CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 29 de septiembre de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las cuatro cuestiones planteadas con carácter prejudicial por el Verwaltungsgericht Hannover proporcionan a este Tribunal de Justicia la ocasión de volver a examinar el principio de proporcionalidad aplicado a la negativa a conceder una prima en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa comunitaria para obtenerla.

2. La organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno se creó mediante el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968. [1] El artículo 4 *bis* de dicho Reglamento, insertado a través del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 467/87 del Consejo, de 10 de febrero de 1987, [2] estableció un régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno. Las disposiciones de aplicación de dicho régimen fueron definidas por el Reglamento (CEE) nº 714/89 de la Comisión, de 20 de marzo de 1989 [3] (en lo sucesivo, «Reglamento»), que constituye el centro del presente asunto.

3. Este Reglamento fija los requisitos para la concesión de la prima especial prevista en el artículo 4 *bis*, antes mencionado.

4. En particular, establece que el productor debe comprometerse a mantener en su explotación a los bovinos machos para los que solicita la concesión de la prima [4] durante un período mínimo determinado por cada Estado miembro. Dicho período oscila entre dos y cinco meses. [5]

5. Determinadas disposiciones transitorias [6] permiten introducir excepciones a esta obligación en dos supuestos previstos por los apartados 1 y 2 del artículo 11 del Reglamento.

6. Quedan dispensados de dicho compromiso:

— los productores de los Estados miembros que apliquen la prima especial por primera vez (apartado 1);

— en los demás Estados miembros, y a iniciativa de estos últimos, los productores que soliciten una prima para animales cuyo engorde haya acabado prácticamente. En este caso, la solicitud está sujeta a cuatro requisitos: i) debe presentarse entre el 3 de abril y el 4 de junio de 1989, ii) los animales deben tener al menos doce meses el día de la presentación de la solicitud, iii) deben mantenerse en la explotación durante un mes como mínimo, iv) deben ser sacrificados o

* Lengua original: francés.

1 — Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

2 — Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno, así como los regímenes de primas concedidas en dicho sector (DO L 48, p. 1).

3 — Reglamento relativo a las disposiciones de aplicación del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno.

4 — La normativa califica de «elegibles» a los animales que dan derecho a la prima.

5 — Segundo guión del artículo 2 y apartado 2 del artículo 8.

6 — Octavo considerando del Reglamento.

exportados a un país tercero antes del 3 de septiembre de 1989 (apartado 2).

7. El artículo 8 del Reglamento precisa que «las autoridades competentes designadas por cada Estado miembro procederán al control administrativo y efectuarán inspecciones sobre el terreno con objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del régimen de la prima especial».

8. En caso de incumplimiento de los requisitos para la concesión de la prima, el artículo 9 establece un régimen de sanciones.

9. A tenor de su apartado 1, «cuando el número de animales efectivamente resultante del control sea inferior a aquel para el que se haya solicitado la prima, no se pagará ninguna prima».

10. No obstante, se conserva el derecho a la prima si la disminución del número de animales es consecuencia de «circunstancias naturales de la vida del rebaño» o de un «caso de fuerza mayor», sin perjuicio de que las autoridades competentes hayan sido informadas dentro del plazo previsto (apartados 2 y 3 del artículo 9).

11. Por último, el apartado 4 del artículo 9 establece que «cuando la diferencia entre el número de animales elegibles y el número declarado sea inferior al 5 %, [...] la prima, aplicándole una reducción del 20 %, se pagará por el número de animales efectivamente elegibles [...]».

12. El Sr. Schumacher solicitó el 25 de abril de 1989, en el marco del apartado 2 del artículo 11, una prima especial relativa a treinta y dos bovinos machos cebados, de al menos doce meses, que debían ser sacrificados antes del 3 de septiembre de 1989.

13. De los documentos presentados por el productor a las autoridades nacionales competentes se deduce que veintisiete animales fueron sacrificados entre el 20 de junio y el 17 de agosto de 1989 y otros cinco, el 25 de septiembre de 1989, es decir, por lo que respecta a estos últimos, veintidós días después de la fecha límite que señala el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento.

14. Por esta razón, el 12 de octubre de 1989, el Bezirksregierung Hannover denegó en su totalidad la solicitud de prima, de conformidad con el apartado 1 del artículo 9.

15. El Sr. Schumacher interpuso un recurso contra esta decisión ante el Verwaltungsgericht Hannover, alegando que tenía derecho a la prima especial al menos por los veintisiete bovinos respecto de los cuales consideraba que había cumplido todos los requisitos exigidos.

16. El órgano jurisdiccional remitente señala que la situación que se le plantea presenta dos características: la diferencia entre el número de animales que reúnen los requisitos para dar derecho a la prima (veintisiete) y el número de animales declarados (treinta y dos) no es consecuencia de «circunstancias naturales» ni de un «caso de fuerza mayor» y que, por lo tanto, no son aplicables los apartados 2 y 3 del artículo 9 del Reglamento. Considera que tampoco lo es el apartado 4 del artículo 9, ya que la diferencia entre el número de animales que reúnen los requisitos para dar derecho a la prima y el de animales declarados es superior al 5 %. [7]

7 — Véanse las explicaciones del órgano jurisdiccional *a quo* sobre este punto. (Resolución de remisión, páginas 8 a 10 de la traducción española).

17. El órgano jurisdiccional *a quo* se pregunta sobre la conformidad con el principio de proporcionalidad de la sanción prevista en el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento y plantea a este Tribunal de Justicia cuatro cuestiones que pueden resumirse de la siguiente forma: [8]

1) ¿Se aplica dicho artículo a las solicitudes de prima especial del apartado 2 del artículo 11?

2) ¿Comprende el concepto de «control» que figura en el apartado 1 del artículo 9 la verificación de documentos?

3) ¿Se aplica el apartado 1 del artículo 9 cuando no se aplica el apartado 4 del artículo 9?

4) En caso afirmativo, ¿vulnera dicho apartado el principio de proporcionalidad?

18. Las cuestiones primera y tercera tienen por objeto determinar si el artículo 9 en su conjunto se aplica a las primas previstas por el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento. Las examinaré conjuntamente.

19. El artículo 9 sanciona el incumplimiento de los requisitos para que los animales den derecho a la prima.

20. Está destinado a «prevenir y sancionar las irregularidades y los fraudes». [9]

21. El riesgo de fraude es idéntico ya se trate del régimen general de la prima especial (artículo 2 del Reglamento) o del régimen transitorio aplicable a los Estados que aplican la prima por primera vez o a los animales cuyo engorde haya acabado prácticamente (artículo 11 del Reglamento).

22. Un animal no reúne los requisitos para dar derecho a la prima si existe i) sacrificio fuera de plazo (tercer guión del apartado 2 del artículo 11), ii) duración insuficiente del mantenimiento en la explotación (segundo guión del apartado 2 del artículo 11), iii) incumplimiento de los requisitos de edad de los animales (primer guión del apartado 2 del artículo 11), iv) exceso sobre el número de animales que reúnen los requisitos para dar derecho a la prima (apartado 2 del artículo 1), etc.

23. El artículo 9 se aplica sean cuales fueren la causa del hecho de que los animales no reúnen los requisitos para dar derecho a la prima y el régimen de la solicitud. Donde el Reglamento no distingue, no se debe distinguir.

24. Por lo tanto, no cabe duda de que el animal que no haya sido sacrificado antes de la fecha fijada en el tercer guión del apartado 2 del artículo 11 no reúne los requisitos para dar derecho a la prima, a efectos del apartado 1 del artículo 9.

25. El apartado 4 del artículo 9 no es aplicable en una situación en la que la diferencia entre el número de animales que reúnen los requisitos para dar derecho a la prima y el número de animales declarados sobrepasa el 5 %.

26. De ello se deduce que el apartado 1 del artículo 9 se aplica al productor que, habiendo solicitado una prima especial conforme al apartado 2 del artículo 11, incluye cinco animales que no reúnen los requisitos

8 — Su tenor literal figura en el informe para la vista (I, 2 *in fine*).
9 — Cuarto considerando del Reglamento.

para dar derecho a la prima —por haber sido sacrificados fuera de plazo— sobre un total de treinta y dos. Por lo demás, esta es la opinión común del órgano jurisdiccional *a quo* [10] y de la Comisión. [11]

27. En cuanto al concepto de control a efectos del apartado 1 del artículo 9, objeto de la segunda cuestión, comparto también, al igual que la Comisión, [12] la postura del órgano jurisdiccional *a quo*. [13]

28. Conforme al artículo 8 del Reglamento, los Estados miembros efectúan dos tipos de control: la inspección sobre el terreno y el «control administrativo». Este último debe poder consistir en la comprobación de la exactitud de los documentos presentados por el solicitante. Así, la comparación entre el número de animales mencionado en una solicitud de prima y las liquidaciones expedidas por un matadero [14] permite comprobar que los animales fueron efectivamente sacrificados antes de la fecha límite que señala el tercer guión del apartado 2 del artículo 11. No admitir este tipo de verificación equivaldría a privar de eficacia al artículo 8.

29. ¿Qué ocurre con el respeto del principio de proporcionalidad, objeto de la cuarta cuestión?

30. En primer lugar, debo indicar que no se plantea a este Tribunal de Justicia el problema de la validez de medidas que imponen cargas económicas a los operadores, en relación con el principio de proporcionalidad. [15] El incumplimiento de los requisitos para la obtención de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno tiene como única consecuencia la pérdida de la ventaja que supone dicha prima.

31. Como recordó este Tribunal de Justicia en la sentencia Pressler, de 21 de enero de 1992, [16] el Tribunal debe examinar «a la luz del principio de proporcionalidad, otras medidas que establecen la denegación de un derecho en caso de incumplimiento de algunos requisitos o de determinados plazos para la realización de operaciones o la presentación de solicitudes o documentos». [17]

32. En tal supuesto, procede, como declaró este Tribunal de Justicia, examinar «si las medidas establecidas por esa disposición sobrepasan los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la normativa infringida. En concreto, procede comprobar si las medidas que establece la disposición controvertida para realizar el objetivo perseguido se adecuan a la importancia de éste y si son necesarias para alcanzarlo [...]». [18]

33. La organización común de mercados de la carne de vacuno tiene por objeto prevenir la baja de los precios, en particular mediante

10 — Traducción española de la resolución de remisión, pp. 7 y 8.
11 — Observaciones de la Comisión.
12 — *Ibidem.*
13 — Traducción española de la resolución de remisión, p. 8.
14 — *Ibidem*, p. 6.
15 — Véase la sentencia de 11 de julio de 1989, Schräder/Hauptzollamt Gronau (265/87, Rec. p. 2237), apartado 21, en relación con el régimen de tasa de corresponsabilidad exigida a los transformadores de cereales, y la sentencia de 16 de octubre de 1991, Werner Faust (C-24/90, Rec. p. I-4905), apartado 12, en relación con un montante suplementario sobre los derechos a la importación.
16 — Asunto C-319/90, Rec. p. I-203.
17 — Apartado 11.
18 — *Ibidem*, apartado 12.

la aplicación de medidas de intervención. [19] Con ocasión de la adaptación y la limitación de los efectos de este régimen de intervención, [20] los Reglamentos (CEE) nºs 467/87 y 468/87 y el que ahora se examina establecieron un régimen de *prima especial* esencialmente temporal [21] y transitorio [22] destinado a mantener los ingresos de los productores durante este período de adaptación. [23]

34. Dado que la Comisión reconoció que estas medidas provisionales estaban justificadas durante un período de tiempo limitado, era importante que no se aplicaran después del período admitido. Por consiguiente, se comprende que el Reglamento fijara un plazo para el sacrificio de los animales afectados.

35. Por consiguiente, el establecimiento de una fecha límite para el sacrificio cuyo incumplimiento se sanciona con la pérdida de la prima no se explica sólo por el afán de buen funcionamiento del régimen, sino que además permite evitar que éste se desvíe de su objetivo.

36. Por otra parte, el apartado 4 del artículo 9 tiene en cuenta la importante desventaja que resultaría de la pérdida total del disfrute de la ayuda en caso de diferencia mínima entre el número de animales que reúnen efectivamente los requisitos para dar derecho a la prima y el de animales declarados. En ese caso, la prima simplemente se reduce. [24] Esta disposición se adoptó con el fin de tener en cuenta «de manera apropiada las infracciones de menor importancia» [25] y traduce la toma en consideración del principio de proporcionalidad por el legislador comunitario.

37. Por último, es necesario recordar que el derecho a la prima se mantiene si la disminución del número de animales es consecuencia de circunstancias naturales o de un caso de fuerza mayor de los que las autoridades competentes hayan sido informadas dentro del plazo señalado.

38. Como se ve, la pérdida total de la prima exige una disminución *significativa* del número de animales que reúnen efectivamente los requisitos para dar derecho a la prima cuya causa no es una circunstancia natural de la vida del rebaño ni la fuerza mayor.

39. En ese caso, se trata de sancionar la negligencia grave (el productor conoce la fecha límite de sacrificio desde la fecha de presentación de su solicitud de prima y varios meses separan a la segunda de la primera) o, en su caso, el fraude del productor.

40. Baste decir que en ninguno de estos casos hay lugar para las ayudas comunitarias.

41. El órgano jurisdiccional remitente hace alusión [26] a un dictamen de la Comisión que parecía admitir la concesión de primas a todos los animales de un rebaño, a pesar del incumplimiento de la obligación de marcado.

19 — Véanse los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 805/68.

20 — Véanse el cuarto considerando del Reglamento nº 467/87.

21 — Véase el artículo 4 *bis* del Reglamento nº 805/68, incluido mediante el artículo 1 del Reglamento nº 467/87.

22 — Véase el artículo 11 del Reglamento.

23 — Véase el sexto considerando del Reglamento nº 467/87.

24 — Compárese la sentencia de 8 de octubre de 1986, Nordbutter (9/85, Rec. p. 2831), apartado 17.

25 — Cuarto considerando del Reglamento.

26 — Traducción española de la resolución de remisión, p. 12.

Basta declarar aquí que, aparte de que la Comisión discute su alcance y no puede vincular al Tribunal de Justicia, dicho dictamen fue emitido en 1987 y, por lo tanto, no puede afectar a un régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno cuyas disposiciones de aplicación fueron definidas posteriormente.

42. Por último, debo añadir que, según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, «debe reconocerse [...] una amplia facultad discrecional a las Instituciones comunitarias en materia de política agrícola común, dadas las responsabilidades que les atribuye el Tratado». [27]

43. Por consiguiente, considero que el examen del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento no ha revelado elementos que puedan afectar a su validez en relación con el principio de proporcionalidad.

44. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare:

«1) En la medida en que no son aplicables los apartados 2 y 3 del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 714/89 de la Comisión, de 20 de marzo de 1989, el apartado 1 de dicho artículo se aplica a las solicitudes de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno contemplados en el apartado 2 del artículo 11 del mismo Reglamento.

2) El concepto de "control" del apartado 1 del artículo 9, antes mencionado, comprende la verificación de documentos presentados por el solicitante a las autoridades nacionales competentes para probar que cumple los requisitos exigidos para el pago de la prima.

3) El examen de esta disposición no ha revelado elementos que puedan afectar a su validez en relación con el principio de proporcionalidad.»

27 — Sentencia de 8 de abril de 1992, Mignini (C-256/90, Rec. p. I-2651), apartado 16.