a las impuestas por su artículo 95 no implica que la medida de que se trata sea legítima a la luz de los artículos 92 y 93 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 13). Es posible que una ayuda propiamente dicha no altere sustancialmente los intercambios entre Estados miembros, de modo que se reconozca su admisibilidad, y que, sin embargo, prevea un modo de financiación que agrave su efecto perturbador y vuelva el conjunto incompatible con un mercado único y el interés común (véase la sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 16).

48 Asimismo, cuando un tributo específicamente destinado a financiar una ayuda resulta contrario a otras disposiciones del Tratado, como, por ejemplo, a los artículos 9 y 12 del Tratado CE (actualmente artículos 23 CE y 25 CE, tras su modificación) o al artículo 95 de dicho Tratado, la Comisión no puede declarar la compatibilidad con el mercado común del régimen de ayuda del que forme parte el mencionado tributo (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia, 73/79, Rec. p. 1533, apartado 11).

49 De tal circunstancia se deriva que el modo de financiación de una ayuda puede suponer que la totalidad del régimen de ayuda que pretende sostener sea incompatible con el mercado común. Por tanto, el examen de una ayuda no puede separarse del de los efectos de su modo de financiación (sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 8). Por el contrario, en el examen de una medida de ayuda, la Comisión debe necesariamente tener en cuenta también su modo de financiación si éste forma parte integrante de dicha medida.

50 En tal caso, la notificación de la medida de ayuda, prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, debe abarcar también su modo de financiación para que la Comisión pueda examinarla sobre la base de una información completa. De no ser así, no puede excluirse que se declare compatible una medida de ayuda que, si la Comisión hubiera estado al corriente de su modo de financiación, no habría podido recibir dicha calificación.

51 Por consiguiente, con el fin de garantizar el efecto útil de la obligación de notificación, así como un examen adecuado y completo de una ayuda de Estado por parte de la Comisión, el Estado miembro debe, para cumplir con tal obligación, notificar no sólo el proyecto de ayuda propiamente dicho, sino también su modo de financiación, si éste forma parte integrante de la medida proyectada.

52 Habida cuenta de que la obligación de notificación abarca también el modo de financiación de la ayuda, las consecuencias que se derivan de la inobservancia, por las autoridades nacionales, del artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado deben aplicarse también a este aspecto de la medida de ayuda.

53 A este respecto, procede recordar, por un lado, que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales proteger los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de la prohibición de ejecución de las ayudas que se establece en el artículo 93, apartado 3, última fase, del Tratado y tiene efecto directo (sentencias, antes citadas, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, apartado 12, y Lornoy y

otros, apartado 30), y, por otro lado, que el Estado miembro está obligado, en principio, a reembolsar los tributos percibidos en infracción del Derecho comunitario (sentencia de 14 de enero de 1997, Comateb y otros, asuntos acumulados C-192/95 a C-218/95, Rec. p. I-165, apartado 20).

54 Se deduce de lo anterior que, cuando se aplique una medida de ayuda, de la que forme parte integrante un modo de financiación, sin que se haya observado la obligación de notificación, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, en principio, a ordenar el reembolso de los tributos o cotizaciones específicamente recaudados para la financiación de dicha ayuda.

55 En el presente caso, las cotizaciones percibidas con arreglo a los artículos 14 a 16 de la Ley de 1998 revierten al Fondo de 1998. Por tanto, dichas cotizaciones se perciben con el único y exclusivo fin de financiar las medidas de ayuda controvertidas en los litigios principales.

56 La Ley de 1998 se notificó a la Comisión, que la declaró compatible con el mercado común mediante su Decisión de 1996. Por tal motivo, en la medida en que se refieren al período que se inicia en la fecha exacta de adopción de dicha Decisión, es decir, el 9 de agosto de 1996, tanto la ayuda propiamente dicha como las cotizaciones impuestas para su financiación son legales.

57 Sin embargo, la Ley de 1998 impone cotizaciones con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 1988. Por tanto, una parte de las cotizaciones previstas por la Ley de 1998 se impone para un período anterior a la adopción de la Decisión de 1996.

58 En consecuencia, la Ley de 1998, en la medida en que impone cotizaciones con efecto retroactivo para el período comprendido entre el 1 de enero de 1988 y el 8 de agosto de 1996, es ilegal, ya que, a este respecto, no se ha respetado la obligación de notificación previa a la ejecución del régimen de ayuda. Por consiguiente, la percepción de dichas cotizaciones infringe lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado.

59 Además, la Ley de 1998 derogó la Ley de 1987, que no había sido notificada a la Comisión, y reemplazó el régimen de ayuda y de cotizaciones que preveía esta última por un nuevo régimen, esencialmente idéntico, con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1988, fecha de entrada en vigor de la Ley de 1987. Como ha subrayado el Abogado General en el punto 14 de sus conclusiones, el legislador belga pretendía subsanar de este modo las consecuencias que se derivaban del incumplimiento de la obligación de notificación previa de la medida de ayuda prevista en la Ley de 1987.

60 No puede considerarse que esta técnica legislativa sea compatible con la obligación de notificación impuesta por el artículo 93, apartado 3, del Tratado. En efecto, de ser admitida, los Estados miembros podrían ejecutar inmediatamente un proyecto de ayuda de Estado no notificado y evitar las consecuencias de su falta de notificación mediante la derogación de la medida de ayuda y su reintroducción simultánea con efecto retroactivo.

61 Esta conclusión no puede verse desvirtuada por el argumento que el Estado belga deduce del artículo 90, apartado 2, del Tratado. Aun suponiendo que dicha disposición pudiera aplicarse al Fondo de 1998, procede señalar que, como el propio Estado belga ha admitido, la Ley de 1998 debía en cualquier caso notificarse conforme al artículo 93, apartado 3, del Tratado (véase la sentencia de 22 de junio de 2000, Francia/Comisión, C-332/98, Rec. p. I-4833, apartados 31

a 33). Además, dicha Ley quedaba necesariamente sujeta a la prohibición de ejecución establecida en el citado apartado.

62 Debe señalarse también que la ilegalidad total o parcial de una medida de ayuda derivada del incumplimiento de la obligación de notificación previa a la ejecución no se disipa por el hecho de que en una decisión definitiva de la Comisión tal medida se considere compatible con el mercado común.

63 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, so pena de vulnerar el efecto directo del artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado y de ignorar los intereses de los justiciables que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la función de proteger, dicha decisión definitiva de la Comisión no tiene la consecuencia de regularizar, *a posteriori*, los actos de ejecución que fueran inválidos por haber sido adoptados incumpliendo la prohibición prevista en tal artículo. Cualquier otra interpretación conduciría a fomentar la inobservancia, por parte del Estado miembro interesado, de dicha disposición y la privaría de su eficacia (véase la sentencia Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, antes citada, apartado 16).

64 Por otro lado, procede recordar que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales proteger los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de la prohibición de ejecución de las ayudas que se establece en el artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado y tiene efecto directo. Tal incumplimiento, invocado por los justiciables que puedan alegarlo y declarado por los órganos jurisdiccionales nacionales, debe conducir a que éstos extraigan de este hecho todas las consecuencias, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución de las medidas de ayuda de que se trate, como a la recuperación de las ayudas económicas concedidas (véanse las sentencias, antes citadas, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, apartado 12, y Lornoy y otros, apartado 30).

65 Habida cuenta de lo que antecede, procede responder a la primera cuestión planteada en los asuntos C-261/01 y C-262/01 que el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de se opone, en circunstancias como las de los asuntos principales, a que se perciban cotizaciones para la financiación específica de un régimen de ayuda que se haya declarado compatible con el mercado común en una decisión de la Comisión, cuando tales cotizaciones se impongan con carácter retroactivo para un período anterior a la fecha de adopción de dicha decisión.

Sobre la segunda cuestión del asunto C-262/01

66 Mediante la segunda cuestión que plantea en el asunto C-262/01, el órgano jurisdiccional remitente solicita en esencia que se dilucide si la Decisión de 1996 debe interpretarse en el sentido de que aprueba el efecto retroactivo de la Ley de 1998.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

67 El Estado belga sostiene que debe responderse afirmativamente a esta cuestión. En efecto, el texto íntegro del proyecto de la Ley de 1998 se remitió a la Comisión. A su juicio, el régimen de 1998 sólo planteaba problemas de compatibilidad con el mercado común por lo que respecta a su modo de financiación. Por consiguiente, la Comisión prestó necesariamente especial atención a las disposiciones relativas a las cotizaciones impuestas por dicho proyecto, incluidos sus efectos en el tiempo. Además, la Comisión analizó dicho proyecto de manera detallada, tal como demuestran las solicitudes de información complementaria presentadas.

68 Por tanto, el Estado belga llega a la conclusión de que, tras examinar detalladamente el mencionado proyecto y, en particular, su artículo 14, la Comisión era sin duda alguna consciente de que esta disposición imponía cotizaciones obligatorias en favor del Fondo de 1998 a partir del 1 de enero de 1988. Al no haber planteado ninguna objeción contra el conjunto de medidas notificadas, la Comisión aprobó dicha disposición.

69 Los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis sostienen que la Ley de 1998 tenía por objetivo y efecto imponer cotizaciones para el pasado. Además, alegan que no se desprende en absoluto de la Decisión de 1996 que la Comisión hubiera aprobado la ejecución retroactiva de medidas de ayuda. Afirman que en tal Decisión la Comisión se limitó a declarar que las medidas de ayuda establecidas en la Ley de 1998 para el futuro eran compatibles con el mercado común. Tal circunstancia implica que la mencionada Ley, en la medida en que impone cotizaciones con carácter retroactivo, es ilegal. Aducen que el inicio de la ejecución de dicha Ley se retrotrae a 1988, es decir, ocho años antes de que la Comisión adoptara la Decisión de 1996. En consecuencia, alegan que la Decisión de 1996 no ampara ni aprueba de modo alguno esta infracción del artículo 93, apartado 3, del Tratado en que incurrieron las autoridades belgas.

70 En cualquier caso, los Sres. Van Calster y Cleeren y Openbaar Slachthuis sostienen que la Comisión no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de medidas que hayan empezado a ejecutarse antes de la adopción de su decisión ni para restablecer la legalidad de tales medidas. Por tanto, si el Tribunal de Justicia considerase que la Decisión de 1996 aprueba efectivamente que la ejecución de las medidas previstas por la Ley de 1998 se retrotraiga a un momento anterior a la adopción de dicha Decisión, ésta debería estimarse inválida.

71 La Comisión alega que la Decisión de 1996 no se pronuncia sobre el aspecto retroactivo del régimen de 1998. Añade que, a diferencia del juez nacional, la Comisión no deduce consecuencias materiales de la legalidad de un régimen de ayuda.

Respuesta del Tribunal de Justicia

72 En primer lugar, es preciso señalar que la Decisión de 1996 no menciona que la Ley de 1998 imponga cotizaciones con efecto retroactivo.

73 En cualquier caso, aun suponiendo que examinara la compatibilidad con el mercado común de las cotizaciones impuestas con efecto retroactivo, la Comisión no es competente para declarar que un régimen de ayuda ejecutado sin observar lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado es legal.

74 En efecto, en el marco del control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les imponen los artículos 92 y 93 del Tratado, los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión desempeñan funciones complementarias y distintas (sentencia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 41).

75 Mientras que la apreciación de la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado común constituye una competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control del Tribunal de Justicia, los órganos jurisdiccionales nacionales velan por la salvaguarda de los derechos de los justiciables en caso de incumplimiento de la obligación de notificación previa de las ayudas de Estado a la Comisión prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado (véase la sentencia de 17 de junio de 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, apartado 31).

76 Así, la Comisión, a diferencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, no puede exigir la devolución de una ayuda de Estado por el mero hecho de que no se le haya notificado de acuerdo con el artículo 93, apartado 3, del Tratado (véanse las sentencias, antes citadas, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, apartado 13, y SFEI y otros, apartado 43).

77 De lo anterior resulta que procede responder a la segunda cuestión planteada en el asunto C-262/01 que la Decisión de 1996 no aprueba el efecto retroactivo de la Ley de 1998.

Sobre las cuestiones segunda a quinta del asunto C-261/01 y las cuestiones tercera a sexta del asunto C-262/01

78 De las resoluciones de remisión se desprende que el Hof van Beroep te Antwerpen sólo plantea las cuestiones segunda a quinta en el asunto C-261/01 y las cuestiones tercera a sexta en el asunto C-262/01 para el caso de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que la Comisión, en su Decisión de 1996, aprobó el efecto retroactivo de la Ley de 1998.

79 Dado que el Tribunal de Justicia ha llegado a la conclusión contraria en su respuesta a la segunda cuestión planteada en el asunto C-262/01, no procede responder a las mencionadas cuestiones.

Costas

80 Los gastos efectuados por el Gobierno neerlandés 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Hof van Beroep te Antwerpen mediante resoluciones de 28 de junio de 2001, declara:

1) **El artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) debe interpretarse en el sentido de se opone, en circunstancias como las de los asuntos principales, a que se perciban cotizaciones para la financiación específica de un régimen de ayuda que se haya declarado compatible con el mercado común en una decisión de la Comisión, cuando tales cotizaciones se impongan con carácter retroactivo para un período anterior a la fecha de adopción de dicha decisión.**

2) **La Decisión de la Comisión, de 9 de agosto de 1996, relativa a la medida de ayuda nº N 366/96, no aprueba el efecto retroactivo de la Ley, de 23 de marzo de 1998, relativa a la creación de un Fondo presupuestario para la sanidad y la calidad de los animales y de los productos de origen animal.**

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de octubre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris