CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 16 de junio de 1999 *

Introducción

1. Mediante resolución de 17 de septiembre de 1997, el Finanzgericht München (Baviera) sometió al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la validez de una disposición contenida en el Reglamento (CEE) nº 536/93 de la Comisión, [1] de 9 de marzo de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos. En particular, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de dicho Reglamento, en virtud del cual la Comisión dispuso que se impondría una sanción a los compradores de leche (centrales lecheras) que incumplieran el plazo establecido para transmitir a la autoridad competente los balances relativos a las cantidades de leche entregadas por los productores.

Marco jurídico comunitario

2. Ante el creciente exceso de producción en el sector lácteo, en 1984 la Comunidad Europea estableció, en el marco de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, el mecanismo de la tasa suplementaria de corresponsabilidad. [2] Este mecanismo prevé la asignación anual a cada Estado miembro de una cantidad global garantizada de leche que es repartida por el propio Estado en cuotas individuales para cada productor. Cuando un productor comercializa una cantidad de leche superior a la cuota que le ha sido asignada, debe pagar por la diferencia una especie de sanción consistente, precisamente, en la tasa suplementaria.

3. Por lo que respecta a las modalidades de recaudación de la tasa, según se establece en el Reglamento de 1984 los Estados miembros pueden optar entre imponer directamente a los productores la carga del pago correspondiente a las eventuales cantidades excedentarias (Fórmula A), o bien confiar dicha tarea a los compradores, los cuales pueden repercutir después la tasa sobre los productores-proveedores (Fórmula B). [3]

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 57, p. 12.

2 — Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146).

3 — Artículo 5 *quater* del Reglamento nº 856/84, antes citado.

4. Inicialmente, el régimen de la tasa suplementaria se estableció para cinco períodos de doce meses cada uno. Ulteriormente, se prorrogó una primera vez a ocho períodos [4] y más tarde a un noveno período adicional. [5]

5. En 1992, en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común, el Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo [6] (en lo sucesivo, «Reglamento de base») procedió a una revisión general del régimen, sustituyendo la normativa anteriormente vigente y prorrogando su aplicación durante otros siete períodos de doce meses cada uno (hasta el 31 de marzo de 2000). El principal objetivo de la nueva normativa era el de simplificar y racionalizar el mecanismo de 1984, con el fin de hacerlo más eficiente. Por esta razón, entre otras, se eliminó la posibilidad de que los Estados miembros eligieran entre la Fórmula A y la Fórmula B, imponiendo exclusivamente a los compradores la carga del pago de la tasa. En efecto, tal como se desprende del octavo considerando, «[...] para evitar que se produzcan como en el pasado importantes retrasos en el cobro y en el pago de la tasa, incompatibles con el objetivo del régimen, conviene establecer que el comprador, que es el que parece estar en mejores condiciones para efectuar las operaciones necesarias, sea quien asuma el pago de la tasa, dándole los medios necesarios para garantizarle su cobro frente a los productores que son los deudores de la misma».

6. En aplicación de este principio, el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de base establece lo siguiente: «En el caso de las entregas, el comprador responsable del pago de la tasa abonará al organismo competente del Estado miembro, antes de una fecha y según modalidades que se determinarán, el importe adeudado que retenga sobre el precio de la leche pagado a los productores deudores de la tasa y, en su defecto, que perciba por cualquier medio adecuado.»

7. El artículo 11 del Reglamento de base confía a la Comisión la tarea de aplicar dicho régimen, estableciendo lo siguiente: «Las normas de desarrollo del presente Reglamento, y en particular las características de la leche, y entre ellas su materia grasa, consideradas representativas para establecer las cantidades de leche entregadas o compradas se adoptarán con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 804/68». [7]

8. En cumplimiento de lo establecido en dicha disposición, la Comisión adoptó el Reglamento nº 536/93, [8] que define las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»). Tal como se desprende del segundo considerando de este último, su principal objetivo es definir los elementos complementarios necesarios para el balance final de la tasa, así como las medidas para garantizar

4 — Reglamento (CEE) nº 1109/88 (DO L 110, p. 27).

5 — Reglamento (CEE) nº 816/92 (DO L 86, p. 83).

6 — Reglamento de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

7 — Es decir, de acuerdo con el procedimiento de Comité de gestión.

8 — Antes citado.

el pago de la tasa a su debido tiempo y las normas de control correspondientes.

9. En el quinto considerando del Reglamento de aplicación se subraya que «[...] la experiencia adquirida ha puesto de manifiesto que retrasos importantes en la transmisión de las cifras de recogida o de ventas directas y en el pago de la tasa impedían que el régimen fuera plenamente eficaz [...]» y que «[...] conviene sacar de ello las conclusiones necesarias estableciendo exigencias estrictas en materia de plazos de comunicación y de pago, acompañados de sanciones».

En el séptimo considerando del mismo Reglamento se afirma, por otro lado, que «[...] con arreglo al Reglamento (CEE) nº 3950/92, el comprador es el principal responsable de la aplicación correcta del régimen [...]».

10. Con base en estas dos consideraciones, la Comisión elaboró el artículo 3 del Reglamento de aplicación, relativo a las obligaciones de los compradores en materia de transmisión de las cifras relativas a las cantidades de leche entregadas y al pago de la tasa. Limitándome a las disposiciones pertinentes a efectos del presente litigio, cito el párrafo primero del apartado 1 del artículo 3, en el que se establece lo siguiente: «Al final de cada uno de los períodos mencionados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3950/92, el comprador elaborará un balance de productor en el que se indicará, en frente de la cantidad de referencia y del contenido representativo de materia grasa de que disponga este último, el volumen y el contenido de materia grasa de la leche y/o de los equivalentes de leche que haya entregado durante ese período.»

En el párrafo primero del apartado 2 se establecen las condiciones en que deben comunicarse dichas cifras a las autoridades competentes de los Estados miembros. En él se lee lo siguiente: «Todos los años antes del 15 de mayo,[9] el comprador transmitirá a la autoridad competente del Estado miembro una relación de los balances elaborados para cada productor o, en su caso por decisión del Estado miembro, el volumen total, el volumen corregido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 y el contenido medio de materia grasa de la leche y/o de los equivalentes de leche que le hayan entregado los productores, así como la suma de las cantidades de referencia individuales y el contenido representativo medio de materia grasa de que dispongan tales productores.»

El párrafo segundo de ese mismo apartado 2, cuya validez recuerdo que es objeto del presente litigio, establece una sanción pecuniaria en el caso de que el comprador efectúe una comunicación fuera de plazo. En efecto, según establece, «en caso de inobservancia de ese plazo, se impondrá al comprador una penalidad igual al importe de la tasa debida por haber rebasado en 0,1 % las cantidades de leche y de equiva-

9 — Este texto fue modificado mediante el Reglamento (CE) nº 1255/98 de la Comisión, de 17 de junio de 1998 (DO L 173, p. 14), que rectificó los errores detectados en la versión italiana del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 536/93.

lentes de leche que le hayan entregado los productores. Dicha penalidad no podrá ser superior a 20.000 ECU».

En el artículo 3, apartado 4, se establece que: «Todos los años antes del 1 de septiembre, el comprador que adeude la tasa abonará el importe debido al organismo competente con arreglo a las modalidades que determine el Estado miembro.» También en este caso está prevista una sanción. Según se establece en el párrafo segundo de dicho apartado, «en caso de inobservancia del plazo de pago, las cantidades debidas devengarán un interés al tipo fijado anualmente por el Estado miembro y que no podrá ser inferior al tipo de interés que aplique para la recuperación de las cantidades indebidamente cobradas».

11. Hay que señalar, asimismo, que en mayo de 1998 la Comisión modificó la disposición impugnada en el presente asunto.[10] Reiterando el carácter indispensable del cumplimiento del plazo fijado para transmitir los datos,[11] la Comisión incrementó las sanciones previstas y las graduó en función de la importancia del retraso. Además, introdujo una disposición destinada a proteger a las centrales lecheras más pequeñas. Con arreglo al nuevo texto del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación: «En caso de incumplimiento de esa fecha límite, se impondrá al comprador una sanción por los importes siguientes:

— si la comunicación a la que hace referencia el párrafo primero se efectuare antes del 1 de junio, la sanción ascenderá al importe de la tasa que se debería por un rebasamiento igual al 0,1 % de las cantidades de leche y de equivalentes de leche que le hayan entregado los productores; esta sanción no podrá ser inferior a 500 ECU ni superior a 20.000;

— si dicha comunicación se efectuare después del 31 de mayo pero antes del 16 de junio, la sanción ascenderá al importe de la tasa que se debería por un rebasamiento igual al 0,2 % de las cantidades de leche y de equivalentes de leche que le hayan entregado los productores; esta sanción no podrá ser inferior a 1.000 ECU ni superior a 40.000;

— si dicha comunicación se efectuare después del 15 de junio pero antes del 1 de julio, la sanción ascenderá al importe de la tasa que se debería por un rebasamiento igual al 0,3 % de las cantidades de leche y de equivalentes de leche que le hayan entregado los productores; esta sanción no podrá ser inferior a 1.500 ECU ni superior a 60.000;

10 — Mediante el Reglamento (CE) nº 1001/98, de 13 de mayo de 1998 (DO L 142, p. 22).

11 — En el primer considerando.

— si dicha comunicación no se efectuare antes del 1 de julio, la sanción aplicada será la dispuesta en el tercer guión, más un importe igual al 3 % de la misma por cada día de retraso registrado a partir del 1 de julio; esta sanción no podrá ser superior a 100.000 ECU.

No obstante, cuando las cantidades de leche o de equivalentes de leche entregadas al comprador en un período de doce meses sean inferiores a 100.000 kg, las sanciones mínimas dispuestas en los tres primeros guiones se reducirán a 100, 200 y 300 ECU, respectivamente.»

Normativa nacional

12. La normativa nacional pertinente en materia de tasa suplementaria se encuentra en el Milch-Garantiemengen-Verordnung (Reglamento relativo a las cantidades garantizadas en el sector de la leche y de los productos lácteos). En aplicación de la normativa comunitaria, el artículo 11, apartado 3, de dicho Reglamento reitera el plazo del 15 de mayo para la transmisión al organismo nacional competente para la aplicación del régimen de los balances efectuados por el comprador para cada productor. En el caso alemán, el organismo competente es el Hauptzollamt (Administración Principal de Aduanas). Por otro lado, el apartado 4 de ese mismo artículo establece el plazo adicional del 31 de julio para la presentación, siempre al Hauptzollamt, de una notificación de las tasas por parte de las centrales lecheras.

Hechos y cuestión prejudicial

13. La Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (en lo sucesivo, «central lechera») es una empresa de transformación de leche constituida en forma de cooperativa (cooperativa lechera) cuyos miembros son los productores de leche que la abastecen. Según se establece en la Genossenschaftsgesetz (Ley de cooperativas alemana), esto implica que su objetivo principal no es maximizar los beneficios, sino promover los intereses de sus socios. No obstante, con arreglo a la normativa relativa a la tasa suplementaria, dicha cooperativa es considerada como comprador y, por ende, sujeta a las obligaciones relativas a la comunicación de los datos sobre cantidades de leche entregadas y al pago de la tasa.

14. El 9 de abril de 1997, el Hauptzollamt Lindau (en lo sucesivo, «HZA Lindau») remitió a la central lechera una notificación en la que le recordaba que, de conformidad con lo dispuesto tanto en las disposiciones nacionales como en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de aplicación, debía transmitir la relación de balances de las cantidades de leche entregadas por cada productor a más tardar el 14 de mayo.

15. Hasta el 16 de mayo de 1997, la central lechera no procedió a enviar por correo los datos recabados. Dicha comunicación no fue recibida por el HZA Lindau hasta el 20 de mayo de 1997, debido entre otras cosas a la festividad de Pentecostés del 19 de mayo de 1997. Comprobado el retraso, el HZA Lindau procedió a fijar, en cumpli-

miento de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 3, apartado 2, del Reglamento de aplicación, una sanción pecuniaria por importe de 16.681,80 DEM.

16. Por considerar injusta dicha medida, la central lechera presentó una reclamación el 28 de mayo de 1997. Esta última fue desestimada por infundada el 5 de junio siguiente.

17. A raíz de ello, la Genossenschaftsverband Bayern e.V. interpuso, en calidad de mandataria de la central lechera, un recurso ante el Finanzgericht München, en el que se solicitaba que se anulara la medida del HZA Lindau y la decisión de desestimación de la reclamación, ya que la sanción no respondía al principio de proporcionalidad.

Durante la vista del litigio ante el Finanzgericht, también el HZA Lindau reconoció que la sanción que se había visto obligado a imponer en aplicación de la normativa comunitaria resulta fuertemente desproporcionada. En consecuencia, solicitó que se planteara al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, una cuestión sobre la validez del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación, que establece las modalidades de cálculo de dicha sanción pecuniaria.

18. Por estar de acuerdo en que la resolución del litigio depende de la validez de la disposición que acabo de citar, el Juez nacional suspendió el procedimiento para someter al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«El artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993 (DO L 57, p. 12), ¿es válido en lo que se refiere a la imposición de una sanción pecuniaria a una central lechera (comprador de leche)?»

La cuestión prejudicial

19. El asunto que hoy nos ocupa se inscribe en el marco de la ya copiosa jurisprudencia de este Tribunal en materia de cuotas lecheras. En el presente caso, la cuestión planteada por el Juez nacional se refiere a una de las modalidades de aplicación de dicho régimen, tal como fue establecida por la Comisión en el ejercicio de la delegación de competencias que recibió del Consejo en virtud del artículo 11 del Reglamento de base.

20. Según se desprende de la resolución de remisión, la validez de la disposición de que se trata —que, recuérdese, establece una sanción pecuniaria igual al importe de la tasa debida por haber rebasado el 0,1 % las cantidades de leche individuales a las centrales lecheras que no comuniquen, antes del 15 de mayo, los balances relativos

a la leche entregada— se cuestiona en relación con dos aspectos diferentes. En primer lugar, el Juez nacional plantea sus dudas sobre el hecho de que la Comisión fuera competente para establecer una sanción para los compradores de leche, por considerar que la norma de que se trata carece de una base jurídica válida. En segundo lugar, también duda sobre la legalidad de la propia sanción, por considerarla desproporcionada respecto del objetivo perseguido por la misma. A esto se añaden otros dos aspectos planteados por la central lechera demandante en el procedimiento principal, relativos a la pretendida violación de los principios del Derecho penal inherentes a un Estado de Derecho y a la violación del principio de no discriminación. Por otro lado, en la vista la Comisión solicitó que, en el caso de que este Tribunal declare la invalidez de la disposición de que se trata, la eficacia retroactiva de la sentencia se circunscriba a los supuestos en que ya se haya presentado un recurso. Por último, procede recordar que la apreciación de la validez solicitada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación en la versión precedente a la modificación introducida mediante el Reglamento nº 1001/98. [12] Este último entró en vigor con posterioridad a la resolución de remisión.

Sobre la falta de base jurídica

21. El Juez remitente sostiene que el artículo 11 del Reglamento de base no puede considerarse una base jurídica válida para una norma de aplicación que establece sanciones pecuniarias para los compradores de leche, ya que dicha norma excede de las competencias de la Comisión en materia de ejecución.

22. Con carácter preliminar, debe recordarse que este Tribunal ha declarado en varias ocasiones que, especialmente en lo que atañe al sector agrícola, «[...] el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio. Por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito. Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado». [13]

23. En el marco de dicha interpretación, el Tribunal de Justicia ha incluido también expresamente el poder de establecer sanciones. [14] Particularmente ilustrativo a este respecto me parece el razonamiento seguido en la sentencia dictada en el asunto Alemania/Comisión, [15] en la que el Tribunal de Justicia precisó que los artículos 145

12 — Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

13 — Sentencia de 25 de junio de 1997, Italia/Comisión (C-285/94, Rec. p. I-3519), apartado 22. A este respecto, véanse también las sentencias de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartados 10 y 11; de 11 de marzo de 1987, Rau/Comisión (asuntos acumulados 279/84, 280/84 y 285/84, Rec. p. 1069), apartado 14, y de 8 de junio de 1989, Association générale des producteurs de blé (167/88, Rec. p. 1653), apartado 15.

14 — Véanse las sentencias de 18 de enero de 1990, Butterabasatz Osnabrück-Emsland (C-345/88, Rec. p. I-159), apartados 7 a 12, y de 2 de mayo de 1990, Hopermann (C-357/88, Rec. p. I-1669).

15 — Sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383).

(actualmente artículo 202 CE) y 155 (actualmente artículo 211 CE) del Tratado CE, al regular el poder de ejecución de la Comisión, «efectúan una distinción entre las normas que, por ser esenciales en la materia regulada, deben reservarse a la competencia del Consejo y aquellas normas que, por ser solamente de ejecución de las primeras, pueden ser objeto de delegación en la Comisión». Según el Tribunal de Justicia, las normas que presentan un carácter esencial son aquellas que están destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria. Por consiguiente, «[...] las medidas consistentes en establecer sanciones [...] no exceden del marco de ejecución de los principios establecidos en los Reglamentos de base y [...] puesto que el Consejo no se la ha reservado, esta competencia puede ser objeto de delegación a la Comisión».

En esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó también que el establecimiento de sanciones por parte de la Comisión en el ejercicio de su poder de ejecución no necesita de autorización expresa del Consejo, ya que cuando este último «ha fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar a la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación, sin que deba precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas y [...], para ello, una disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente». [16]

16 — Apartados 36 a 41.

24. Naturalmente, la actividad de ejecución debe seguir determinados criterios. Este Tribunal ha declarado en varias ocasiones que «[...] la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, siempre que no sean contrarias a ésta [...]». [17] Esto significa que, en el ejercicio de su competencia de ejecución, la Comisión debe mantenerse dentro del marco de las disposiciones que aplica, respetando sus orientaciones y sus objetivos.

25. Precisamente sobre este último aspecto del ejercicio del poder de ejecución centra el Juez remitente su atención. Basándose en una interpretación literal del octavo considerando del Reglamento de base, [18] sostiene que, cuando el Consejo subraya que el único modo de evitar que se repitan los largos retrasos registrados en el pasado en el cobro y en el pago de la tasa es que sea el comprador el que asuma el pago de la tasa, dándole los medios necesarios para garantizarle su cobro frente al productor, lo que en realidad pretende es atribuir la causa de dichos retrasos al hecho de que, hasta entonces, las centrales lecheras no disponían de instrumentos suficientemente adecuados para cumplir a su debido tiempo las obligaciones que les imponía la normativa comunitaria. En opinión del Juez nacional, dicho considerando debe interpretarse en el sentido de que, al proceder a la reforma de la tasa suplementaria, el Consejo optó por un planteamiento orientado a reforzar la posición y los derechos de los compradores.

17 — Sentencia de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión (C-478/93, Rec. p. I-3081), apartado 31. Véanse también las sentencias de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Rec. p. 2039), apartado 13, y, en materia no agrícola, de 19 de noviembre de 1998, Portugal/Comisión (C-159/96, Rec. p. I-7379).

18 — Véase el punto 5 de las presentes conclusiones.

Por otro lado, el Juez nacional considera que dicha interpretación es la más «lógica», si se tiene en cuenta que, tras la reforma del régimen de la tasa suplementaria, las centrales lecheras asumieron la carga de toda la actividad administrativa derivada de la gestión de las cuotas lecheras, lo cual puede resultar muy gravoso, en particular, para las centrales lecheras más pequeñas.

Asimismo según el Juez nacional, al dar ejecución al Reglamento de base, la Comisión adoptó, en cambio, un enfoque completamente diferente. De los considerandos quinto y séptimo del Reglamento de aplicación,[19] el Juez remitente deduce que la Institución comunitaria imputaba los retrasos antes citados a las centrales lecheras, considerando indispensable, para garantizar el buen funcionamiento del régimen, una acción muy enérgica destinada a obligar a estas últimas a realizar puntualmente sus tareas. Por tanto, a su juicio este punto de vista se concretó en la sanción, particularmente onerosa para las centrales lecheras, prevista en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación.

En consecuencia, el Juez remitente concluye que la diferencia existente entre los planteamientos adoptados por ambas Instituciones implica que el artículo 11 del Reglamento de base no puede considerarse una base jurídica válida para la sanción que aquí se discute. Por otro lado, dado que tampoco en el Tratado cabe encontrar bases jurídicas pertinentes, el Juez remitente concluye que, para adoptar una disposición como ésta, la Comisión habría debido disponer de una autorización específica del Consejo, mediante un Reglamento adoptado con arreglo al artículo 145 del Tratado.

26. No me parece que puedan acogerse los argumentos formulados por el Juez remitente. Tal como subrayó la Comisión en sus observaciones, cuando el octavo considerando del Reglamento de base afirma que deben darse a los compradores los medios necesarios para garantizar el cobro de la tasa, no hace sino referirse al contenido del artículo 2, apartado 2, párrafo primero, del mismo Reglamento, que concede a las centrales lecheras una amplia libertad de elección por lo que respecta a los medios que tienen a su alcance para cobrar la tasa.[20] Por tanto, no existe ninguna razón que induzca a pensar que, al adoptar su normativa, el Consejo quisiera proteger de algún modo la posición de los compradores, al igual que no existe ninguna razón para considerar que el Consejo se sintiera obligado a «compensar» las cargas administrativas impuestas a estos últimos en el ámbito de la normativa relativa a las cuotas lecheras. Así pues, en mi opinión, del conjunto de la normativa establecida en el Reglamento de base se desprende que el Consejo, al someter a los compradores a la tasa, otorgándoles, simultáneamente, una amplia libertad por lo que respecta a las modalidades de percepción de la misma,

19 — Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.

20 — Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

pretendía que dichos compradores fueran los principales responsables de la correcta aplicación del régimen de la tasa suplementaria. En consecuencia, debe considerarse que el establecimiento de una sanción como la que es objeto del presente procedimiento es perfectamente conforme con las orientaciones fijadas por el Consejo. Por tanto, establecer una sanción de este tipo forma parte plenamente de las facultades de ejecución conferidas a la Comisión por el artículo 11 del Reglamento de base, que constituye una base jurídica válida.

Sobre la violación de los principios de proporcionalidad y de no discriminación

27. La segunda cuestión planteada en la resolución de remisión se refiere a la legalidad del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación a la luz del principio de proporcionalidad. En relación con este aspecto, se formularon seis argumentos.

28. En primer lugar, en particular el órgano jurisdiccional remitente y la central lechera alegan que la sanción establecida en la disposición impugnada no tiene en cuenta en modo alguno la magnitud del retraso en el envío de los datos relativos a la leche entregada. Esto implica que el importe de la sanción pecuniaria es siempre el mismo, tanto en el caso de retrasos de algunos días como en el caso de retrasos especialmente prolongados, e incluso en el caso de que no se llegue a efectuar ninguna comunicación. Según el Juez remitente, esta falta de proporción se ve agravada por el hecho de que, habida cuenta de las numerosas obligaciones a que están sometidas las centrales lecheras, el período transcurrido entre el cierre de la campaña de comercialización de la leche, fijado el 31 de marzo, y la expiración del plazo establecido para el envío de los balances relativos a las cantidades de leche entregadas, fijado en el 15 de mayo, puede resultar muy exiguo para las centrales lecheras. De este modo, para estas últimas resulta muy difícil respetar el plazo establecido por la Comisión. Por otro lado, la central lechera sostiene que la situación que acaba de describirse constituye asimismo una violación del principio de no discriminación, ya que el hecho de no graduar el importe de la sanción en función de la magnitud del retraso tiene por efecto tratar del mismo modo situaciones que, sin embargo, son muy diferentes desde el punto de vista de las consecuencias negativas que tienen para el régimen de la tasa suplementaria.

29. En segundo lugar, el Gobierno alemán y la central lechera sostienen que la fecha del 5 de mayo es totalmente arbitraria y no guarda ninguna relación con el resto de las obligaciones establecidas en el marco del régimen de que se trata. En consecuencia, su rebasamiento en algunos días no afecta en modo alguno a la ejecución de las disposiciones relativas al pago de la tasa. Sobre esta base, consideran que el establecimiento de sanciones pecuniarias particularmente elevadas en caso de incumpli-

miento de dicho plazo resulta excesivo, y viola el principio de proporcionalidad.

30. En tercer lugar, según el Juez remitente y la central lechera cabe encontrar un motivo adicional de falta de proporción en el hecho de que las sanciones pecuniarias se calculen con base en las cantidades de leche entregadas, y no en el importe de la tasa suplementaria que eventualmente se deba. También en este caso, dicha opción tiene como consecuencia que la cantidad que debe pagarse en caso de rebasar el plazo sea excesivamente elevada con respecto al objetivo perseguido por la Comisión, que consiste en asegurar la rápida transmisión de los datos y el pago puntual de la tasa.

31. Por último, la central lechera invoca otras tres circunstancias que, a su entender, deben llevar a considerar que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación viola el principio de proporcionalidad. La primera de ellas se refiere al hecho de que, en caso de retraso, la sanción pecuniaria se impone aun en el supuesto de que de los ulteriores balances se desprenda que la central lechera no está sujeta al pago de la tasa. La segunda está relacionada con el hecho de que la sanción establecida mediante la disposición impugnada se impone en el momento en que se registra un retraso en la comunicación, sin tener en cuenta si dicho retraso es atribuible a la voluntad de la central lechera o, por el contrario, a circunstancias que no le son imputables, como, por ejemplo, retrasos por parte de los centros de cálculo nacionales en la comunicación de los datos necesarios para elaborar los balances. La tercera tiene que ver con el hecho de que, al imponer la sanción, no se tienen en cuenta las posibles dificultades que pueden surgir en las relaciones entre las autoridades estatales responsables de la aplicación del régimen de la tasa suplementaria y las centrales lecheras.

32. Ante todo, hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, «el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, 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 medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos». [21]

33. Por otro lado, procede señalar que, en relación con la materia de que se trata, este Tribunal ha precisado en varias ocasiones que «[...] en una situación que implique la necesidad de valorar una realidad económica compleja, como es el caso de la Política Agraria Común, el legislador

21 — Sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec, p. I-4863), apartado 41. A este respecto, véanse las sentencias de 20 de febrero de 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677), apartado 16; de 22 de enero de 1986, Denkavit France (C-266/84, Rec. p. 149), apartado 17; Hopermann, citada en la nota 14 *supra*, apartado 14; de 21 de enero de 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203), apartado 12, y de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartado 49.

comunitario goza de una amplia potestad de apreciación en cuanto a la naturaleza y alcance de las medidas a adoptar». [22]

34. Por lo que respecta, en particular, a las disposiciones que establecen sanciones, el reconocimiento de esa amplia facultad de apreciación discrecional ha llevado a menudo al Tribunal de Justicia a reconocer la plena legalidad incluso de sanciones especialmente severas y de carácter disuasorio. Así lo ha hecho, en particular, en aquellos casos en que la sanción estaba relacionada con una obligación considerada principal, o bien con una obligación cuyo cumplimiento reviste una importancia fundamental para el funcionamiento de un sistema comunitario como, por ejemplo, una organización común de mercados. [23]

35. En el caso que hoy nos ocupa, no cabe duda que nos encontramos en una situación como la que acabo de describir. Ya he anticipado en parte, en mi exposición de la normativa comunitaria pertinente, que el régimen de la tasa suplementaria no se basa en las cantidades de leche producidas, sino en las cantidades de leche comercializadas. Para cada Estado miembro, se fija una cantidad global garantizada anual que posteriormente se reparte entre los productores en forma de cuotas individuales. Tal y como se desprende, en particular, del tercer considerando del Reglamento de base, en el marco de dichas cuotas individuales se distinguen las cantidades de leche asignadas para su entrega a las centrales lecheras y las asignadas para su venta directa a los consumidores. De ellas, las primeras representan la práctica totalidad de las salidas de la producción de leche. [24] De esta breve descripción se desprende claramente que las cantidades de leche entregadas a las centrales lecheras son el elemento en torno al cual se articula todo el sistema. En efecto, dichas cantidades se utilizan como auténtica «unidad de medida» para el régimen de la tasa suplementaria. En consecuencia, la obligación de las centrales lecheras de comunicar a las autoridades nacionales competentes las cantidades de leche entregadas por los productores debe considerarse una obligación principal, en la medida en que su incumplimiento puede poner en peligro el funcionamiento de todo el régimen de la tasa suplementaria, así como el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.

36. En consecuencia, por lo que respecta al primer motivo alegado en apoyo de la tesis del carácter desproporcionado de la disposición impugnada en el presente asunto, hay que valorar si el hecho de que la sanción contenida en la misma no contemple la imposición de sanciones pecuniarias diferenciadas en función de la magnitud del retraso con el cual la central lechera

22 — Sentencia de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 27; véanse también las sentencias de 20 de octubre de 1977, Roquette Frères (29/77, Rec. p. 1835), apartados 19 y 20; de 11 de julio de 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 22; de 26 de junio de 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515), apartado 11, y National Farmers' Union y otros, citada en la nota 21 *supra*, apartado 50.

23 — Véase, en particular, la sentencia National Farmers' Union y otros, citada en la nota 21 *supra*, apartados 51 a 53. Véanse asimismo las sentencias Buitoni, citada en la nota 21 *supra*, apartado 20; de 27 de noviembre de 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537), apartado 15, y de 12 de octubre de 1995, Cereol Italia (C-104/94, Rec. p. I-2983), apartados 24 y 25.

24 — Véanse las observaciones del Tribunal de Cuentas en su Informe especial 4/93 sobre la aplicación del sistema de cuotas para el control de la producción de leche (DO 1994, C 12, p. 1).

transmitió sus balances a la autoridad nacional debe considerarse una violación del principio de proporcionalidad y, en particular, del requisito de necesidad, o si puede considerarse justificada a la luz de la facultad de apreciación discrecional que, de acuerdo con la jurisprudencia antes citada, debe reconocerse a la Comisión.

37. Considero que la primera solución es la más correcta. En efecto, este Tribunal ha declarado nítidamente que, aun en el caso de las sanciones relacionadas con obligaciones principales, la amplia potestad de apreciación discrecional de que disfruta el legislador comunitario en materia de política agrícola debe mantenerse en todo caso dentro de los límites que establece el principio de proporcionalidad. [25]

38. A mi entender, de la aplicación de dicho principio que ha hecho el Tribunal de Justicia en dichos asuntos se desprende que, cuando se trata, como en el presente caso, de una obligación que establece el respeto de un plazo, una sanción relacionada con la misma que no establezca sanciones pecuniarias diferenciadas en función de la magnitud del retraso en su cumplimiento únicamente no viola el principio de proporcionalidad si dicho plazo es perentorio, es decir, si es posible demostrar que cualquier retraso, independientemente de su magnitud, produce efectos concretos capaces de perjudicar el buen funcionamiento del régimen comunitario de que se trate. Cuando no existe dicho carácter perentorio, ello supone que los efectos negativos para el régimen del incumplimiento de la obligación varían en función del retraso en su cumplimiento. Por tanto, una sanción que no tenga en cuenta esta circunstancia debe considerarse desproporcionada, por no ser necesaria para alcanzar el objetivo perseguido. [26]

39. A este respecto, resulta especialmente pertinente lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Lingenfelser. [27] Dicha sentencia se refería a una Decisión de la Comisión en materia de destilación preventiva del vino de mesa, en la que se establecía que el destilador debía pagar al productor, por el vino, un precio mínimo de compra dentro de un plazo determinado. En caso de superarse este último, se establecía una sanción que consistía en la recuperación total de la ayuda anteriormente pagada al destilador por el organismo de intervención. Llamado a pronunciarse sobre la validez de la disposición que acabo de describir, el Tribunal de Justicia partió de la consideración de que el objetivo de la fijación de dicho plazo consistía en «[...] establecer que, por regla general, el

25 — En otros términos, el Tribunal de Justicia siempre ha comprobado, aun en el caso de sanciones relacionadas con obligaciones principales, que se respetaron los criterios de proporcionalidad. A este respecto, véanse las sentencias National Farmers' Union y otros, citada en la nota 21 *supra*, apartado 49; Pressler, citada en la nota 21 *supra*, apartado 12; de 23 de febrero de 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395), apartado 8, y de 27 de noviembre de 1991, Italtrade (C-199/90, Rec. p. I-5545), apartado 10.

26 — Además de las sentencias que acabo de citar, véanse las sentencias Fromançais, citada en la nota 25 *supra*, apartados 9 a 14; de 8 de octubre de 1986, Nordbutter (9/85, Rec. p. 2831), apartados 12 y 13; Hopermann, citada en la nota 21 *supra*, apartados 8 y 9, e Italtrade, citada en la nota 25 *supra*, apartados 13 y 14. A título de precisión, considero oportuno subrayar que las citadas sentencias se refieren a disposiciones relativas al incumplimiento de la obligación consistente en la ejecución de una fianza y en la pérdida de un beneficio. No obstante, dichos efectos siempre han sido considerados equivalentes a una sanción cuando no han sido directamente calificados de manera expresa como tales (por ejemplo, véase la sentencia Italtrade, citada en la nota 25 *supra*, apartado 10). Por consiguiente, considero que la citada jurisprudencia resulta plenamente pertinente a efectos del caso que aquí nos ocupa.

27 — Sentencia de 27 de junio de 1990 (C-118/89, Rec. p. I-2637), apartados 13 y 14.

precio mínimo garantizado al productor le sea pagado dentro de plazos que le permitan obtener un beneficio comparable al que percibiría si se tratara de una venta comercial [...]». En consecuencia, a la luz de este objetivo el Tribunal de Justicia estimó que «[...] no puede considerarse que el sobrepasar el plazo de pago comprometa el objetivo mismo del régimen de destilación, cuando no tenga como consecuencia que la operación se desarrolle en condiciones sensiblemente diferentes a las de las transacciones comerciales normales, hasta el punto de desincentivar la entrega de vino por parte del productor para destilación [...]». Por ello, el Tribunal de Justicia concluyó que «[...] una disposición que sancione con la pérdida total de la ayuda cualquier supuesto en el que se sobrepase, aunque sea mínimamente, el plazo ha de considerarse desproporcionada en relación con el objetivo perseguido mediante el establecimiento del mismo».

40. Igualmente interesante resulta la decisión del Tribunal de Justicia en la sentencia Pressler, [28] una vez más en materia de destilación preventiva del vino. En aquel asunto, la disposición impugnada se refería a la obligación establecida para los operadores de presentar cada año a la autoridades nacionales competentes, a más tardar el 7 de septiembre, una declaración de existencias de los mostos de uva concentrados y de los vinos que obraban en su poder. Las personas sujetas a dicha obligación que no presentaban la declaración dentro del plazo establecido incurrían en una sanción consistente en la exclusión total del beneficio de las medidas de destilación preventiva. También en este caso, el Tribunal de Justicia se pronunció en el sentido de que la sanción era inválida. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que «[...] no parece que la observancia absoluta de la fecha de 7 de septiembre [...] sea indispensable para garantizar a la Comisión un adecuado conocimiento de la producción y de las existencias en el sector vitivinícola [...]. De las consideraciones precedentes se deduce que procede responder a la cuestión planteada [...] que el artículo 10 *bis* del citado Reglamento [...] es inválido en la medida en que excluye a los operadores económicos de una ayuda a la destilación, con independencia de la duración del retraso una vez transcurrido el plazo de 7 de septiembre [...]». [29]

41. Por lo que respecta al caso que hoy nos ocupa, el objetivo específico de la sanción contenida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación del régimen de la tasa suplementaria es el de inducir a las centrales lecheras a presentar los balances relativos a la leche entregada por los productores dentro del plazo establecido hasta el 15 de mayo de cada año. Este último constituye uno de los plazos establecidos para el cumpli-

28 — Sentencia Pressler, citada en la nota 21 *supra*, apartados 16 y 17.

29 — En aras de la exhaustividad, procede señalar que el Tribunal de Justicia consideró que la obligación de presentación dentro del plazo previsto de las declaraciones de existencias no era una obligación principal, sino secundaria. No obstante, ya por entonces el Abogado General Sr. Tesauro subrayó, en sus conclusiones en el asunto Pressler, que «[...] la más reciente jurisprudencia muestr[a] una superación de la tradicional distinción entre obligaciones principales y secundarias, comprobando también respecto a las primeras si los medios utilizados para conseguir el objetivo perseguido son conformes a tales objetivos y necesarios para su consecución [...]» (punto 6 de las conclusiones). Por consiguiente, los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en aquella sentencia probablemente pueden extenderse al caso que hoy nos ocupa.

miento de las obligaciones administrativas que forman parte del régimen de la tasa suplementaria, que se suceden, uno tras otro, hasta llegar a la fecha del 31 de agosto, fijada para el pago de la tasa. Durante la vista, la Comisión sostuvo que, si las centrales lecheras no respetan el plazo del 15 de mayo, el retraso que ello produce se acumula en los plazos sucesivos, desencadenando una reacción en cadena que retrasa el cumplimiento de todas las obligaciones, incluido el pago de la tasa suplementaria. Por tanto, la Comisión sostiene que un retraso en la transmisión de los datos por parte de las centrales lecheras puede poner en peligro, por las razones expuestas, el funcionamiento de todo el régimen.

Si bien de las consideraciones precedentes se desprende que la fecha del 15 de mayo constituye un plazo importante y plenamente justificado a la luz de la normativa de la tasa suplementaria, debe añadirse asimismo, sin embargo, que la Comisión no ha formulado ninguna alegación que lleve a estimar que dicho plazo deba considerarse asimismo perentorio. En efecto, la Comisión no ha demostrado que cualquier retraso, por breve que sea, repercuta efectivamente en los ulteriores plazos, produciendo los efectos negativos descritos. Por consiguiente, a mi juicio estos últimos siguen siendo puramente hipotéticos. Esta conclusión se ve asimismo reforzada por el hecho de que, tal como se desprende de la resolución de remisión, en el presente caso cuando la autoridad nacional competente recibe la comunicación de la central lechera aún no ha comenzado ni siquiera a elaborar los balances a escala nacional.

Habida cuenta del hecho de que no se ha demostrado que una superación, por mínima que sea, del plazo establecido para la transmisión de los datos por parte de las centrales lecheras pueda poner en peligro el funcionamiento del régimen de la tasa suplementaria, procede concluir que una sanción que penalice dicho retraso mínimo con la misma severidad que uno de mayor entidad no es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido por la Comisión, consistente en la rápida comunicación de los datos.

42. Entre otras cosas, me parece que la propia Comisión confirmó implícitamente la conclusión a la que acabo de llegar cuando, en 1998,[30] modificó la disposición impugnada en el presente procedimiento, introduciendo sanciones pecuniarias diferenciadas en función de la importancia del retraso registrado por las centrales lecheras en el envío de los balances. En efecto, en el tercer considerando del nuevo Reglamento se reconoce expresamente que «[...] cuanto mayor es el retraso de un comprador en la comunicación de los datos, más graves son las consecuencias para las autoridades competentes que deben garantizar el pago de la tasa antes de la fecha límite». Por otro lado, en el cuarto considerando se afirma que la experiencia ha demostrado que «[...] para aumentar la eficacia de las sanciones y garantizar que su importe sea *proporcional* a la gravedad de la falta, resulta apropiado

30 — Mediante el Reglamento nº 1001/98, antes citado.

incrementar la sanción aplicable en caso de que el retraso exceda de 15 días y prever sanciones mayores cuanto más prolongado sea el retraso registrado». [31] Por tanto, me parece evidente que la propia Comisión reconoce no sólo que para garantizar el buen funcionamiento del régimen de la tasa suplementaria no es necesario establecer sanciones que no tengan en cuenta la importancia del retraso, sino, incluso, que una graduación en este sentido permite aumentar la eficacia de tales sanciones.

43. Si las consideraciones expuestas hasta ahora nos han llevado a la conclusión de que la sanción establecida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación es desproporcionada, por las razones anteriormente expuestas, en la medida en que no tiene en cuenta la importancia de la superación del plazo establecido, por la misma razón procede considerar asimismo que dicha sanción viola el principio de no discriminación, que, en el ámbito de la Política Agrícola Común, aparece expresamente formulado en el artículo 40 del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, tras su modificación). En efecto, una vez que se ha determinado que el perjuicio causado al régimen de la tasa suplementaria por la superación del plazo del 15 de mayo no es siempre el mismo, sino que depende de la importancia del retraso, hay que reconocer asimismo que la disposición impugnada trata del mismo modo, sin ninguna justificación, situaciones que, sin embargo, deben considerarse diferentes. [32]

44. Por lo que respecta al segundo argumento formulado para justificar la falta de proporcionalidad de la disposición controvertida, basado en la supuesta arbitrariedad de la fecha del 15 de mayo, me remito a las consideraciones que acabo de exponer.

45. En cambio, considero que deben desestimarse todos los demás motivos formulados por el órgano jurisdiccional remitente y por las partes.

En relación con el argumento invocado por el Juez nacional y por la central lechera relativo al hecho de que la sanción pecuniaria se calcula sobre la base de las cantidades de leche entregadas y no del importe de la tasa, debe subrayarse que, como se ha recordado, la sanción establecida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación tiene como objetivo específico inducir a las centrales lecheras a respetar la obligación de comunicar los datos relativos a las cantidades de leche entregadas por los productores. Es evidente que dicha obligación no guarda ninguna relación directa con la obligación, conexa pero diferente, relativa al pago de la tasa. De ello se desprende que, si se optara por dicho

31 — El subrayado es mío.

32 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de diciembre de 1984, Sermide (106/83, Rec. p. 4209), apartado 28.

criterio para determinar el importe de la sanción, quedarían excluidas de su pago todas aquellas centrales lecheras que, aun habiendo enviado con retraso sus datos, en virtud de los balances no estuvieran sujetas a la tasa. Esta circunstancia no sólo sería discriminatoria, sino que además impediría alcanzar el objetivo para el que se estableció la sanción. En efecto, tal y como subrayó la Comisión, para poder efectuar los cálculos a escala nacional las comunicaciones de las centrales lecheras que no han superado las cantidades de referencia individuales y, por tanto, no están sujetas a la tasa son tan importantes como las comunicaciones de aquellas otras centrales lecheras que, en cambio, sí han superado dicha cantidad. Por último, debe tenerse en cuenta asimismo el hecho de que, al basar el cálculo de la sanción en las cantidades de leche entregadas, se consiguió introducir un elemento de modulación que permite diferenciar el importe de la sanción en función del volumen de ventas de la central lechera. A la luz de las consideraciones expuestas, procede concluir, por tanto, que el criterio elegido por la Comisión para el cálculo de la sanción establecida mediante la disposición impugnada es proporcionado al objetivo perseguido.

46. Por último, en lo que atañe a las tres últimas alegaciones formuladas por la central lechera, considero suficiente precisar que, en caso de retraso, la sanción pecuniaria se impone con independencia del hecho de si, en virtud de los balances, la central lechera está o no sujeta al pago de la tasa. Sobre este particular, me remito a las consideraciones que acabo de exponer en relación con el criterio de cálculo de la sanción. Por el contrario, por lo que respecta a las otras dos alegaciones formuladas por la central lechera, me parece que ambas, aun cuando no hayan sido bien fundamentadas, se refieren a los eventuales problemas que pueden surgir entre las centrales lecheras y las autoridades nacionales competentes en materia del régimen de la tasa suplementaria. De ser así, dichas alegaciones no pueden considerarse pertinentes, en la medida en que este tipo de problemas carecen de relevancia a efectos de la apreciación de la proporcionalidad de una disposición comunitaria.

Sobre la violación de los principios del Derecho penal

47. El último vicio del acto de que se trata alegado por la central lechera en relación con la validez del artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación se refiere a la pretendida violación de los principios del Derecho penal inherentes a un Estado de Derecho. Sobre este particular, la demandante en el procedimiento principal sostiene que, por su alcance y cuantía, la sanción objeto del presente procedimiento tiene carácter penal. En su opinión, una sanción adquiere dicho carácter cuando supera determinados límites. En el caso de que se trata, afirma que dichos límites deben considerarse superados, desde el momento en que la sanción establecida mediante la disposición impugnada no tiene en cuenta si, a raíz de los balances, la central lechera está o no sujeta a la tasa, y establece el cálculo de las penalidades exclusivamente sobre la base de las cantidades de leche entregadas. Por otro lado, la central lechera añade que, si se consideran los ingentes gastos administrativos que debe soportar como consecuencia del régimen de la tasa suplementaria, el hecho de tener que pagar una sanción pecuniaria de una cuantía considerable por una superación insignificante de un plazo secundario reviste, sin lugar a dudas, un carácter penal.

En consecuencia, de ello deduce que, para apreciar la validez de la sanción de que se trata, son aplicables los principios del Derecho penal, y entre ellos, en particular, el principio *«nulla poena sine culpa»*. Por tanto, habida cuenta de que al imponer las sanciones pecuniarias no se tiene en cuenta la existencia o no de culpa por parte de la central lechera que ha superado el plazo establecido, debe considerarse que dicha sanción es ilegal.

48. El argumento sostenido por la central lechera carece de todo fundamento: el importe de una sanción comunitaria no puede afectar a la naturaleza de esta última, confiriéndole carácter penal en el caso de que la suma que deba pagarse alcance niveles particularmente elevados.

49. Con carácter general, debe tenerse en cuenta que el Tribunal de Justicia nunca ha considerado necesario definir de manera precisa la naturaleza de la potestad sancionadora de la Comunidad Europea, evitando entrar en el fondo de la distinción entre sanciones administrativas y sanciones penales. [33] Por el contrario, ha preferido definir los límites de dicha potestad estableciendo sus características principales. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha utilizado como criterio orientador predominante la consecución de los objetivos establecidos en el Tratado.

50. Entre dichas características, como he tenido ocasión de considerar, [34] el Tribunal de Justicia ha incluido el carácter disuasorio, es decir, la capacidad de la sanción para constituir un elemento de disuasión eficaz contra el incumplimiento de la obligación a que se refiere. En particular, de la jurisprudencia relativa a las multas coercitivas que impone la Comisión en materia de competencia se desprende claramente que, para el Tribunal de Justicia, dicho carácter justifica la existencia de sanciones de una cuantía particularmente elevada, [35] sin que ello afecte en modo alguno a la naturaleza de la propia sanción. Así pues, desde este punto de vista debe señalarse que este Tribunal ha excluido expresamente el carácter penal de las multas coercitivas impuestas por la Comisión en materia de competencia. [36] El único límite impuesto consiste en que dichos importes sean proporcionales a la gravedad de la infracción y que la apreciación de esta última se haya realizado teniendo en cuenta, en particular, el perjuicio causado al sistema comunitario. [37]

51. En consecuencia, procede considerar que las alegaciones formuladas por la central lechera no hacen sino replantear desde otra perspectiva el problema de la proporcionalidad de la sanción impugnada.

33 — En efecto, en los pocos casos en que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre la naturaleza penal o no de sanciones comunitarias, nunca ha formulado una definición «positiva», limitándose a excluir, en cada caso concreto, la naturaleza penal de la sanción impugnada. Véanse, a este respecto, las sentencias del Tribunal de Justicia Alemania/Comisión, citada en la nota 15 *supra*, apartados 24 y 25, y del Tribunal de Primera Instancia de 6 de octubre de 1994, Tetra Pak/Comisión (T-83/91, Rec. p. II-755), apartado 235.

34 — Véase, a este respecto, el punto 34 de las presentes conclusiones.

35 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 1983, Musique Diffusion française/Comisión (asuntos acumulados 100/80 a 103/80, Rec. p. 1825), apartados 106 y 107, y del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 1992, Chemie Linz (T-15/89, Rec. p. II-1275), apartados 355 a 364.

36 — Véase la sentencia Tetra Pak/Comisión, citada en la nota 33 *supra*, apartado 235.

37 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1985, Krupp Stahl/Comisión (183/83, Rec. p. 3609), apartado 40, y Musique Diffusion française/Comisión, citada en la nota 35 *supra*, apartado 109, así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1994, Parker Pen/Comisión (T-77/92, Rec. p. II-549), apartado 92, y de 22 de octubre de 1997, SEK y FNK/Comisión (asuntos acumulados T-213/95 y T-18/96, Rec. p. II-1739), apartados 146 y 147.

Por tanto, no me parece necesario detenerme más sobre esta cuestión, remitiéndome a las consideraciones antes expuestas.

Sobre la solicitud de limitación de los efectos de la sentencia

52. Llegados a este punto, queda por examinar una última cuestión. En la vista, la Comisión solicitó que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declarara la invalidez de la disposición impugnada, limitara los efectos de su sentencia exclusivamente a los casos futuros, salvo en aquellos en que ya se haya interpuesto un recurso. Esta solicitud está motivada por el deseo de evitar poner en peligro la confianza que los Estados miembros tienen en la igualdad y el buen funcionamiento de la Comunidad.

53. A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, «[...] una sentencia del Tribunal de Justicia mediante la que se declara con carácter prejudicial la invalidez de un acto comunitario tiene, en principio, efectos que se retrotraen a la fecha de la entrada en vigor del acto, al igual que una sentencia anulatoria [...]. No obstante, el Tribunal de Justicia dispone de la facultad de limitar en el tiempo, en la propia sentencia, los efectos de una declaración prejudicial de invalidez de un Reglamento comunitario, cuando consideraciones imperiosas de seguridad jurídica lo justifiquen [...]». [38]

54. Por tanto, de dicha jurisprudencia se desprende que la posibilidad de limitar los efectos retroactivos de una sentencia declaratoria de invalidez debe considerarse de manera restrictiva. En efecto, dicha decisión tan sólo está justificada en casos excepcionales, cuando sea necesaria para proteger intereses considerados, en las circunstancias del caso de que se trate, tan importantes que deben prevalecer sobre la exigencia de garantizar una protección jurisdiccional eficaz.

55. Por lo que respecta al caso que aquí nos ocupa, no me parece que concurran tales circunstancias. En efecto, habida cuenta de las normas de que se trata y de la dimensión del fenómeno, no se vislumbra el riesgo de que se produzcan graves distorsiones en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, que el Tribunal de Justicia considera requisito para reconocer la existencia de un posible menoscabo del principio de seguridad jurídica. [39]

56. En consecuencia, considero que la solicitud de la Comisión de limitar los efectos retroactivos de un eventual pronunciamiento del Tribunal de Justicia en el sentido de la invalidez de la disposición impugnada no debe ser acogida.

38 — Sentencia de 8 de febrero de 1996, FMC y otros (C-212/94, Rec. p. I-389), apartados 55 y 56. Véanse asimismo las sentencias de 15 de octubre de 1980, Roquette Frères (145/79, Rec. p. 2917), apartado 51; de 15 de enero de 1986, Pinna (41/84, Rec. p. 1), apartado 26, y de 10 de marzo de 1992, Lomas y otros (asuntos acumulados C-38/90 y C-151/90, Rec. p. I-1781), apartados 23 y 24.

39 — Véanse, como más recientes, las sentencias de 24 de septiembre de 1998, Comisión/Francia (Rec. p. I-5325), apartado 49, y de 4 de mayo de 1999, Sema Sürül (C-262/96, Rec. p. I-2685), apartados 107 y 108.

Conclusión

57. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el Finanzgericht München:

«El artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993, en relación con la imposición de una sanción pecuniaria a una central lechera, es inválido en la medida en que no establece una graduación de dicha penalidad en función de la importancia de la superación del plazo del 15 de mayo, plazo que el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento nº 536/93 fija para transmitir los balances relativos a las cantidades de leche entregadas por los productores.»