CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO
presentadas el 13 de diciembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En la campaña vitivinícola 1986/1987, la empresa Otto Pressler, demandante en el procedimiento principal, encargó destilar 230,28 hl de vino de mesa basándose en una declaración de destilación autorizada el 9 de junio de 1987 por el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (en lo sucesivo, «Bundesamt»). Mediante escrito de 27 de julio de 1987, la demandante presentó una solicitud de ayuda adjuntando una certificación de la Administración de Aduanas conforme a la cual la destilación se había efectuado con arreglo a la declaración de destilación autorizada.

En el marco de un control posterior, el Bundesamt comprobó que la citada declaración de existencias del mosto no había sido presentada antes del 7 de septiembre, sino el 11 de septiembre de 1986 y, por consiguiente, denegó la ayuda solicitada.

Las partes no discuten que la demandante ha cumplido todos los requisitos del apartado 8 del artículo 41 del Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, [1] en relación con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 603/87 de la Comisión, de 27 de febrero de 1987, [2] y que, por tanto, le correspondería una ayuda por un importe de 22.871,24 DM conforme al artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 603/87.

No obstante, conforme al artículo 10 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2102/84 de la Comisión, de 13 de julio de 1984, relativo a las declaraciones de cosecha, de producción y de existencias de productos del sector vitivinícola, [3] modificado por el Reglamento (CEE) nº 2459/84 de la Comisión, de 20 de agosto de 1984, [4] este derecho se pierde puesto que, conforme a dicho artículo, las personas sujetas a la obligación de presentar la declaración de existencias conforme al artículo 4 del mismo Reglamento, serán excluidas del beneficio de dichas medidas, entre las que se encuentran las establecidas en el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 337/79 del Consejo, [5] si no presentan las declaraciones en las fechas previstas en el apartado 3 del artículo 5, es decir, hasta el 7 de septiembre.

La reclamación presentada por Otto Pressler contra esta resolución denegatoria de ayuda fue desestimada por el Bundesamt mediante resolución de 4 de enero de 1988. El Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, ante el que Pressler había recurrido con objeto de que anulara dicha resolución, resolvió suspender el procedimiento con objeto

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 84, p. 1.

2 — DO L 58, p. 53.

3 — DO L 194, p. 1; EE 03/31, p. 169.

4 — DO L 231, p. 5; EE 03/32, p. 68.

5 — DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160. El régimen establecido en el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 337/79 ha sido sustituido por el régimen del artículo 41 del Reglamento (CEE) nº 822/87 que invoca la demandante en apoyo de su solicitud de ayuda.

de formular una cuestión al Tribunal de Justicia, relativa a la validez del artículo 10 *bis* del Reglamento nº 2102/84 a la luz del principio de proporcionalidad.

2. La Comisión niega que se susciten las dudas que se le plantean al órgano jurisdiccional nacional, afirmando que no puede considerarse que el artículo 10 *bis* del citado Reglamento nº 2102/84 sea una disposición que imponga una sanción. Recuerda que, en el asunto C-217/88,[6] el Tribunal de Justicia declaró que una disposición análoga, el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 337/79, que excluye a los productores de varias medidas voluntarias si éstos no cumplen el requisito de entregar el vino de mesa para su destilación obligatorio, no constituye una sanción, sino que se limita a establecer un requisito exigido para la concesión de tales medidas de intervención.

Incluso reconociendo que la disposición controvertida tiene en común con una sanción el hecho de vincular a la inobservancia de una obligación un efecto jurídico perjudicial para el interesado, la Comisión subraya que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que sólo existe una auténtica sanción y, por tanto, es posible aplicar un criterio de proporcionalidad, cuando la medida lesiona un derecho ya existente o, al menos, una expectativa legítima del interesado.

3. Reconozco tener no pocas dificultades para proceder a una distinción precisa entre disposiciones que establecen requisitos y obligaciones cuya inobservancia puede producir consecuencias jurídicas desfavorables para el interesado y disposiciones que establecen la denegación de un beneficio respecto al que el interesado tiene una expectativa legítima, que constituirían sanciones en sentido estricto.[7]

Sin embargo, no afirmo que la solución de semejante problema sea esencial para dirimir este asunto, puesto que no considero que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se pueda deducir un criterio distinto en relación con las dos hipótesis mencionadas. En realidad, el Tribunal de Justicia ha ejercitado su riguroso control a la luz del mencionado principio de proporcionalidad, no sólo respecto a las disposiciones que establecen la pérdida de un derecho o la lesión de una legítima expectativa del interesado, sino también respecto a aquellas disposiciones cuya inobservancia impide la obtención de una ventaja.

En los asuntos RU-MI[8] y Société laitière de Gacé,[9] el Tribunal de Justicia examinó, respondiendo, sin embargo, en sentido afirmativo, el problema de si las disposiciones comunitarias que establecen la pérdida de la ayuda en caso de inobservancia de los *requisitos de transformación* de semejantes productos son conformes al principio de proporcionalidad.

6 — Sentencia de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (Rec. p. I-2879), apartado 18.

7 — Que la línea divisoria entre las dos hipótesis no es particularmente evidente lo prueba el hecho de que en el citado asunto Comisión/Alemania, el Abogado General Sr. Jacobs calificaba de sanciones las medidas controvertidas y que el propio Reglamento nº 2459/84, que insertó el artículo 10 *bis* en el Reglamento nº 2102/84, habla, en su tercer considerando, de la necesidad de establecer «las sanciones que deberán aplicarse tanto en caso de que no se presenten las declaraciones como en caso de que estas sean falsas o incompletas».

8 — Sentencia de 2 de diciembre de 1982 (272/81, Rec. p. 4167).

9 — Sentencia de 2 de diciembre de 1982 (273/81, Rec. p. 4193).

El mismo control ejerció posteriormente el Tribunal de Justicia en el asunto Denkavit Nederland,[10] respecto a disposiciones que establecían la observancia de modalidades concretas de control administrativo con objeto de autorizar la concesión de una ayuda.

En el asunto posterior Denkavit France,[11] en el que se discutía sobre la fijación de un plazo perentorio para la presentación de la solicitud de pago de montantes compensatorios monetarios, el Tribunal de Justicia, aun reconociendo que la caducidad en la que se incurre en caso de presentación tardía del documento es, como regla general, la consecuencia normal de la expiración de un plazo obligatorio y no una sanción, sin embargo comprobó si semejante disposición era necesaria y adecuada respecto a la importancia del objetivo perseguido.

A continuación, más recientemente, en los asuntos Hopermann I[12] y Hopermann II,[13] el Tribunal de Justicia ha examinado la validez de las disposiciones que establecían un plazo de caducidad para la presentación de la solicitud de ayuda o del cumplimiento de determinadas operaciones anteriores a la presentación de la solicitud, declarando, sin embargo, semejantes disposiciones conformes al principio de proporcionalidad, pero únicamente en la medida en que se considera la observancia de los plazos señalados *indispensable para garantizar el buen funcionamiento* del sistema de ayudas.

4. Entiendo que de la jurisprudencia mencionada se deduce con claridad suficiente que, en términos generales, las disposiciones que puedan tener consecuencias jurídicas desfavorables para el interesado deben ser conformes con el principio de proporcionalidad.

En semejante contexto tampoco parece decisivo el hecho, mencionado también por la Comisión, de que la disposición controvertida se limite a excluir al interesado del beneficio de la obligación; efectivamente, no creo que el carácter perjudicial de una disposición desaparezca o se atenúe en forma alguna por el hecho de excluir a un individuo de la posibilidad de disfrutar de ventajas futuras y aún no bien precisadas, pero cuya posible adopción está expresamente prevista.

Por tanto, es preciso examinar si la disposición que constituye el objeto de la cuestión prejudicial es conforme con el principio de proporcionalidad, principio conforme al cual es necesario que la norma no exceda lo que es oportuno y necesario para alcanzar el objetivo perseguido y, en concreto, que los medios a los que recurre para conseguir el objetivo que se ha fijado deben ser adecuados a la importancia del mismo objetivo y necesarios para su consecución.[14]

5. Una breve descripción del sistema de intervención en el sector vitivinícola contribuirá a una mejor comprensión del alcance de la disposición controvertida.

10 — Sentencia de 17 de mayo de 1984 (15/83, Rec. p. 2171).

11 — Sentencia de 22 de enero de 1986 (266/84, Rec. p. 149).

12 — Sentencia de 2 de mayo de 1990 (C-357/88, Rec. p. I-1669).

13 — Sentencia de 2 de mayo de 1990 (C-358/88, Rec. p. I-1687).

14 — Véanse las recientes sentencias de 27 de noviembre de 1991, Italtrade (C-199/90, Rec. p. I-5545), apartado 12; de 12 de julio de 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Rec. p. I-3265), apartado 34; y de 27 de junio de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637), apartado 12.

El punto de referencia esencial para las medidas de intervención es el balance de previsiones de la empresa, que debe elaborarse antes del 10 de diciembre de cada año, y entre cuyos elementos figuran las indicaciones sobre la existencia de vino y de mosto (artículo 31 del Reglamento nº 822/87). Teniendo en cuenta tales indicaciones, se decide, a continuación, la concesión de ayudas al almacenamiento (artículo 32 del Reglamento nº 822/87), que constituyen la base para la concesión de la ayuda al nuevo almacenamiento de los vinos (artículo 34 del Reglamento nº 822/87) y de la ayuda a la destilación establecida en el artículo 42 del Reglamento nº 822/87.

Basándose en el balance de previsiones y en las comunicaciones de producción y de cosecha, los Estados miembros están obligados a efectuar hasta el 15 de febrero y se decide posteriormente, hasta el 28 de febrero, si es preciso proceder a la destilación obligatoria (artículo 39), decisión que determina a su vez la apertura automática de la destilación «de apoyo» establecida en el artículo 41 del Reglamento nº 822/87, para la que la demandante del procedimiento principal había solicitado el pago de la ayuda.

Como se ha dicho anteriormente, la observancia de la fecha de 10 de diciembre, antes de la cual la Comisión está obligada a elaborar el balance de previsiones, constituye un punto de referencia importante para garantizar el buen funcionamiento del sistema. Para ello, el Reglamento nº 2102/84 impone, por un lado, a los operadores interesados la carga de comunicar a las autoridades nacionales hasta el 7 de septiembre las cantidades de mosto y de vino que tenían el 31 de agosto (apartado 3 del artículo 5), y, por otra parte, establece que los Estados miembros comunicarán tales datos a la Comisión antes del 30 de noviembre (apartado 2 del artículo 8).

La elección del 7 de septiembre, cuya inobservancia va seguida, conforme a la disposición controvertida en el presente asunto, de la pérdida de la posibilidad de obtener algunas de las ventajas establecidas en la normativa comunitaria, estuvo determinada, como ha aclarado la Comisión, por la doble necesidad de obtener informaciones fiables en un fecha lo más próxima posible al 31 de agosto, fecha de cierre de la campaña de comercialización, y de conceder a las autoridades nacionales un lapso suficientemente largo para reunir, tratar y transmitir tales declaraciones.

6. De la normativa expuesta anteriormente se deduce que existe efectivamente un vínculo entre la participación voluntaria en una medida en el ámbito de la organización común de los mercados vitivinícolas y la presentación de las declaraciones de existencias, en la medida en que tales declaraciones permiten a la Comisión evaluar la situación del mercado y adoptar las medidas necesarias. También parece evidente que es necesario fijar plazos para la presentación de las declaraciones con objeto de garantizar el correcto desarrollo de las medidas de intervención.

No obstante, si se tiene en cuenta el hecho de que el plazo del 7 de septiembre ya se había fijado en una fecha muy próxima al momento de cierre la campaña de comercialización y que ello también permite a las autoridades nacionales disponer de más de ochenta días para reunir, elaborar y enviar los datos a la Comisión, no creo que el objetivo de garantizar a la Comisión una información puntual y fiable pueda verse afectado en ningún modo por el leve retraso sobre el plazo de presentación de las declaraciones de existencias.

Por último, se percibe que el excesivo rigor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10 *bis* del Reglamento nº 2102/84 se concilia mal con lo dispuesto en el apartado siguiente, conforme al cual las personas sujetas a la obligación de presentar declaraciones de cosecha, de producción y de existencias que hayan presentado declaraciones incompletas o inexactas a juicio de las autoridades competentes de los Estados miembros pueden, sin embargo, beneficiarse de las medidas establecidas en el Reglamento nº 337/79 (actualmente sustituido por el Reglamento nº 822/87), cuando el conocimiento de los elementos omitidos o inexactos no resulte esencial para la correcta aplicación de las medidas de que se trate.

Finalmente, hay que precisar que, aunque la más reciente jurisprudencia muestre una superación de la tradicional distinción entre obligaciones principales y secundarias, comprobando también respecto a las primeras si los medios utilizados para conseguir el objetivo perseguido son conformes a tales objetivos y necesarios para su consecución,[15] en el presente asunto, la obligación de representación dentro de plazo de las declaraciones de existencias constituye una obligación secundaria respecto a la obligación principal de destilación a la que se supedita la concesión de la ayuda.

En resumen, no me parece que de los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia se deduzca que el retraso, aunque sea mínimo, sobre el plazo establecido pueda tener tales consecuencias sobre el funcionamiento del sistema, que deba implicar la exclusión completa del interesado de semejantes medidas de intervención. Por consiguiente, considero que se ha violado el principio de proporcionalidad.

7. Teniendo en cuenta las consideraciones desarrolladas anteriormente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main de la siguiente forma:

«El apartado 1 del artículo 10 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2102/84 de la Comisión, de 13 de julio de 1984, relativo a las declaraciones de cosecha, de producción y de existencias de productos del sector vitivinícola, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2459/84 de la Comisión, de 20 de agosto de 1984, es inválido en la medida en que establece la exclusión de las medidas establecidas en el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 337/79 (sustituido por el artículo 41 del Reglamento nº 822/87) en caso de cualquier retraso sobre los plazos fijados para la presentación de las declaraciones de existencias.»

15 — Sentencias de 27 de junio de 1990, Lingenfelser, antes citada; de 30 de junio de 1987, Roquette (47/86, Rec. p. 2889); y de 27 de noviembre de 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537).