CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 26 de septiembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Para sostener el mercado del vino, el Reglamento (CEE) nº 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979,[1] estableció un sistema de ayuda a la destilación preventiva que permite retirar determinadas cantidades de vino haciendo que las compren los destiladores a un precio suficientemente atractivo para el productor. El organismo de intervención nacional paga esta ayuda al destilador, que a su vez la paga al productor en el momento en que éste compra a un «precio mínimo» el vino para destilar.

2. Durante la campaña vitivinícola 1983/1984, los destiladores pudieron disfrutar de un *anticipo* sobre la ayuda comunitaria a la destilación preventiva a condición de prestar una fianza. El régimen general de este anticipo fue fijado por el Reglamento (CEE) nº 2179/83 del Consejo, de 25 de julio de 1983,[2] cuyo artículo 9 dispone que «el destilador [...] podrá solicitar el anticipo de un *importe igual a* la más baja de *las ayudas* fijadas para la destilación de que se trate de acuerdo con el artículo 8, siempre que haya prestado una *fianza igual al 110 % del importe de la ayuda* a favor del organismo de intervención»,[3] devolviéndose esta fianza sólo si se aporta la prueba, dentro del plazo que se determinará, de que el vino se ha destilado en su totalidad y el precio de compra se ha pagado al productor dentro de los plazos fijados.

3. Los requisitos para devolver la fianza fueron precisados por el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2373/83 de la Comisión[4] cuyo apartado 2 dispone:

«A efectos de la liberación de la fianza contemplada en el apartado 1 se presentará la prueba de que se ha destilado toda la cantidad de vino, así como, en su caso, la prueba de que se ha pagado el precio de compra del vino, dentro de los plazos fijados, a más tardar el 31 de octubre de 1984.

No obstante, si las pruebas a que se refiere el párrafo primero se aportan después del vencimiento fijado en el mismo, pero antes del 1 de febrero de 1985, el importe que se liberará será igual al 80 % de la fianza, perdiéndose la diferencia.

Si no se aportan estas pruebas antes del 1 de febrero de 1985, se perderá la totalidad de la fianza» *(traducción no oficial).*

4. Como numerosas destilerías no pudieron respetar los plazos fijados, estos dos últimos vencimientos fueron prorrogados dos meses, respectivamente hasta el 31 de diciembre de 1984 y al 1 de abril de 1985, mediante el Reglamento (CEE) nº 3501/83 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1983.[5]

* Lengua original: francés.

1 — Por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160).

2 — Por el que se establecen las normas generales relativas a la destilación de los vinos y de los subproductos de la vinificación (DO L 212, p. 1; EE 03/28, p. 159).

3 — El subrayado es mío.

4 — De 22 de agosto de 1983, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la destilación prevista por el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 337/79 para la campaña vitícola 1983/1984 (DO L 232, p. 5).

5 — Por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2373/83 antes citado (DO L 350, p. 5).

5. Durante la campaña de 1984, la sociedad Italtrade compró importantes cantidades de vino que hizo destilar. Solicitando un anticipo de la ayuda comunitaria, constituyó las fianzas requeridas en favor de la Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (en lo sucesivo, «AIMA»), organismo de intervención italiano, por medio de Assicurazioni generali. Las partes en el procedimiento principal no discuten que se pagó a los productores y que el vino se destiló efectivamente.

6. La sociedad Italtrade presentó a AIMA los documentos justificativos del pago del precio al productor correspondientes a una parte de los contratos por una cantidad aproximada de 28.000 hectolitros de vino, con dos días de retraso, el 2 de abril de 1985. Debido a este retraso y con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, AIMA retuvo la totalidad de las garantías correspondientes a los contratos de que se trata.

7. El Tribunale civile di Roma pregunta sustancialmente a este Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento para la devolución de estas fianzas[6] iniciado por Italtrade, por un lado, si la pérdida total de la fianza lleva consigo la pérdida del derecho a solicitar la ayuda (primera cuestión) y, por otro, si la sanción impuesta por el artículo 8 del Reglamento nº 2373/83 es conforme al principio de proporcionalidad (cuestiones segunda y tercera).

8. Examinaré previamente las alegaciones de Italtrade, que sostiene que, al no haber sido autorizada expresamente por el Consejo, la Comisión no era competente para imponer, por el retraso en la presentación de las pruebas, una sanción que llevaba aparejada la pérdida de la ayuda comunitaria.

9. De la aplicación conjunta del apartado 4 del artículo 11 y del apartado 3 del artículo 67 del Reglamento nº 337/79 se deriva que la Comisión fue autorizada por el Consejo para establecer las modalidades de aplicación de la destilación preventiva, según el dictamen de un comité de gestión de los vinos.

10. El apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 2179/83 del Consejo dispone: «[...] Las medidas que deban tomarse en el caso de que no se produjere el pago del precio mínimo de compra o *en ausencia de la prueba* del mismo se adoptarán en el marco de las modalidades de aplicación».[7]

11. Sobre el punto concreto de los anticipos, el apartado 2 del artículo 9 del mismo Reglamento dispone que la fianza prestada por el destilador sólo se devolverá si, dentro del plazo que se determinará, se aporta la prueba de que se ha pagado al productor el precio y se ha destilado toda la cantidad de vino.

12. Al estar autorizada expresamente a imponer sanciones en ausencia de prueba, la Comisión era necesariamente competente para imponerlas en caso de retraso en la presentación de las pruebas, ya que el retraso no era sino la ausencia de prueba al expirar el plazo perentorio fijado para la presentación de la misma.

13. Por otra parte, el vigésimo considerando del Reglamento nº 2179/83 instaba a establecer una medida de proporcionalidad

6 — Y de otras deducciones ajenas a las cuestiones prejudiciales planteadas.

7 — El subrayado es mío.

para los casos en que el destilador, habiendo cumplido sus obligaciones principales, *aporte la prueba con retraso.*

14. Así pues, los mencionados Reglamentos del Consejo permitían que la Comisión impusiera sanciones en los casos de incumplimiento de los plazos de presentación de las pruebas.

15. La medida establecida por el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, ¿es una simple sanción que puede llegar a la pérdida total de la fianza o implica además la pérdida del derecho a reclamar la ayuda? Esta es sustancialmente la primera cuestión que plantea el órgano jurisdiccional *a quo.*

16. Es preciso efectuar una distinción previa. Por un lado, los Reglamentos nº 2179/83 y nº 2373/83 determinan los requisitos para disfrutar de la ayuda: el destilador debe aportar la prueba de las operaciones de destilación, pagándosele la ayuda dentro de un plazo de tres meses a partir del día de presentación de la prueba.[8] La *prueba* de haber pagado al productor el precio debe efectuarse dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la prueba de las operaciones de destilación. En su defecto, la ayuda se pierde total o parcialmente, según la gravedad del retraso en la presentación de estas pruebas.[9] Esto es lo que se podría denominar *régimen de la ayuda.* Por otro lado, el destilador puede disfrutar de un anticipo igual a la más baja de las ayudas, siendo el único requisito para obtenerla la prestación de una fianza.[10] Tanto la prueba de las operaciones de destilación como la del pago al productor deben aportarse antes del 31 de diciembre de 1984. La presentación de las pruebas después de esta fecha se sanciona con la pérdida total o parcial de la ayuda, según la gravedad del retraso.[11] Esto es lo que podríamos llamar *régimen del anticipo.* La principal diferencia entre estos dos regímenes se relaciona con la *prueba de la destilación.* Esta prueba sólo se debe presentar después del pago del anticipo. En cambio, es requisito para el pago de la ayuda.

17. Como es natural, el régimen del anticipo prevé la prestación de una fianza «para evitar que el organismo de intervención corra riesgos injustificados».[12]

18. Así pues, la fianza es *inherente al anticipo* y es únicamente una modalidad de prefinanciación. Así, el noveno considerando del Reglamento nº 2373/83 indica: «Procede prever que el precio mínimo asegurado a los productores se les pague, como regla general, dentro de los plazos que les permitan obtener un beneficio comparable al que obtendrían si se tratara de una venta comercial; [...] en estas circunstancias es indispensable anticipar lo más posible el pago de las ayudas debidas a la destilación de que se trata, garantizando el *buen desarrollo de las operaciones* mediante un régimen adecuado de fianzas».[13]

19. De ello se deriva que el único objetivo de la fianza es garantizar la devolución del anticipo sobre la ayuda en el caso en que resulte posteriormente que no procedía conceder esta última.

8 — Apartado 3 del artículo 7 del Reglamento nº 2179/83.

9 — Apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 2373/83.

10 — Apartado 1 del artículo 9, antes citado, del Reglamento nº 2179/83.

11 — Apartado 2 modificado del artículo 8, antes citado, del Reglamento nº 2373/83.

12 — Octavo considerando del Reglamento nº 2179/83.

13 — El subrayado es mío.

20. Así pues, el anticipo y la ayuda obedecen a regímenes de prueba distintos. Sin embargo, ningún texto excluye formalmente del disfrute de la ayuda al beneficiario del anticipo sancionado con la pérdida total de la fianza. En cambio, el mero juego de los plazos puede impedirle el acceso a aquél.

21. En efecto, las operaciones de destilación no podían tener lugar después del 31 de agosto de 1984,[14] debiendo pagarse al productor dentro de los tres meses siguientes a la entrada en la destilería, es decir, el 30 de noviembre de 1984 a más tardar. La prueba de este pago del precio al productor debía aportarse dentro de los cuatro meses siguientes a la prueba de la destilación y a más tardar el 28 de febrero de 1985.[15] *A partir de esta fecha, el organismo de intervención recuperaba la totalidad de la ayuda.*[16] El párrafo segundo del artículo 7 del Reglamento nº 2373/83, modificado por el Reglamento nº 3501/83, es explícito a este respecto.

22. De ello se deriva que el beneficiario del anticipo que facilitaba las pruebas requeridas después del 28 de febrero de 1985 perdía la fianza (al menos parcialmente) y quedaba privado del derecho a solicitar la ayuda. Recordemos que Italtrade no aportó la prueba del pago al productor hasta el 2 de abril de 1985.

23. Por consiguiente, propongo a este Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión que la pérdida de la fianza prevista por el apartado 2 del artículo 8 modificado del Reglamento nº 2373/83 no implica por sí misma la pérdida del derecho a solicitar la ayuda pero que la ayuda ya no se puede solicitar después del vencimiento de los plazos establecidos en el párrafo segundo del artículo 7 modificado del mismo Reglamento.

24. Las cuestiones segunda y tercera invitan ambas a este Tribunal de Justicia a comprobar la compatibilidad del citado apartado 2 del artículo 8 con el principio de proporcionalidad. Propongo que se examinen al mismo tiempo y se les dé una respuesta común.

25. Recordaré que, ajustándose a las disposiciones del Reglamento nº 2179/83 del Consejo, cuyo vigésimo considerando expresa que «es conveniente prever una medida de proporcionalidad para los casos en que el destilador, habiendo cumplido sus obligaciones principales, aporte la prueba con retraso», el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83 de la Comisión dispone que, en caso de retraso inferior o igual a tres meses en la presentación de las pruebas del pago a los productores, la fianza sólo se pierde en un 20 % y en su totalidad en caso de retraso mayor.

26. Hay que observar que, de modo totalmente simétrico, el destilador que, sin pasar por el régimen del anticipo de la fianza, disfrutó de la ayuda, la pierde, ya sea en un 20 %, ya sea totalmente, según la duración del retraso en la presentación de la prueba del pago al productor.[17]

27. Este Tribunal de Justicia consideró, ante una sanción como la de no devolver una fianza por no haberse respetado un plazo de presentación de pruebas, que procede examinar si ésta

14 — Artículo 3 modificado del Reglamento nº 2373/83.

15 — Párrafo segundo del artículo 7 del Reglamento nº 2373/83, modificado por el primer guión del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 3501/83.

16 — *Ibidem.*

17 — Párrafo segundo del artículo 7 del Reglamento nº 2373/83.

«supera los límites de lo que es adecuado y necesario para alcanzar el fin propuesto» [18] *(traducción provisional).*

28. Este Tribunal de Justicia efectuó este examen en el asunto Fromançais SA/ FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles). [19] Para dar salida a los excedentes de mantequilla, el Reglamento (CEE) nº 1259/72 permitía que determinadas empresas de transformación de la Comunidad compraran mantequilla a precios reducidos por un sistema de licitación. Como contrapartida por la reducción del precio, el licitador se comprometía a transformar la mantequilla en determinados productos, debía pagar el precio reducido y prestar una fianza de transformación que cubría la diferencia entre el precio de mercado de la mantequilla y el precio mínimo de venta. Al no haberse transformado dentro de plazo una parte de la mantequilla comprada por la sociedad Fromançais, FORMA se negó a devolver una parte de las fianzas prestadas por la sociedad. Este Tribunal de Justicia consideró:

«Para determinar si una disposición de Derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, es importante comprobar, en primer lugar, si los medios que emplea para alcanzar el objetivo que se propone son conformes a la importancia de éste y, en segundo lugar, si son necesarios para alcanzarlo.

Las disposiciones que prevén la pérdida total de la fianza en el caso de que se sobrepase el plazo de transformación pretenden impedir que los licitadores de mantequilla vendida a precio reducido puedan constituir reservas con fines especulativos» [20] *(traducción provisional).*

Este Tribunal de Justicia dedujo de ello que era proporcionado a esta finalidad no devolver toda la fianza por haberse sobrepasado los plazos.

29. El enfoque es el mismo en materia de restituciones a la exportación. Así, en el asunto Man Sugar [21] el exportador rematante de una licitación para la exportación de azúcar a terceros países había prestado una fianza para obtener restituciones a la exportación. El retraso en la presentación de solicitudes de los certificados de exportación se sancionaba con la pérdida total de la fianza. Después de haber comprobado que estos certificados sólo eran útiles para seguir los movimientos de exportación y no facilitaban nuevas informaciones esenciales, el Tribunal de Justicia dedujo:

«Aunque dentro de su preocupación por la buena gestión administrativa, la Comisión tenía derecho a establecer un plazo para presentar las peticiones de certificados de exportación, habría debido imponer al incumplimiento de este plazo una sanción sensiblemente menos grave para los operadores económicos que la de la pérdida total de la fianza, y mejor adaptada a los *efectos prácticos* de tal omisión» [22] *(traducción provisional).*

30. En el presente asunto, el objetivo de la fijación de un plazo perentorio para la presentación de la prueba de la destilación y el pago del precio a los productores se declara en el vigésimo considerando del Reglamento nº 2179/83, a tenor del cual: «[...] para beneficiarse de la ayuda, los interesados deben presentar una solicitud acompañada de determinado número de justificantes; [...] para garantizar un *funcionamiento uniforme del*

18 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677), apartado 16; véase asimismo la sentencia de 17 de mayo de 1984, Denkavit (15/83, Rec. p. 2171), apartado 25.

19 — Sentencia de 23 de febrero de 1983 (66/82, Rec. p. 395).

20 — Apartados 8 y 9.

21 — Sentencia de 24 de septiembre de 1985 (181/84, Rec. p. 2889).

22 — Apartado 30, el subrayado es mío.

sistema en los Estados miembros, es conveniente estipular que la presentación de la solicitud y el pago de la ayuda debida a los destiladores se realicen dentro de los plazos que se determinen».[23] La fijación de plazos perentorios para presentar al organismo de intervención la prueba del buen desarrollo de las operaciones tiene, pues, como justificación declarada, la buena gestión administrativa del sistema de anticipos y el respeto del principio de igualdad de trato entre operadores económicos. Estos plazos tienen otra razón de ser. Durante su transcurso la fianza queda inmovilizada en manos del garante y el organismo de intervención ha pagado un anticipo cuyo fundamento aún no puede comprobar y que no puede recuperar. En el supuesto de que el anticipo resulte no estar fundado, el organismo de intervención únicamente puede hacer suya la fianza al vencimiento del plazo para presentar las pruebas. Así pues, para proteger los intereses financieros de la Comunidad, era preciso prever un plazo razonable para presentar aquellas pruebas e imponer al retraso una sanción suficientemente disuasoria para que un destilador no intentara obtener un anticipo que no podría justificar o que lo haría en unos plazos excesivos sin que la fianza cubra el anticipo y los gastos soportados por la Comunidad.

31. ¿Se adapta la pérdida de la fianza a estos objetivos si se tiene en cuenta la naturaleza de la obligación incumplida (por no respetar los plazos de presentación de la prueba)?

32. En la sentencia Buitoni,[24] este Tribunal de Justicia estableció una importante distinción según la naturaleza de las obligaciones de que se trate. El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 499/76 de la Comisión[25] sancionaba con la pérdida total de la fianza que garantizaba la obligación de exportar la inobservancia del plazo establecido para la presentación de certificados de importación, impuesta para conseguir una buena gestión administrativa, mientras que, si no se cumplía la obligación principal de exportar, la sanción era proporcional al incumplimiento. Siendo beneficiaria de certificados de importación, la sociedad Buitoni había efectuado las operaciones de importación dentro de plazo. Pero había presentado con retraso las pruebas. FORMA se había negado a devolver la fianza. Este Tribunal de Justicia sentenció:

«[...] esta sanción *a tanto alzado*, que se impone por una infracción netamente menos grave que la infracción penalizada con una sanción de carácter esencialmente proporcional, de incumplimiento de la obligación que la misma fianza está destinada a garantizar, debe calificarse de *demasiado rigurosa en relación con el fin* de una buena gestión administrativa en el marco del sistema de certificados de importación y exportación»[26] *(traducción provisional).*

Este Tribunal de Justicia recordó las consecuencias de esta distinción entre obligaciones principales y accesorias de una manera especialmente clara en la citada sentencia Man Sugar:

«Cuando una normativa comunitaria establece una distinción entre una obligación principal, cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar el objetivo propuesto y una obligación secundaria de carácter esencialmente administrativo, no puede, sin prescin-

23 — El subrayado es mío.

24 — Asunto 122/78, antes citado.

25 — De 5 de marzo de 1976, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 193/75 que establece las modalidades comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, exportación y fijación previa para los productos agrícolas (DO L 59, p. 18).

26 — Apartado 20, el subrayado es mío.

dir del principio de proporcionalidad, sancionar con la misma severidad el incumplimiento de la obligación secundaria y el de la principal» [27] *(traducción provisional).*

33. Este Tribunal de Justicia observará a este respecto que el Reglamento nº 2373/83, alguna de cuyas disposiciones es impugnada por Italtrade, sólo establece sanciones progresivas en el caso de incumplimiento de las obligaciones de prueba que este Tribunal de Justicia califica de obligaciones accesorias.

34. Pero este mismo Tribunal atenuó el alcance que se daba inicialmente a la distinción entre obligaciones principales y accesorias. En particular se negó a reconocer cualquier automatismo, indicando que no podía existir proporcionalidad de principio de las pérdidas totales —de la ayuda o la fianza— más que como sanción de las obligaciones principales. Así, en la sentencia Lingenfelser, [28] relativa al Reglamento de la Comisión por el que se regulaba la destilación preventiva del vino para la campaña 1982/1983, este Tribunal de Justicia juzgó que la pérdida total de la ayuda concedida al destilador para sancionar un ligero retraso en el plazo de tres meses para pagar al productor era desproporcionada *teniendo en cuenta el objetivo fijado,* aun cuando se trataba del incumplimiento de su obligación principal por parte del destilador:

«Procede recordar a este respecto que el objetivo de la fijación de un plazo para el pago del precio de compra por el destilador al productor [...] es prever que el precio mínimo asegurado a los productores se les pague, como regla general, dentro de los plazos que le permitan tener un beneficio comparable al que obtendrían si se tratara de una venta comercial. La fijación de un plazo para el pago del precio de compra por el destilador al productor se destina de este modo a estimular a este último a ofrecer a la destilación vinos que corren el riesgo de afectar al nivel cualitativo elevado de los vinos comercializados.

En estas circunstancias, el hecho de que se rebase el plazo del pago sin que ello tenga como consecuencia que la operación se desarrolle en condiciones sensiblemente diferentes de las transacciones comerciales normales, hasta el punto de disuadir al productor de ofrecer su vino para la destilación, no puede considerarse que comprometa el objetivo mismo del régimen de destilación» [29] *(traducción provisional).*

Hay que observar que, en este asunto, el hecho de rebasar el plazo fijado se sancionaba directamente con la pérdida *total* de la ayuda sin plazo intermedio que permitiera una pérdida solamente parcial de ésta y, por consiguiente, sin ningún factor de proporcionalidad.

35. Similarmente, en la sentencia Philipp Brothers, [30] este Tribunal de Justicia declaró que la pérdida total de la restitución a la exportación percibida anticipadamente podía sancionar válidamente la infracción de una obligación secundaria. El Reglamento (CEE) nº 2730/79 de la Comisión, de 21 de noviembre de 1979, permitía que los Estados miembros anticiparan al exportador todo o parte de la restitución desde el momento en que se cumplieran las formalidades aduaneras de exportación a condición de que se garantizase, mediante la prestación de una fianza, el importe de este anticipo con un incremento del 15 %. Philipp

27 — Apartado 20.

28 — Sentencia de 27 de junio de 1990 (C-118/89, Rec. p. I-2637).

29 — Apartados 13 y 14.

30 — Sentencia de 12 de julio de 1990 (C-155/89, Rec. p. I-3265).

Brothers había obtenido certificados de exportación de trigo, había procedido a realizar exportaciones y, previa prestación de una fianza, había percibido anticipos sobre la restitución. Al presentar las pruebas requeridas (y, en particular, las de las formalidades aduaneras de exportación) fuera de plazo, se procedió contra este exportador para que pagara una cantidad igual al importe de la fianza devuelta equivocadamente. Este Tribunal de Justicia resolvió:

«[...] el establecimiento de un plazo perentorio para la presentación de los documentos acreditativos de la exportación es una medida necesaria para evitar que el exportador se beneficie de una ventaja injustificada.» [31]

«[...] en el supuesto de que los documentos reglamentarios no hayan sido presentados en un plazo de seis meses, la sanción consistente en la pérdida de la fianza o el pago de un importe equivalente cuando se haya devuelto la fianza, no es desproporcionado en relación con las finalidades de la normativa discutida ni con las exigencias inherentes a la gestión administrativa de los expedientes relativos a las restituciones anticipadas.» [32]

Así pues, este Tribunal de Justicia admitió en este caso que, por no cumplir los plazos de presentación de las pruebas, el exportador debía devolver la restitución con un incremento del 15 %, es decir, sufrir una pérdida.

36. Esta última sentencia presenta algunos puntos en común con el presente asunto. En los dos casos se trata de un sistema de anticipos sobre una ayuda comunitaria cuyo beneficiario final no es sólo el destilador o exportador. En efecto, el anticipo pagado al destilador le permite comprar vino a un precio suficientemente atractivo *para el productor.* Igualmente, la restitución permite que el exportador de trigo compense la diferencia entre los precios comunitarios y los precios —más bajos— del mercado mundial y reduzca el precio de venta al nivel de los terceros países de la competencia, lo que indirectamente beneficia al productor comunitario.

37. La fianza pagada por Philipp Brothers era igual al anticipo obtenido con un incremento del 15 %. La fianza pagada por Italtrade correspondía al 110 % del importe de la ayuda, debiendo recordar que el anticipo siempre es igual al importe de la ayuda menos elevada. Así pues, en estas dos hipótesis, en el supuesto de no presentación de las pruebas, la sanción correspondiente a la pérdida de la fianza es directamente función del importe del anticipo obtenido.

38. La SA Philipp Brothers podía obtener, después de los seis meses, plazos suplementarios para justificar el cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación, demostrando que había actuado con diligencia para procurarse estas justificaciones en los plazos establecidos. [33]

39. Los destiladores contemplados por el Reglamento nº 2373/83 no disfrutaron realmente de una prórroga del plazo. En efecto, aunque el citado Reglamento nº 3501/83 de la Comisión prorrogó los plazos fijados inicialmente para presentar las pruebas, también retrasó la fecha límite para destilar. Así pues, todas las operaciones se retrasaron dos meses.

31 — Apartado 38.

32 — Apartado 40.

33 — Artículo 31 del Reglamento (CEE) nº 2730/79.

40. Por el contrario, al igual que todos los destiladores afectados, Italtrade disfrutaba automáticamente de un plazo de ocho meses para presentar las pruebas sin tener que hacer ninguna gestión. El Reglamento nº 2373/83 establece, pues, un régimen más favorable al operador que el régimen al que estaba sometida Philipp Brothers, que sólo favorecía al operador diligente que solicitaba plazos suplementarios.

41. En el asunto Philipp Brothers, el vínculo entre el importe de la fianza y el del anticipo y la atenuación del rigor de los plazos mediante la posibilidad de prórroga constituían otros tantos elementos de proporcionalidad que indujeron a este Tribunal de Justicia a considerar válida la sanción prevista.

42. El apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83 propone otro tipo de sanción y otra forma de proporcionalidad. La sanción ya no es sólo función del importe del anticipo, sino que también es proporcional al retraso, sancionándose la superación del primer plazo con la pérdida parcial de la fianza y el del segundo plazo con su pérdida total. Así pues, la superación de un plazo mínimo —sobre todo el que puede explicarse por una simple negligencia— es objeto de una sanción mínima. Ya no nos encontramos en el caso de una sanción *a tanto alzado* que este Tribunal de Justicia condenó en la sentencia Buitoni. [34]

43. Me parece que la sanción de la pérdida total de la fianza es la contrapartida de los plazos especialmente largos concedidos al destilador para presentar las pruebas. Hasta el 31 de diciembre de 1984, el destilador no se exponía a sanción alguna. Hasta el 1 de abril de 1985, la sanción consistía únicamente en una pérdida parcial. Sólo a partir de esta última fecha se perdía totalmente la fianza.

44. El destilador sólo tenía que presentar pruebas documentales sencillas —en particular, no tenía que presentar documentos aduaneros— y el Reglamento nº 2179/83 hacía una reserva en caso de fuerza mayor. [35]

45. Por último, el sistema general del Reglamento discutido tiende a aproximar las modalidades de concesión de las ayudas comunitarias (y en especial los plazos) a las prácticas comerciales normales. [36] No parece a este respecto que un plazo de ocho meses para justificar las operaciones de destilación y de pago a los productores sea inferior a los plazos generalmente practicados en operaciones de este tipo.

46. Recuérdese un punto esencial: al recibir un anticipo sobre la ayuda a la destilación, el destilador disfruta de un *beneficio financiero* suplementario, puesto que, con sólo prestar una fianza, puede disponer de sumas correspondientes a una ayuda aún no exigible. De este modo puede pagar a los productores sin adelantar fondos. Además, el régimen del anticipo es un régimen *voluntа-*

34 — Asunto 122/78, antes citado.

35 — Artículo 23.

36 — Véase el noveno considerando del Reglamento nº 2373/83.

rio, cuyos requisitos, ventajas y obligaciones conoce el destilador y los acepta libremente.

47. Considero, pues, que la sanción establecida en el apartado 2 del artículo 8, aunque pueda consistir en la pérdida total de la fianza, no es desproporcionada con el principal objetivo perseguido: garantizar un funcionamiento satisfactorio del sistema muy específico del anticipo, dejando a salvo el principio de igualdad entre operadores y los intereses financieros de la Comunidad.

48. En conclusión, propongo que el Tribunal de Justicia declare:

«1) La pérdida de la fianza prevista por el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2373/83 de la Comisión, de 22 de agosto de 1983, modificado por el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3501/83 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1983, no implica por sí misma la pérdida del derecho a solicitar la ayuda; pero la ayuda ya no se puede solicitar después del vencimiento de los plazos establecidos por el párrafo segundo del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2373/83, modificado por el apartado 2 del artículo 1 del citado Reglamento (CEE) nº 3501/83.

2) El examen de las cuestiones segunda y tercera no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83 de la Comisión, de 22 de agosto de 1983, modificado por el artículo 1 del citado Reglamento nº 3501/83.»