CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 22 de noviembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Esta petición de decisión prejudicial suscita cuestiones relativas a la validez e interpretación de normas de Derecho comunitario sobre la concesión de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal. Esta petición se hizo en el contexto de un litigio relativo a una resolución por la que se exige la devolución de una ayuda especial.

Normativa comunitaria

2. El Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, 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), prevé en su artículo 10 la concesión de una ayuda para la leche desnatada fabricada en la Comunidad y utilizada para la alimentación animal. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 10, el Consejo adoptará las normas generales por las que se regulan estas ayudas y en particular los requisitos según los cuales podrá otorgarse la ayuda. De acuerdo con el apartado 3 del artículo 10, la Comisión determinará las modalidades de aplicación de esta ayuda. El Reglamento (CEE) nº 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, establece las normas generales relativas a la concesión de ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal (DO L 169, p. 4; EE 03/02, p. 194). Al principio, la cuantía de la ayuda establecida por el Reglamento nº 986/68 para la leche desnatada utilizada en la alimentación animal era tal que ésta se utilizaba exclusivamente para la alimentación de los terneros. Sin embargo, en 1977, al tener que hacer frente a un aumento de las compras de intervención como resultado de unos excedentes cada vez más elevados de leche y productos lácteos, el Consejo decidió introducir un incentivo para estimular la utilización de leche desnatada para la alimentación de animales distintos de terneros. En consecuencia, el Reglamento (CEE) nº 876/77 del Consejo, de 26 de abril de 1977 (DO L 106, p. 24; EE 03/12, p. 108), modificó el Reglamento nº 986/68 mediante la introducción de una ayuda especial, más elevada, para la leche desnatada destinada a la alimentación animal con exclusión de los terneros jóvenes.

3. Para garantizar que la leche desnatada que podía ser objeto de la ayuda especial fuera utilizada para los objetivos previstos, y no, por ejemplo, para la alimentación de terneros, era necesario establecer controles. Con este fin, el Reglamento (CEE) nº 2793/77 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1977, relativo a las modalidades de aplicación de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal con excepción de los terneros jóvenes (DO L 321, p. 30; EE 03/13, p. 156), dispone en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 que únicamente se concederá la ayuda especial a una industria láctea para las cantidades de leche desnatada a que se refiera el compromiso contraído por el ganadero que reúna los requisitos del artículo 4 del Reglamento. De acuerdo con el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4, en el caso de una granja especializada (es decir, una granja en la que

* Lengua original: inglés.

sólo se puedan criar animales distintos de los terneros jóvenes) el ganadero está obligado:

«[...] a remitir a la industria láctea de que se trate, antes del comienzo de cada trimestre civil, una relación de su ganado [...]»

4. Con la finalidad de simplificar la gestión del sistema de ayudas especiales, el Reglamento (CEE) nº 1438/79 de la Comisión, de 11 de julio de 1979 (DO L 175, p. 23; EE 03/16, p. 158), modificó el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77, disponiendo que, con efectos a partir del 1 de enero de 1980, el ganadero debía comprometerse a enviar a la lechería de que se trate, según la elección realizada por el Estado miembro correspondiente, bien, como hasta entonces, antes del comienzo de cada trimestre civil, una relación de su ganado, o bien, antes del comienzo de cada año civil, una declaración relativa al estado medio (léase el promedio del número de cabezas) del ganado criado en la granja durante cada trimestre del año en cuestión (apartado 3 del artículo 1). El Reglamento (CEE) nº 188/83 de la Comisión, de 26 de enero de 1983 (DO L 25, p. 14; EE 03/27, p. 3), que entró en vigor el 30 de enero de 1983, modificó de nuevo el artículo 4 del Reglamento nº 2793/77, añadiéndole un nuevo apartado 3, según el cual:

«En el caso de que las declaraciones a la industria láctea relativas a la industria del ganado [...] se hiciesen tardíamente y si el retraso no excediese de diez días, el importe de la ayuda se reducirá un 10 % para el período de que se trate.»

5. De acuerdo con el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77, la solicitud de pago de la ayuda especial dirigida por la industria láctea a la autoridad nacional competente deberá ir acompañada de una declaración que certifique que la industria láctea:

«[...]

b) renunciará a la ayuda especial o la devolverá, según el caso, total o parcialmente, a la autoridad competente en el caso de que se compruebe que el ganadero no hubiere respetado uno de los compromisos contemplados en el artículo 4;

[...]»

El apartado 4 del artículo 5 dispone:

«El compromiso contemplado en el artículo 4 permanecerá en vigor para todo el período durante el que se suministre al ganadero interesado leche desnatada que se beneficie de la ayuda especial.»

6. La legislación comunitaria referida a esta ayuda especial ha sido ya examinada por el Tribunal de Justicia en varias de sus sentencias: véanse los asuntos acumulados 187/83 y 190/83 (Nordbutter contra República Federal de Alemania, Rec. 1984, p. 2533), asunto 9/85 (Nordbutter contra República Federal de Alemania, Rec. 1986, p. 2831) y asunto 333/87 (República Federal de Alemania contra Comisión, sentencia dictada el 16 de noviembre de 1989, Rec. 1989, p. 3773).

Antecedentes del litigio

7. En 1979 y 1980, Butterabsatz Osnabrück Emsland (en lo sucesivo, «Butterabsatz»), sociedad que explota una industria láctea en Beesten (Baja Sajonia), solicitó la concesión de una ayuda especial al Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Oficina Fe-

deral para la alimentación y asuntos forestales; en lo sucesivo, «Bundesamt»), que es la autoridad competente en la República Federal de Alemania a los efectos de la legislación comunitaria aplicable, y recibió una ayuda por un total de 6,5 millones de DM por el período de septiembre 1979 a septiembre 1980. Sin embargo, en julio de 1980, el Bundesamt llevó a cabo una inspección en las instalaciones de Butterabsatz en relación con el período de septiembre 1979 a mayo de 1980, ambos inclusive, y comprobó que cinco ganaderos especializados en porcino a los que la industria láctea había suministrado leche desnatada habían omitido enviar, por escrito y utilizando los formularios previstos, las declaraciones correspondientes a la relación de su ganado antes del comienzo de cada trimestre civil. Concretamente, como se desprende de los autos, la inspección reveló que uno de los ganaderos no había presentado ninguna declaración respecto al período considerado; tres no habían presentado declaraciones respecto a los dos primeros trimestres de 1980, y uno no había presentado declaraciones respecto al segundo trimestre de 1980. Ninguno de los cinco había presentado la declaración correspondiente al tercer trimestre de 1980, que estaban obligados a hacer antes del 1 de julio de 1980. De la petición de decisión prejudicial y de los autos resulta que en el curso de la inspección, que duró desde el 3 al 30 de julio de 1980, la industria láctea redactó y expidió las declaraciones que faltaban respecto a la relación de ganado, basándose en información suministrada telefónicamente por los ganaderos. En junio de 1981 se llevó a cabo una nueva inspección en relación con el período de junio de 1980 a mayo de 1981, en la que se comprobó que habían sido enviadas en debida forma a la industria láctea las declaraciones respecto al cuarto trimestre de 1980 y al primer trimestre de 1981. Las inspecciones no revelaron ningún incumplimiento de los requisitos fundamentales del sistema de ayudas, por ejemplo, el de que la leche desnatada sea utilizada para alimentación animal, con exclusión de los terneros jóvenes.

8. Mediante resoluciones fechadas el 25 de junio de 1981 y el 9 de noviembre de 1981, el Bundesamt reclamó a Butterabsatz el reembolso de unos 141 000 DM, que constituían el total de la ayuda especial otorgada respecto a las ventas de los cinco ganaderos en cuestión durante los períodos respecto a los cuales no habían sido entregadas las declaraciones trimestrales.

9. Butterabsatz interpuso un recurso impugnando la mayor parte de las resoluciones por las que se le exigía la devolución (unos 135 000 DM) y, en primera instancia, el Verwaltungsgericht (Tribunal administrativo) de Frankfurt am Main estimó el recurso, mediante sentencia de 19 de mayo de 1983, basándose en que, aunque la normativa comunitaria exigía al ganadero que se comprometiera a presentar a la industria lechera la declaración respecto a la relación de su ganado, no sujeta expresamente el pago de la ayuda a la industria láctea al requisito del cumplimiento del compromiso. De los autos resulta que el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo Contencioso-administrativo) de Hesse, mediante sentencia de 9 de junio de 1986, estimó el recurso presentado por el Bundesamt respecto a la primera resolución, que se refería a la ayuda otorgada en el período de octubre a diciembre de 1979. Sin embargo, desestimó el recurso respecto a la segunda resolución, relativa al período de enero a septiembre de 1980, basándose en que, puesto que en aquella época la República Federal aún no había ejercitado una opción válida entre las declaraciones trimestrales o anuales, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento nº 1438/79, se había producido una laguna legal y los ganaderos quedaban libres de la obligación de presentar declaraciones trimestrales desde el 1 de enero de 1980. En este contexto, el Verwaltungsgerichtshof tuvo en cuenta la circular nº 6/1979, de fecha 5 de noviembre de 1979, dirigida por el Bundesamt a las industrias lácteas que participaban en el sistema de ayudas. Esta circular describía los efectos del Reglamento

nº 1438/79, informando entre otras cosas a las industrias lácteas de que, de momento, no había intención de usar de la posibilidad, permitida por este Reglamento, de ampliar el plazo de presentación de las declaraciones respecto a la relación de ganado. El Verwaltungsgerichtshof decidió que, aunque el objetivo evidente de la circular consistía en ejercer la opción, dicho ejercicio no podía considerarse válido, porque el Bundesamt carecía de competencias para hacerlo; más aún, la circular no era la forma legal adecuada ni había sido comunicada a las personas más directamente afectadas, es decir, los titulares de explotaciones especializadas en porcino.

10. Habiéndosele sometido un recurso en casación y una adhesión a la casación, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-administrativo Federal) remitió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) En la medida en que contempla como requisito imprescindible para la concesión de una ayuda especial que la industria láctea solicitante acompañe una declaración que certifique que devolverá dicha ayuda especial en el caso de que se compruebe que un ganadero no ha respetado uno de los compromisos contemplados en el artículo 4, ¿es inválida la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2793/77 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1977, ya que el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, no faculta a la Comisión para adoptar semejante disposición de Derecho material?

2) En la medida en que dispone que la industria láctea que solicite una ayuda especial debe acompañar una declaración que certifique que devolverá dicha ayuda especial en el caso de que el ganadero no haya respetado —entre otras cosas— el compromiso contemplado en el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4, que consiste en remitir, antes del comienzo de cada trimestre civil, una relación de su ganado, ¿es inválida la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del citado Reglamento nº 2793/77, por constituir una violación del principio de proporcionalidad, puesto que la industria láctea también ha de comprometerse a devolver la totalidad de la ayuda especial para el ganadero y el trimestre respectivos en el caso de que este ganadero haya sobrepasado mínimamente —en pocos días— el plazo previsto para remitir la relación y conste que ha destinado la leche desnatada subvencionada a la alimentación animal según lo dispuesto?

3) ¿Debe interpretarse el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1438/79 de la Comisión, de 11 de julio de 1979,

a) en el sentido de que, conforme al segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2793/77, el compromiso de remitir una relación trimestral de su ganado que los ganaderos hubieran contraído con anterioridad al 31 de diciembre de 1979 queda suprimido el 1 de enero de 1980, o bien

b) en el sentido de que tales compromisos de los ganaderos subsisten tras el 31 de diciembre de 1979, hasta que el Estado miembro correspondiente haya elegido entre presentar la relación trimestral del ganado o efectuar una declaración anual sobre el promedio del número de cabezas del mismo?

4) ¿Debe interpretarse la primera frase del apartado 4 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2793/77

a) en el sentido de que por "compromiso contemplado en el artículo 4" debe entenderse el compromiso del ganadero que el artículo 4 en su redacción originaria determinaba, o bien

b) en el sentido de que los compromisos asumidos en la declaración del ganadero con anterioridad al 1 de enero de 1980 y, en especial, el de efectuar trimestralmente una relación de su ganado han de continuar estando vigentes también en el supuesto de que los compromisos básicos que el artículo 4 impone a los ganaderos se modifiquen o se supriman como consecuencia de ulteriores modificaciones del artículo 4 [en este caso, por el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1438/79]?»

La primera cuestión

11. La primera cuestión se refiere a la validez de la disposición de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77, según la cual una solicitud de ayuda especial debe ir acompañada de una declaración de que la industria láctea devolverá o reembolsará la ayuda si se comprueba que el ganadero no ha respetado uno de los compromisos contemplados en el artículo 4 del mismo Reglamento, y con ella se pretende averiguar si la Comisión, al imponer dicho requisito, se excedió de las facultades que le otorga el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento nº 804/68 para adoptar las medidas de aplicación del sistema de ayudas.

12. Respecto a las facultades de la Comisión para adoptar la letra b) del apartado 3 del artículo 5, Butterabsatz alega que es competencia del Consejo establecer los requisitos para el otorgamiento de la ayuda especial y que, al imponer en la práctica un nuevo requisito suplementario para la concesión de la ayuda, la Comisión se ha excedido en sus facultades para adoptar medidas de ejecución. En la vista, el Abogado de Butterabsatz señaló asimismo que el Reglamento nº 2128/84 del Consejo, que entró en vigor el 29 de julio de 1984 (DO L 196, p. 6; EE 03/31, p. 185), modificó el Reglamento nº 986/68 disponiendo (en la última frase del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento modificado): «cuando la situación lo exija, según el procedimiento del artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 804/68, podrán adoptarse condiciones suplementarias para el pago de la ayuda» (es decir, de acuerdo con el procedimiento del Comité de gestión). Desde el punto de vista de Butterabsatz, esto supone que la facultad de establecer requisitos adicionales no existía anteriormente.

13. En mi opinión, estos argumentos no pueden aceptarse. Como señalan el Bundesamt y la Comisión, de acuerdo con una línea de jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, debe darse una amplia interpretación al concepto de ejecución en el sentido del artículo 155 del Tratado (véase, en particular, asunto 23/75, Rey Soda contra Cassa Conguaglio Zucchero, Rec. 1975, p. 1279). Al ejercitar sus facultades de ejecución en el contexto de un mercado agrícola, la Comisión está autorizada a adoptar todas las medidas necesarias o apropiadas para la ejecución de la normativa de base del Consejo, siempre que estas medidas no entren en conflicto con dicha normativa del Consejo (véase asunto 121/83, Zuckerfabrik Franken contra Hauptzollamt Würzburg, Rec. 1984, p. 2039, y asunto 13/88, Knoekkel contra Hauptzollamt Landau, Rec. 1989, p. 337). En un ejemplo reciente de esta línea de jurisprudencia, el Tribunal de

Justicia declaró que un requisito incluido en un reglamento de la Comisión, según el cual los beneficiarios de una ayuda a la producción deben llevar una contabilidad de existencias como condición para recibir la ayuda, formaba parte de un sistema de control y prueba cuya introducción se consideró necesaria para asegurar el buen funcionamiento del régimen de ayudas de que se trataba (sentencia de 18 de octubre de 1988, Bayernwald Früchteverwertung GmbH contra República Federal de Alemania, 121/87, Rec. 1988, p. 6273, apartados 21 y 22).

14. En el presente asunto, está claro que la exigencia de que la industria láctea presente la declaración forma parte de un sistema de controles que tienen por objeto impedir el abuso del régimen de ayudas especiales y que dicho requisito puede considerarse por tanto necesario o adecuado para el buen funcionamiento de dicho régimen. Tampoco existen indicios de que dicho requisito entre en conflicto con la normativa pertinente del Consejo.

15. A mi modo de ver, esta tesis tampoco queda alterada por el hecho de que el Reglamento nº 2128/84 conceda a la Comisión unas facultades expresas para imponer «requisitos adicionales». El Reglamento nº 2128/84, vigente únicamente hasta el final de la campaña de comercialización de la leche 1985/1986, introdujo un régimen diferenciado de ayudas a la leche desnatada en polvo utilizada en la fabricación de piensos compuestos en lugar de la ayuda única que había existido anteriormente. Para tener en cuenta la ampliación del régimen de ayudas, modificó los artículos 2, 2 *bis* y 3 del Reglamento nº 986/68. Los considerandos del Reglamento nº 2128/84 no explican la finalidad de las facultades para imponer requisitos adicionales, pero, desde el momento en que el Reglamento se refiere únicamente al nuevo régimen diferenciado de ayudas para la leche desnatada en polvo, parece probable que el objetivo de las facultades consista en permitir a la Comisión imponer requisitos de naturaleza material que tengan una relación específica con dicho régimen diferenciado de ayuda. Si el Consejo hubiera considerado necesario otorgar a la Comisión unas facultades expresas para convertir la observancia de las medidas de control en un requisito de recepción de la ayuda de acuerdo con el Reglamento nº 986/68 no habría esperado a 1984 para hacerlo. Más aún, si hubiera pensado que esta delegación expresa de facultades era necesaria, habría mantenido las facultades expresas otorgadas por el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 986/68 al expirar la vigencia del Reglamento nº 2128/84 al final de la campaña de comercialización 1985/1986 y al recuperar su redacción original los artículos 2, 2 *bis* y 3 del Reglamento nº 986/68.

La segunda cuestión

16. La segunda cuestión se refiere también a la validez de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77 y pretende averiguar si dicha disposición es compatible con el principio de proporcionalidad en la medida en que puede conducir a que se requiera a la industria láctea el reembolso del total de la ayuda correspondiente al ganadero y al trimestre en cuestión, incluso si el ganadero presenta la relación trimestral de ganado con un retraso de sólo unos pocos días e incluso en el caso de que haya utilizado la leche desnatada de forma correcta para el objetivo buscado por la legislación.

17. Se imponen dos consideraciones preliminares respecto a esta cuestión. La primera es que esta cuestión de proporcionalidad sólo puede considerarse relevante respecto a las declaraciones del número de cabezas del ganado correspondientes al tercer trimestre de 1980 que quedaban pendientes cuando el Bundesamt comenzó su inspección de las

instalaciones de la industria láctea el 3 de julio de 1980: las declaraciones que faltaban respecto a los anteriores trimestres civiles estaban ya en aquel momento claramente fuera de plazo desde hacía meses, en lugar de «unos pocos días». En segundo lugar, la magnitud concreta del retraso en la presentación de las declaraciones correspondientes al tercer trimestre de 1980 no resulta de los autos y no ha quedado aclarada en la vista. A este respecto falta el dato esencial.

18. La magnitud concreta del retraso es también importante en relación con la posibilidad de aplicación retroactiva del Reglamento nº 188/83, que modifica el Reglamento nº 2793/77 en el que se dispone una reducción del 10 % en el importe de la ayuda en el caso de que la declaración sufra un retraso que no exceda de diez días. De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento nº 188/83, puede recurrirse a la posibilidad de obtener una ayuda reducida, a instancia de los interesados, respecto a las «demandas de ayuda ya establecidas en virtud del Reglamento (CEE) nº 2793/77». Desde el punto de vista de la Comisión, las demandas de ayuda de que se trata en el presente asunto deberían poder beneficiarse de esta disposición, puesto que a la vista de la devolución controvertida aún no habían sido objeto de una decisión definitiva en el momento de entrar en vigor el Reglamento nº 188/83. No se ha pedido que el Tribunal de Justicia se pronuncie a este respecto, y corresponderá al Tribunal nacional determinar si Butterabsatz puede aplicar el Reglamento nº 188/83 en este caso; de todas formas, como ya se ha indicado, la posibilidad de pedir la concesión de una ayuda reducida en virtud de este Reglamento sólo es pertinente en relación con las declaraciones del tercer trimestre de 1980 y solamente en el caso de que el Tribunal nacional considere que dichas declaraciones se hayan presentado dentro de los diez días posteriores a la fecha prevista, es decir, el 1 de julio de 1980.

19. Se ha pedido pues a este Tribunal que se pronuncie sobre la cuestión, en cierto modo hipotética, de si, suponiendo que las declaraciones relativas al tercer trimestre de 1980 se hubieran presentado con sólo «unos pocos días» de retraso y que la controversia, en la medida en que se refiere a dichas declaraciones, no pudiera resolverse mediante la aplicación retroactiva del Reglamento nº 188/83, la pérdida total de la ayuda en relación con el período cubierto por dichas declaraciones es compatible con el principio de proporcionalidad.

20. Antes de contestar a esta cuestión es necesario, desde mi punto de vista, definir más precisamente el concepto de retraso de «unos pocos días» al que se refiere el Tribunal nacional. En mi opinión, a los efectos del presente caso, debe considerarse que este concepto debe ser entendido como un retraso que no exceda de diez días. Naturalmente, es exacto que el período de gracia de diez días no se instauró hasta la adopción del Reglamento nº 188/83. Sin embargo, cuando se le pidió que se pronunciara sobre si este mismo período de diez días era compatible con el principio de la proporcionalidad, el Tribunal de Justicia manifestó en el asunto 9/85, Nordbutter contra República Federal de Alemania, antes citado, que la pérdida del importe íntegro de la ayuda especial no era incompatible con el principio de la proporcionalidad cuando, tratándose de explotaciones mixtas, las declaraciones pertinentes exigidas por dicha legislación no se hubieran efectuado en el plazo de diez días. A mi juicio, esto implica necesariamente que, aun tratándose de hechos acontecidos antes de que se adoptara el Reglamento nº 188/83, ha de entenderse que la duración máxima del retraso admisible será de diez días.

21. Vuelvo pues a la proporcionalidad de las disposiciones contenidas en la primera versión del Reglamento nº 2793/77 con el

resultado de que el total de la ayuda deberá ser devuelta cuando las relaciones de ganado no se hayan presentado en el plazo previsto. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si una norma comunitaria infringe el principio de la proporcionalidad, es preciso examinar si los medios que emplea son adecuados y necesarios para alcanzar la finalidad perseguida. Cuando una norma comunitaria establece una distinción entre una obligación primaria, cuyo cumplimiento es un requisito necesario para alcanzar el objetivo buscado, y una obligación secundaria, de naturaleza esencialmente administrativa, esta norma no puede sancionar el incumplimiento de la obligación secundaria con la misma severidad que el incumplimiento de la obligación primaria sin violar el principio de proporcionalidad [véanse, por ejemplo, Atalanta contra Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Rec. 1979, p. 2137, y E. D. & F. Man (Sugar) Ltd contra Intervention Board for Agricultural Produce, 181/84, Rec. 1985, p. 2889].

22. Con la perspectiva del sistema general de la normativa comunitaria aplicable a este caso, la obligación del ganadero, según la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77, de presentar por adelantado la relación trimestral de ganado debe considerarse una obligación de naturaleza secundaria, de naturaleza administrativa, destinada a garantizar el buen funcionamiento del régimen y en particular a evitar abusos; sin embargo, en la primera versión de este Reglamento, incluso una infracción menor de esta obligación acarreaba, de acuerdo con la letra b) del apartado 3 del artículo 5, la misma sanción que el incumplimiento por parte del ganadero de otras obligaciones más fundamentales contenidas en el artículo 4, como, en el caso de las explotaciones especializadas, las obligaciones de no mantener terneros jóvenes y de utilizar la leche desnatada como alimentos para animales distintos de los terneros. Soy por lo tanto de la opinión de que la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77, antes de la modificación del artículo 4 de este último Reglamento por el Reglamento nº 188/83, con efecto a partir del 30 de enero de 1983, era nula en la medida en que originaba la pérdida del importe total de la ayuda para la industria láctea con respecto al ganadero y al trimestre civil de que se tratara, en el caso de que el ganadero sólo sobrepasara ligeramente el límite de plazo para presentar la declaración (en un período que no excediera de diez días) y en el que no hubiera duda de que se habían cumplido las obligaciones principales del régimen.

23. Desde mi punto de vista, el carácter desproporcionado de la norma original se confirma implícitamente por la introducción de una disposición que establece un reembolso parcial en el Reglamento nº 188/83, y por la sentencia del asunto 9/85, Nordbutter contra República Federal de Alemania, ya citada, en la que el Tribunal de Justicia consideró que la normativa comunitaria modificada de esta forma «tiene en cuenta el perjuicio considerable que se derivaría de la pérdida total del derecho a la ayuda en caso de un pequeño rebasamiento de los plazos prescritos» (apartado 17).

24. Para completar, añadiría que si el Tribunal nacional llega a considerar que alguna de las relaciones de ganado, o todas ellas, correspondientes al tercer trimestre de 1980, han sido presentadas dentro de los diez días posteriores a la fecha límite, y si no se considera posible una aplicación retroactiva del Reglamento nº 188/83, la industria láctea tendría derecho al importe total de la ayuda respecto a dichas relaciones.

Cuestiones tercera y cuarta

25. Las cuestiones tercera y cuarta se refieren a las consecuencias jurídicas de la introducción mediante el Reglamento nº 1438/79 de una opción entre exigir a los ganaderos que presenten las declaraciones trimestralmente, como antes, o anualmente. La tercera cuestión trata en efecto de averiguar si, en el caso de que el Estado miembro no hubiera ejercitado su opción el 1 de enero de 1980, desaparecía la obligación de presentar trimestralmente su relación de ganado, o si seguía vigente hasta el momento en que el Estado miembro ejercitara su opción. La cuestión cuatro se refiere esencialmente al efecto del Reglamento nº 1438/79 sobre la obligación anterior por parte del ganadero de presentar las relaciones trimestrales: la obligación del ganadero ¿sigue siendo la misma, o debe considerarse automáticamente modificada a la luz de los cambios en las obligaciones establecidos en el artículo 4 del Reglamento nº 2793/77?

26. Ambas cuestiones parecen dar por supuesto que el Estado miembro de que se trata, es decir, la República Federal de Alemania, no ejercitó la opción entre las declaraciones trimestrales o anuales antes del 1 de enero de 1980. En este contexto debe recordarse que el Verwaltungsgerichtshof, en su sentencia de 9 de junio de 1986 respecto al procedimiento nacional, consideró que la circular de 5 de noviembre de 1979 del Bundesamt, según la cual se consideraba elegido el sistema del control trimestral de las relaciones de ganado, no equivalía a un ejercicio válido de la acción autorizada por el Reglamento nº 1438/79. No se ha pedido al Tribunal de Justicia que se pronuncie respecto a esta cuestión y, por lo tanto, es el Tribunal nacional el que debe decidir sobre la naturaleza y efectos de la circular. Sin embargo, la cuestión parece en cualquier caso un tanto irrelevante puesto que, aunque no se haya ejercitado una opción válida antes del 1 de enero de 1980, ninguna disposición del Reglamento permite suponer que surja una laguna legal en relación con la obligación de los ganaderos de presentar relaciones de ganado. Como señala la Comisión, sugerir que las obligaciones de los ganaderos hayan desaparecido equivaldría a eliminar un aspecto importante de los controles sobre el correcto funcionamiento del sistema de ayuda. La respuesta a la tercera cuestión debe por tanto consistir en que la obligación de presentar relaciones trimestrales sigue en vigor hasta que el Estado miembro escoja un sistema diferente.

27. A luz de lo anterior, parece innecesaria una respuesta a la cuarta cuestión. Si la circular constituyera un ejercicio válido de la opción del Estado miembro, no habría ningún cambio en la situación jurídica de los ganaderos alemanes afectados por el sistema de ayudas. Sin embargo, incluso en el caso de que no fuera válida la circular, no existiría, como ya se ha dicho, vacío legal alguno como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento nº 1438/79, de manera que el compromiso adoptado por el ganadero de presentar relaciones trimestrales seguiría siendo el mismo de antes.

28. En consecuencia, daría las siguientes respuestas a las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht:

«1) La letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento de la Comisión nº 2793/77, en la versión del Reglamento vigente antes del 30 de enero de 1983, debe considerarse nula puesto que infringe el principio de proporcionalidad en la medida en que dispone que una industria láctea que solicita una ayuda especial debe devolver el total de la ayuda especial respecto al ganadero y al trimestre civil de que se trate si un ganadero ha incumplido el compromiso, adoptado de acuerdo con el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4, de presentar antes del comienzo de cada trimestre una relación de su ganado, incluso en el caso de que el ganadero haya sobrepasado mínimamente el plazo previsto para remitir la relación (en diez días o menos) y aunque se haya comprobado que el ganadero ha cumplido todas las demás obligaciones del régimen de ayuda especial.

2) La consideración de las cuestiones suscitadas no ha puesto de manifiesto ningún otro factor que pueda afectar a la validez de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento de la Comisión nº 2793/77.

3) El apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1438/79 de la Comisión, de 11 de julio de 1979, debe interpretarse en el sentido de que la obligación impuesta a un ganadero por el segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77 de presentar una relación trimestral de su ganado sigue existiendo después del 31 de diciembre de 1979 y hasta el momento en que el Estado miembro de que se trate haya ejercitado su opción entre las relaciones trimestrales o anuales de ganado.»