CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON
presentadas el 27 de marzo de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante resolución de 16 de marzo de 1989, el Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main (República Federal de Alemania) planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial cuyo objeto es saber si el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 2499/82 de la Comisión, de 15 de septiembre de 1982,[1] es válido en la medida en que establece la recuperación total de la ayuda pagada al destilador cuando éste no haya abonado al productor de vinos, en un plazo de 90 días, el precio mínimo de compra fijado por dicho Reglamento.

2. Esta cuestión surgió a propósito del litigio que enfrentaba a la empresa Otto Lingenfelser (en lo sucesivo, «la empresa Lingenfelser»), pequeña empresa de destilación establecida en Achern- Grossweier, con el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, organismo de intervención competente en la República Federal de Alemania en el marco del Reglamento anteriormente citado. Al haber abonado la empresa Lingenfelser a la agrupación de productores de vinos «Deutsches Weintor» el precio mínimo de compra correspondiente a tres lotes de vino más de 90 días después de la entrega de cada uno de ellos, el organismo de intervención exigió la restitución de la ayuda otorgada por los tres lotes citados. El recurso presentado ante el Verwaltungsgericht contra la recuperación de la ayuda constituye el litigio principal.

3. El Reglamento nº 2499/82 estableció, para la campaña vitícola 1982/1983, las disposiciones relativas al régimen de destilación preventiva, cuyos principios básicos fueron asentados por el Reglamento (CEE) nº 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979,[2] modificado por el Reglamento (CEE) nº 2144/82 del Consejo, de 27 de julio de 1982.[3] Estas disposiciones establecen un sistema de acuerdo con el cual, en el marco de contratos autorizados por el organismo de intervención competente, entre productores de vino y destiladores, el productor entrega al destilador la cantidad de vino contractualmente pactada, mediante un precio mínimo de compra, fijado por el artículo 5 del Reglamento nº 2499/82. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 9 de este Reglamento, el destilador deberá pagar dicho precio a más tardar noventa días después de la entrada del vino en destilería. Éste percibe una ayuda del organismo de intervención dentro de los noventa días siguientes a haber aportado la prueba de la destilación, con arreglo al párrafo 1 del apartado 2 del artículo 9 del mismo Reglamento. Finalmente, el párrafo 3 de este apartado establece que el destilador deberá aportar ante el organismo de intervención la prueba de que ha pagado el precio mínimo de compra dentro del plazo de 90 días, a contar desde la entrega efectiva del vino, y precisa que, si esta prueba no se aporta dentro de los 120 días siguientes a la fecha de presentación de la prueba de la destilación,

* Lengua original: francés.

1 — Que establece las disposiciones relativas a la destilación preventiva para la campaña vitícola 1982/1983 (DO L 267 de 16.9.1982, p. 16).

2 — Por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 54 de 5.3.1979, p. 1; EE 03/15, p. 160).

3 — Por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 337/79, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 227 de 3.8.1982, p. 1; EE 03/26, p. 18).

«las cantidades pagadas serán recuperadas por el organismo de intervención» *(traducción no oficial).*

4. En el presente caso, la empresa Lingenfelser abonó, por los tres lotes de vino, el precio mínimo de compra, respectivamente, 92, 93 y 91 días después de la entrega efectiva del vino. Tal y como se ha indicado en la vista, estos retrasos de escasa importancia se debieron a una confusión por parte de la empresa en cuanto al comienzo del plazo de 90 días. Efectivamente, ésta creyó que, como parece ser costumbre en las transacciones comerciales en la República Federal de Alemania, el plazo comenzaba a correr a partir de la recepción de la factura del productor, y no a partir de la entrega efectiva.

5. Digamos, a continuación, a este respecto que el argumento extraído del texto y apuntado brevemente por la empresa Lingenfelser, relativo a una contradicción entre la versión alemana y las versiones francesa e inglesa del Reglamento nº 2499/82, no parece pertinente. No puede interpretarse que la frase «innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei» se refiere a la llegada de la factura a la destilería. Dicha frase alude, al igual que la versión francesa, a «la entrada en destilería» del vino.

6. La cuestión planteada por el Verwaltungsgericht hace referencia a la validez del Reglamento nº 2499/82 en la medida en que establece la pérdida total de la ayuda en caso de que se rebase el plazo de 90 días para el pago del precio mínimo de compra. A este respecto, se presenta una primera dificultad en cuanto a la localización de la norma que establece dicha pérdida total. El Juez *a quo* aludió expresamente al párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 2499/82. Si nos remitimos a esta disposición, observamos que en realidad sólo prevé formalmente la recuperación, por parte del organismo de intervención, de las cantidades pagadas si el destilador no aporta, dentro de los 120 días siguientes a la presentación de la prueba de la destilación, la prueba de que ha pagado el precio mínimo dentro del plazo de los 90 días siguientes a la entrega del vino. Asimismo, hay que preguntarse si existe en el Reglamento nº 2499/82 una base textual para la recuperación total de la ayuda, por parte del organismo de intervención, cuando el pago del precio mínimo ha tenido lugar más de 90 días después de la entrega del vino. ¿Debe considerarse que tal recuperación está *implícitamente* basada en el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9, ya citado? Por su parte, la Comisión indicó durante la vista que el organismo de intervención podía recuperar totalmente la ayuda siempre que no se hubieran cumplido los requisitos a los cuales se supedita su atribución, sin necesidad de que una norma del Reglamento así lo disponga expresamente. El Agente de la Comisión, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, se refirió a un derecho a la recuperación total, basado en principios jurídicos de carácter general.

7. He de señalar, en este punto de la discusión, que, si bien la tesis de la Comisión es jurídicamente correcta, no carece de inconvenientes. Desde el momento en que un Reglamento agrícola relativo a un régimen de ayuda se preocupa de especificar *determinados casos* que pueden dar lugar a la recuperación total de la ayuda por parte del organismo de intervención, se están favoreciendo, en mi opinión, errores de interpretación por parte de los operadores, al no especificar *todos los casos* que dan lugar a tal sanción. En el ámbito de una normativa que puede acarrear graves consecuencias para los operadores, la concepción según la cual algunas de estas consecuencias están expresamente previstas, mientras que otras han de presumirse, no me parece excesivamente feliz. Por otra parte, tampoco es en absoluto adecuada para facilitar el control que el Tribunal de Justicia puede estar llamado a ejer-

cer, como ilustra el presente caso, en el terreno de la validez de una recuperación total de la ayuda. En efecto, apreciar si una norma implícita de un Reglamento respeta la legalidad comunitaria, y especialmente el principio de proporcionalidad, puede resultar arduo. Es de esperar que la Comisión evite acomodarse en «principios jurídicos de carácter general», sobre todo tratándose de disposiciones destinadas a sancionar el incumplimiento, por parte de los operadores, de obligaciones que les incumben. Por nuestra parte, preferimos considerar que, en el presente caso, la sanción consistente en la pérdida total de la ayuda, en caso de pago después de los 90 días, se deduce implícitamente del párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, que establece esta sanción cuando no se haya aportado la prueba, en un determinado plazo, de haber pagado el precio mínimo de compra dentro de los 90 días.

8. En el ámbito del litigio principal, la empresa Lingenfelser puso en duda, bajo dos aspectos distintos, la validez de la recuperación total de la ayuda en caso de que se sobrepase el plazo de 90 días. El primer aspecto, desarrollado más ampliamente en la vista que en las observaciones escritas, se refiere a los límites de la habilitación concedida a la Comisión por el Reglamento nº 337/79 del Consejo, ya citado. El segundo está en relación con el principio de proporcionalidad.

9. De entrada, los argumentos de la empresa Lingenfelser, encaminados a que el Tribunal de Justicia analice el establecimiento de un plazo máximo de 90 días para el pago del precio mínimo de compra al productor, como un «exceso de normativa inútil», no cubierto por la habilitación del Reglamento nº 337/79, no me han convencido más que a la Comisión o al organismo de intervención.

10. Examinemos este primer punto. El Reglamento nº 337/79 tuvo por finalidad alcanzar, en el sector vitivinícola, «la estabilización de los mercados y la garantía de un nivel de vida equitativo para la población agrícola afectada».[4] Desde esta perspectiva, permitió, «en determinadas condiciones, la destilación preventiva a un precio de compra que no sirva de estímulo para la producción de vino de insuficiente calidad».[5] Asimismo, el artículo 11 del Reglamento nº 337/79 define el contexto general de la destilación preventiva, al determinar los vinos en relación con los cuales ésta se puede efectuar, así como el precio mínimo de compra al cual no podrá ser inferior el precio pagado por el destilador. El apartado 5 de este artículo dispone que «la decisión de proceder a la destilación [...] así como las modalidades de aplicación del presente artículo quedarán establecidas con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67». Este procedimiento permite a la Comisión adoptar medidas mediante consulta con un «Comité de gestión». En este contexto, la Comisión dictó el Reglamento nº 2499/82 y estableció un plazo máximo de 90 días para que el destilador pagara el precio de compra al productor.

11. Lingenfelser se basa, para considerar que ha existido un «exceso normativo» por parte de la Comisión, y, por tanto, una extralimitación en los términos de su habilitación, en la inutilidad del establecimiento del plazo de los 90 días. Doy por descartado que se pueda promover una discusión ante el Tribunal de Justicia sobre el grado de utilidad de los diferentes plazos previstos por el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82, a fin de determinar si la Comisión ha respetado los límites de la habilitación concedida por el Reglamento nº 337/79. Un debate de este tipo ignoraría la amplia facultad de apreciación que se ha otorgado, en esta circunstancia, a la Comisión, en un campo que

4 — Tercer considerando del Reglamento nº 337/79.

5 — Noveno considerando del Reglamento nº 337/79.

se sitúa en el núcleo de la política agrícola común. Es decir, que el control de validez que debe ejercerse en tal caso no puede consistir, evidentemente, en una verificación de la legitimidad de cada una de las medidas. Dicho control no puede referirse sino a la censura de una manifiesta extralimitación en la facultad de apreciación concedida a la Comisión. Ahora bien, no me parece que, al asignar un plazo determinado al destilador para pagar al productor el precio mínimo de compra, la Comisión haya establecido una modalidad de aplicación claramente extraña al régimen de destilación preventiva, cuyo ámbito general ha sido fijado por el Consejo. En el marco de una política encaminada a incitar a los productores a retirar sus vinos del mercado para entregarlos a destilación, no parece que el establecimiento de un plazo, dentro del cual el productor tiene la certeza de recibir del destilador el precio mínimo previsto por el Reglamento nº 337/79, sea, en sí mismo, extraño a los objetivos perseguidos.

12. Debo añadir a este respecto, y siempre que sea aquí pertinente, que los demás plazos mencionados en el artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 no parecen, *a priori*, estar duplicados en modo alguno en relación con el debatido plazo de 90 días. El plazo máximo de 90 días, a contar desde la presentación de la prueba de la destilación, dentro del cual el organismo de intervención deberá pagar la ayuda al destilador no implica, en sí mismo, garantía alguna en cuanto al plazo dentro del cual el productor percibirá el precio mínimo de compra. En cuanto al plazo de 120 días a contar desde la presentación misma de la prueba, no llama mi atención la evidente equivalencia de garantías que, a primera vista, podría representar para el productor, en comparación con un plazo de 90 días a contar desde la entrega del vino por parte de este último.

13. Asimismo, desde el punto de vista de la censura de una manifiesta extralimitación, que es la única que debe ejercerse en el terreno del control del respeto, por parte de la Comisión, de la habilitación otorgada por el Consejo, estimo que no se ha puesto de manifiesto elemento alguno que permita poner en duda la validez del establecimiento de un plazo máximo de pago al productor.

14. Es preciso, ahora, abordar la cuestión de la proporcionalidad de una recuperación *total* de la ayuda pagada al destilador cuando éste no haya pagado al productor el precio mínimo de compra dentro del plazo de 90 días.

15. No me parece superfluo recordar los principios asentados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia. Así, el Tribunal de Justicia consideró, en presencia de una sanción consistente en no declarar libre de responsabilidades una fianza por no haber respetado el plazo de presentación de pruebas, que procedía examinar si dicha sanción

«rebasaba los límites de aquello que es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido» [6] *(traducción provisional).*

Respecto del hecho de no haber declarado libre de responsabilidades una fianza debido a que el operador no había aportado la prueba de haber transformado determinadas cantidades de mantequilla dentro del plazo asignado por la normativa comunitaria, el Tribunal de Justicia indicó que el control de la conformidad de una norma de Derecho comunitario con el principio de proporcionalidad conducía a

«verificar, en primer lugar, si los medios de que se vale para alcanzar sus objetivos se corresponden con la importancia de éstos y,

6 — Sentencia de 20 de febrero de 1979 (Buitoni/FORMA, 122/78, Rec. 1979, p. 677, apartado 16); idéntica formulación en la sentencia de 17 de mayo de 1984 (Denkavit Nederland, 15/83, Rec. 1984, p. 2171, apartado 25).

en segundo lugar, si son necesarios para alcanzarlos» [7] *(traducción provisional).*

En la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 1985, Man contra IBAP, tras haber recordado la máxima relativa a la necesidad de verificar si los medios utilizados «son adecuados y necesarios para alcanzar el objetivo perseguido», el Tribunal de Justicia señaló a este respecto que,

«cuando una normativa comunitaria establece una distinción entre una obligación principal, cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar el fin perseguido, y una obligación secundaria, de carácter esencialmente administrativo, aquélla no puede, so pena de ignorar el principio de proporcionalidad, sancionar con la misma severidad el incumplimiento de la obligación secundaria que el de la obligación principal» [8] *(traducción provisional).*

16. La sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 1986, Maas, introdujo, a mi parecer, una precisión en relación con los principios así enunciados. Efectivamente, en dicha sentencia se indica que, con el fin de responder a una cuestión relativa al respeto del principio de proporcionalidad, en un caso en el que se sobrepasó el plazo reglamentario de embarque de lotes de cereales y de arroz destinados a la ayuda alimentaria, hay que verificar

«de acuerdo con una jurisprudencia constante, si las obligaciones de que se trata [...] deben considerarse obligaciones principales cuyo respeto es de fundamental importancia para el buen funcionamiento de un sistema comunitario y cuyo incumplimiento puede sancionarse con la pérdida de la fianza en su integridad, sin que ello suponga una infracción del principio de proporcionalidad, o bien obligaciones secundarias, cuyo incumplimiento no debería sancionarse con el mismo rigor que la inobservancia de una obligación principal». [9]

17. El matiz parece que consiste aquí en una cierta sistematización de la distinción entre obligación principal y obligación secundaria. En la jurisprudencia anterior, la aplicación del principio de proporcionalidad ciertamente condujo en determinados casos a evocar dicha distinción, pero sin asociar, tan estrechamente como lo hace la sentencia Maas, la obligación principal a la sanción de la pérdida total de la fianza, por ejemplo. La sentencia Man contra IBAP, anteriormente citada, indicaba que el respeto del principio de proporcionalidad obligaba a que no se pudiera sancionar con el mismo rigor la inobservancia de la obligación secundaria que la de la obligación principal. La sentencia Maas sugiere, a mi parecer, la idea de que el incumplimiento de una obligación principal puede, *a priori,* sancionarse de manera grave y concreta: en aquel caso, la pérdida de una fianza en su integridad. Parece así que la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece, de algún modo, la presunción de que la pérdida de una fianza o de una ayuda en su integridad es proporcionada a la inobservancia de una obligación principal. Pero, ¿puede atacarse tal presunción? Señalemos, a este respecto, que las sentencias anteriores del Tribunal de Justicia testimonian un cierto *relativismo,* al indicar que la sanción de una obligación accesoria no puede ser tan severa como la de una obligación principal, sin por ello consagrar *formalmente* una proporcionalidad *de principio* de las pérdidas totales —de ayuda o de fianza— en su calidad de sanciones de obligaciones principales.

7 — Sentencia de 23 de febrero de 1983 (Fromançais/FORMA, 66/82, Rec. 1983, p. 395, apartado 8); idéntica formulación en la sentencia de 1 de octubre de 1985 (OBEA/Corman, 125/83, Rec. 1985, p. 3039, apartado 36).

8 — Asunto 181/84, Rec. 1985, p. 2889, apartado 20.

9 — Asunto 21/85, Rec. 1986, p. 3537, apartado 15.

18. Se puede observar que, en los asuntos en los que el Tribunal de Justicia se preocupó de que las sanciones de obligaciones accesorias no fueran tan severas como las de las obligaciones principales, estas últimas consistían frecuentemente en pérdidas totales. Pero decir, en varias sentencias, que la sanción de la pérdida total, establecida por un Reglamento en relación con una obligación principal, es desproporcionada cuando sanciona, dentro del mismo Reglamento, una obligación accesoria de la principal no significa necesariamente, en mi opinión, declarar que el incumplimiento de una obligación principal pueda, por principio, acarrear la pérdida total. De igual modo, al admitir la proporcionalidad de la pérdida total de una ayuda o de una fianza en caso de inobservancia de una obligación cuyo carácter esencial o principal está expresamente ligado al riesgo de desviación del producto afectado por la ayuda, como en la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1982, RU-MI contra FORMA, [10] o al riesgo de especulación, como en su sentencia Fromançais, anteriormente citada, no me parece que el Tribunal de Justicia haya consagrado la proporcionalidad *de principio* de las pérdidas totales de la ayuda o de la fianza por el *mínimo* incumplimiento de toda obligación principal, cualquiera que ésta sea.

19. La propia sentencia Maas es bastante ilustrativa a este respecto. Tras haber señalado que no puede discutirse la calificación como obligación principal de la obligación de embarcar la mercancía en el curso de un período determinado, el Tribunal de Justicia, no obstante, indicó que,

«en materia de transporte marítimo, no puede considerarse como constitutivo de un incumplimiento de dicha obligación un retraso de algunos días en el embarque de la mercancía y en la salida del buque». [11]

Asimismo, al considerar que en el caso de autos no se discutía la observancia de la fecha de llegada del buque al puerto de destino y al concluir, por tanto, «que un ligero retraso respecto del plazo de embarque» no justificaba la pérdida de la fianza en su integridad si no afectaba «al correcto funcionamiento del sistema de la ayuda alimentaria», el Tribunal de Justicia atenuó la proporcionalidad de principio de las pérdidas totales como sanciones de obligaciones principales. Esta atenuación se sitúa, debe hacerse constar, en el plano de la apreciación de la inobservancia de la obligación. Consiste en decir que, si la inobservancia de una obligación principal puede sancionarse, *a priori*, con una pérdida total, no todo incumplimiento de dicha obligación forzosamente constituye un incumplimiento que dé lugar a esta sanción.

20. Parece, pues, que el Tribunal de Justicia reconoce que se puede atenuar la aplicación, a la inobservancia de una obligación principal, de una sanción como la pérdida total. En realidad, el Tribunal de Justicia permite, de este modo, que el principio de proporcionalidad continúe produciendo sus efectos en el campo del incumplimiento de obligaciones principales, a pesar de la proporcionalidad de principio anteriormente evocada, cuando se trate de pérdidas totales. En consecuencia, si se admite, como el Tribunal de Justicia hace, que no ha desaparecido toda exigencia de proporcionalidad en el campo del incumplimiento de obligaciones principales, ¿no sería conveniente hacer hincapié en las formulaciones realizadas en las sentencias anteriores a la sentencia Maas? La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como se ha visto, contiene el enunciado de dos formulaciones que se completan. La primera es que el respeto del principio de proporcionalidad conduce, en primer lugar, a la verificación de si la disposición de Derecho comunitario afectada articula medios acordes con la importancia del objetivo que persigue y, en segundo lugar, si és-

10 — Asunto 272/81, Rec. 1982, p. 4167.

11 — Asunto 21/85, ya citado, apartado 17.

tos son necesarios para alcanzarlo. La segunda formulación consiste en recordar que una normativa comunitaria no puede sancionar con la misma severidad la inobservancia de la obligación secundaria que la de la obligación principal. Estas formulaciones parecen responder suficientemente a los fines del control de proporcionalidad por parte del Tribunal de Justicia. Pienso, en efecto, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se inspira sobre todo en la preocupación de no excluir ninguna actividad de la exigencia de proporcionalidad y que, a este respecto, la flexibilidad que las dos formulaciones anteriormente enunciadas aportan sirve mejor a este fin que una vinculación demasiado estrecha del concepto de obligación principal con un tipo determinado de sanción. Por mi parte, pretendo referirme a esta concepción flexible, claramente más favorable para una óptima eficacia del principio de proporcionalidad, en la siguiente fase de la discusión.

21. Para verificar, en el presente caso, si se ha respetado el principio de proporcionalidad, es necesario determinar, en primer lugar, los objetivos que se perseguían cuando se estableció la obligación en litigio. Tratándose precisamente del plazo de 90 días, éste debe examinarse a la vista del considerando nº 11 del Reglamento nº 2499/82. Éste indica que «conviene establecer que el precio mínimo garantizado a los productores les sea abonado, por regla general, dentro de plazos que les permitan extraer un beneficio comparable al que obtendrían si se tratara de una venta comercial» [12] *(traducción no oficial)*. En relación con la finalidad general del régimen de destilación preventiva de los vinos, parece, *a priori*, importante incitar a numerosos productores a no introducir en el mercado vinos de calidad insuficiente, proponiéndoles su venta a los destiladores: a tal fin, la venta para destilación debe resultar interesante para los productores. Uno de los factores de este interés reside en la concreción del precio mínimo de compra que los destiladores pagarán a los productores. Otro elemento está vinculado al plazo de pago de este precio de compra, en el sentido de que es importante que, en el marco de las ventas para destilación, no se pague a los productores más tarde que en una venta comercial normal. Este último punto es el que pone de relieve el citado considerando nº 11. Bajo esta perspectiva, la exigencia de pago dentro de plazos comparables a los que se practican en el comercio puede considerarse esencial para el buen funcionamiento del régimen de destilación preventiva.

22. Teniendo en cuenta esta importancia, ¿es preciso establecer un plazo imperativo de 90 días cuya mínima inobservancia, por parte del destilador, acarree la pérdida total de la ayuda? Para responder afirmativamente, tendríamos que admitir, en cierto modo, que si se sobrepasara mínimamente el plazo, incluso en un solo día, ello supondría que los vinos no se pagarían, en el marco de la destilación preventiva, en condiciones comparables a las de las transacciones normales y que la mínima tolerancia a este respecto disuadiría a los productores de vender a los destiladores. No me parece que ninguno de los elementos obrantes en autos pueda otorgar credibilidad a la idea de que el hecho de sobrepasar ligeramente el plazo de 90 días tuviera tal alcance. Por el contrario, cabe incluso preguntarse si el régimen del plazo de pago así concebido no va un poco más allá de la exigencia de «beneficio comparable» formulada en el considerando nº 11. En efecto, referido a los usos comerciales de la viticultura en la República Federal de Alemania, como los que se han invocado ante el Tribunal de Justicia en el presente caso, parece que el plazo previsto por el Reglamento nº 2499/82, que empieza a correr desde la llegada del vino a la destilería, sería más corto que el comercial, que correría a partir de la recepción de la factura por parte del destilador. Así, en este contexto parece, cuando menos, difícil de afirmar que el sobrepasar, aun mínima-

12 — Primera frase.

mente, el plazo colocaría al productor en una situación en la que se podría considerar peor tratado que en una venta normal. Es incluso verosímil que un pago que rebase en varios días el plazo reglamentario todavía se mantenga dentro del plazo habitualmente practicado en el comercio en la República Federal de Alemania.

23. Asimismo, a pesar de que deba tenerse en cuenta el margen de apreciación que corresponde a la Comisión para fijar las modalidades de aplicación de la normativa, en el marco de una organización común de mercados, parece ya a primera vista discutible que sea absolutamente indispensable la sanción de la pérdida total de la ayuda, en caso de sobrepasar en algunos días el plazo, para garantizar el funcionamiento correcto del régimen de destilación preventiva y, dentro de éste, el pago del precio al productor en condiciones comparables a las comerciales.

24. El carácter necesario de la pérdida total de la ayuda, como sanción ante el hecho de rebasar, aun mínimamente, el plazo de 90 días, se presta a discusión bajo otro punto de vista. En efecto, admitiendo que un pago, dentro de un plazo similar al de los usos del comercio, sea indispensable para el correcto funcionamiento del sistema, en modo alguno resulta evidente que una disminución de la ayuda, en función de la importancia del incumplimiento, no permita aportar la garantía deseada. En el ámbito del régimen instaurado por el Reglamento nº 2499/82, la seguridad del pago de la ayuda es lo que permite al destilador pagar al productor el precio mínimo de compra. El Agente de la Comisión puso especial énfasis en este punto durante la vista. Asimismo, toda disminución de la ayuda puede influir en el beneficio que el destilador espera obtener de la operación. En estas circunstancias, puede estimarse que la perspectiva de una sensible, pero parcial, disminución constituiría en sí misma un incentivo suficiente para que el destilador respete el plazo fijado.

25. Finalmente, me vienen a la mente determinadas reflexiones a la vista de las disposiciones del artículo 12 del Reglamento nº 2499/82 relativas al supuesto de que se haya efectuado la destilación de una cantidad de vino distinta a la fijada en el contrato. En efecto, dicho artículo establece que el organismo de intervención pagará la ayuda correspondiente a la cantidad de vino que haya sido efectivamente destilada, siempre que la diferencia con la cantidad prevista en el contrato permanezca dentro de los límites de una tolerancia del 10 %. Debe suponerse, siguiendo un razonamiento *a contrario*, que, si la diferencia es superior a un 10 %, no se paga la ayuda en absoluto. Es perfectamente comprensible que la normativa comunitaria tome en consideración circunstancias independientes de la voluntad de los operadores afectados que conducirían a una disminución de la cantidad de vino efectivamente destilada. Pero, a pesar de todo, debe señalarse que, al tratarse de un régimen de destilación preventiva que tiene como finalidad apartar del mercado, a fin de mantenerlo estable, la máxima cantidad de vino de calidad insuficiente, el Reglamento nº 2499/82 admite una variación cuantitativa *a tanto alzado* de un 10 %, sin otra consecuencia que el pago proporcional de la ayuda. Sin embargo, la retirada de los vinos del mercado es el objetivo principal del régimen de destilación preventiva. Los diferentes mecanismos previstos en el Reglamento nº 2499/82 están encaminados a alcanzar dicho objetivo. No obstante, la Comisión consideró que una variación cuantitativa en el límite del 10 %, *sin que se hayan verificado sus causas*, era compatible con un pago parcial de la ayuda, mientras que la pérdida total de la misma sanciona el hecho de haber rebasado, aun mínimamente, un

plazo relativo no ya al objetivo primordial del régimen de destilación preventiva, sino a una de las obligaciones que contribuyen a que este objetivo se alcance.

26. Esto me lleva a pensar que si, según la Comisión, era posible admitir que la ayuda se pagara proporcionalmente en caso de una disminución de la cantidad destilada que podía alcanzar un 10 %, sin que quedaran amenazados los objetivos esenciales de la campaña de destilación preventiva, es difícil admitir que un régimen de pérdida total de la ayuda a causa de haber rebasado, aun *mínimamente,* el plazo de pago otorgado al destilador sea absolutamente indispensable para la salvaguarda de estos objetivos primordiales. No se trata, en mi opinión, de saber si los errores humanos de atención son menos excusables que los procesos químicos, tales como la evaporación, como la Comisión sugiere. Lo que hay que considerar es el impacto de la inobservancia de tal o cual obligación en la consecución de estos objetivos. Ahora bien, no he descubierto, en los autos, elementos que me permitan afirmar que el sobrepasar el plazo de pago en algunos días constituya una amenaza tal que deban atribuírsele consecuencias sensiblemente más rigurosas que cuando se aprecia una disminución de la cantidad de vino efectivamente retirada del mercado.

27. Llegados al término de estas observaciones, querría hacer una última consideración sobre la coherencia del Reglamento nº 2499/82. No se puede evitar cierta perplejidad frente a la curiosa mezcla de sanciones expresamente establecidas y de sanciones de carácter implícito, al lado de obligaciones principales y accesorias sancionadas, con el mismo rigor, con la pérdida total de la ayuda, ignorando la jurisprudencia que la propia Comisión ha recordado. A este respecto, el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9 es doblemente ilustrativo, puesto que establece formalmente la pérdida total de la ayuda cuando no se haya aportado la prueba del cumplimiento de una obligación accesoria dentro de un determinado plazo e implícitamente la misma sanción cuando la obligación misma no haya sido cumplida. Debe señalarse, finalmente, que la cuestión de si el régimen instituido por el Reglamento nº 2499/82 tiene por objeto impedir que el destilador reciba la ayuda antes de haber pagado el precio mínimo al productor, o por el contrario permitírselo, dista mucho de estar clara tras la lectura de los autos y las explicaciones dadas en la vista. El Reglamento utiliza ambas posibilidades, dependiendo de la tesorería y de la buena voluntad del organismo de intervención. Ello no contribuye evidentemente a realzar la lógica interna de este régimen ni a delimitar con óptima precisión el alcance real del plazo controvertido y de su posible incumplimiento. También bajo este aspecto es difícil concluir que la pérdida total de la ayuda se imponga como una necesidad.

28. En resumen, considero que, si bien la exigencia de un plazo de pago comparable al que se practica en las relaciones comerciales normales era esencial para el régimen de destilación preventiva instaurado por el Reglamento nº 2499/82, y si bien correspondía a la Comisión determinar la duración del plazo, no ha quedado probado que el hecho de sobrepasar, aunque fuera mínimamente, el plazo fijado afectara de tal modo a los objetivos principales de este régimen que debiera ser sancionado, en todos los casos, con la pérdida de la ayuda en su integridad. Asimismo, me parece que, en esta medida, se ha ignorado el principio de proporcionalidad.

29. Concluyo, por tanto, proponiendo al Tribunal de Justicia que declare que:

«El párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 2499/82 es inválido en la medida en que todo supuesto en el que se sobrepase el plazo otorgado al destilador para el pago del precio mínimo de compra al productor se sanciona con la pérdida total de la ayuda.»