CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 13 de julio de 1995 *

A. Introducción

1. En el presente asunto se trata de la interpretación de determinadas disposiciones en el ámbito de las ayudas a la producción de soja, que estaban vigentes en 1991.

La normativa comunitaria

2. Desde 1979, la Comunidad fomenta mediante medidas específicas de apoyo, el cultivo de semillas de soja en su territorio. Con ello se pretende reducir las cantidades de semillas de soja importadas de países terceros sin sujeción a derechos de aduana. El Reglamento (CEE) nº 1491/85 del Consejo, de 23 de mayo de 1985, por el que se prevén medidas especiales para las semillas de soja [1] reforzó esta política. En este Reglamento se estableció que en cada campaña procedía fijar un precio de objetivo para las semillas de soja. En el supuesto de que dicho precio de objetivo fuera superior al precio de mercado mundial, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento establecía que se concedería una ayuda (por importe equivalente a la diferencia entre ambos precios) para las semillas de soja «recolectadas y transformadas en la Comunidad». Conforme al apartado 2 del artículo 2 del Reglamento, dicha ayuda debía pagarse al primer comprador o al transformador que hubiera celebrado con el productor un contrato en el que se obligara a pagar al productor determinado precio mínimo. Con arreglo al apartado 6 del artículo 2, el Consejo debía establecer las normas generales de la concesión de la ayuda, las modalidades de control del derecho a la ayuda y los demás requisitos para la concesión de la ayuda. Por último, en el apartado 8 del artículo 2 del mismo Reglamento se establecía que la Comisión determinaría las «modalidades de aplicación del presente artículo, en particular en lo que se refiere a las disposiciones marco a las que deberán ajustarse los contratos contemplados en el apartado 2».

3. Las disposiciones que habían de adoptarse conforme al apartado 6 del artículo 2 del Reglamento nº 1491/85 se encuentran en el Reglamento (CEE) nº 2194/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, que adopta las reglas generales relativas a las medidas especiales para los granos de soja. [2] Conforme al apartado 1 del artículo 2 de este Reglamento, se

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 151, p. 15; EE 03/35, p. 56.

2 — DO L 204, p. 1; EE 03/36, p. 192; modificado por el Reglamento (CEE) nº 2218/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2194/85 que adopta las reglas generales relativas a las medidas especiales para los granos de soja (DO L 197, p. 12).

otorgará la ayuda a todo primer comprador o transformador [3] de granos de soja recogidos y elaborados en la Comunidad que

«a) cumpla al menos las condiciones siguientes:

— posea una contabilidad de existencias conforme a normas que deberán determinarse,

— se comprometa a entregar otros documentos justificativos que puedan ser necesarios para el control del derecho a la ayuda,

— se comprometa a declarar los casos contemplados en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 6;

b) deposite, antes de una fecha que ha de establecerse y en el organismo competente del Estado miembro en el que se recolecten las semillas:

— un contrato celebrado con el productor, en el que se especifiquen determinadas condiciones,

— una declaración que indique la cantidad de semillas de soja efectivamente entregada; este documento deberá estar firmado por ambas partes.»

4. Conforme al artículo 5 del Reglamento nº 2194/85, el importe de la ayuda se calculará sobre la base del peso indicado en la declaración de entrega, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.

5. El artículo 6 del Reglamento nº 2194/85 presenta el siguiente tenor literal:

«1. Los Estados miembros productores establecerán un sistema de control a fin de garantizar que sólo los productos que tengan derecho a ayuda se beneficien de la misma. Este sistema incluirá en particular un control por muestreo de las superficies cultivadas, de

3 — En la primera versión del Reglamento nº 2194/85 se hablaba de «primer comprador». Tras la modificación operada mediante el Reglamento nº 2218/88 se habla, por el contrario, de «transformador». Probablemente ello se deba al interés en pagar la ayuda únicamente al primer comprador que sea a la vez el transformador (véase asimismo el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento). No obstante, otros pasajes del Reglamento continúan, incluso tras la modificación de éste, hablando del «primer comprador». No es necesario profundizar aquí en este extremo puesto que es irrelevante para la respuesta a las cuestiones prejudiciales.

la contabilidad de existencias y, si es necesario, de la contabilidad financiera de los solicitantes de ayuda.

El Estado miembro realizará los controles apropiados:

— cada vez que la cantidad entregada por un productor a un primer comprador sea superior a la que razonablemente pueda producirse en la superficie interesada, o

— en caso de duda.

2. Los Estados miembros se prestarán asistencia mutua.»

6. Las normas de aplicación de estas disposiciones se adoptaron mediante Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, de 8 de agosto de 1989, por el que se establecen las normas de aplicación de las medidas especiales para las semillas de soja. [4] El apartado 2 de su artículo 6 determina las indicaciones que deben contener los contratos celebrados con los productores de semillas de soja. Entre ellas se encuentran, especialmente, las siguientes:

«e) la mención definitiva de la superficie sembrada, expresada en hectáreas y áreas;

f) las indicaciones necesarias para la identificación de las superficies de que se trate [...]

g) los rendimientos obtenidos por el productor en la cosecha anterior».

7. En este contexto es especialmente importante el apartado 3 del artículo 6 de este Reglamento, que establece lo siguiente:

4 — DO L 245, p. 8; modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 150/90 de la Comisión, de 19 de enero de 1990 (DO L 18, p. 10). El Reglamento nº 2537/89 sustituyó al Reglamento (CEE) nº 2329/85 de la Comisión, de 12 de agosto de 1985, relativo a las modalidades de aplicación de las medidas especiales para las semillas de soja (DO L 218, p. 16), anteriormente vigente en este ámbito.

«Salvo en [el] caso de fuerza mayor, con posterioridad a la firma del contrato[,] las superficies indicadas con arreglo a las letras e) y f) del apartado 2 no podrán ser utilizadas por el productor para fines distintos del cultivo de la soja.

Por consiguiente, toda alternación que con posterioridad a la firma del contrato, pero antes de su presentación al organismo competente, se registre en el destino de las superficies indicadas deberá ser objeto de un acta que se añadirá al contrato rectificando dichas superficies y precisando el motivo de la modificación.

Por otra parte, cuando, dentro de los tres meses anteriores a la fecha prevista para el comienzo de la cosecha de las semillas de soja objeto del contrato, se modifique el destino de la totalidad o de una parte de las superficies indicadas, el productor deberá notificarlo al organismo competente, al organismo de control y al primer comprador siempre que tal alteración sea superior al 10 % de la superficie indicada y a 1 hectárea de superficie. La notificación habrá de realizarse por escrito en un plazo de ocho días hábiles a partir de la fecha en que se haya producido la alteración.»

8. El apartado 5 del artículo 6 del Reglamento establecía determinadas sanciones para el supuesto de incumplimiento de las citadas disposiciones. Si se comparan las distintas versiones lingüísticas de esta disposición, se puede comprobar la existencia de diferencias en parte importantes. Considero que la siguiente redacción, basada en las versiones italiana y francesa, es la que mejor reproduce el contenido que el legislador comunitario quiso dar a esta disposición:

El incumplimiento de lo dispuesto en las letras e) y f) del apartado 2 o en los apartados 3 y 4 determinarán la invalidez del contrato a efectos del presente Reglamento y la imposibilidad de que se beneficien de la ayuda las semillas cosechadas en las condiciones de ese contrato, salvo si se demostrase a satisfacción del Estado miembro la ausencia de negligencia o falta graves. Asimismo, cuando no pueda probarse este último extremo, el incumplimiento de las disposiciones del apartado 3 podrá determinar que el productor quede excluido del beneficio de las disposiciones del presente Reglamento durante la siguiente campaña.

No obstante, las disposiciones del párrafo precedente sólo se aplicarán cuando el control que se efectúe en las superficies permita comprobar una diferencia superior a un 10 % entre las superficies declaradas y las realmente sembradas que puedan cosecharse.

Como ya he señalado, se trata de un intento de volver a formular lo que el legislador comunitario quiso realmente decir. En particular, la versión alemana de esta disposición tiene un sentido completamente distinto. [5]

9. El Reglamento nº 2537/89 fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 150/90 de la Comisión, de 19 de enero de 1990. [6] El objetivo de este Reglamento consistió en modificar las disposiciones del Reglamento nº 2537/89 «relativas a las consecuencias de las irregularidades cometidas por los operadores» en aras de «una mayor claridad jurídica». La modificación dio lugar, entre otras, a la derogación del apartado 5 del artículo 6. Además, se introdujo el artículo 29 *bis*, que establece lo siguiente:

«En caso de que se descubra una irregularidad con ocasión de un control o una comprobación, se aplicarán las disposiciones siguientes, sin perjuicio de otras medidas aplicables en su caso.

1. Si la irregularidad es consecuencia de una declaración falsa hecha deliberadamente o de una negligencia grave por parte del productor en el momento de la celebración o de la ejecución del contrato a que se refiere el artículo 6, y especialmente en lo que respecta a la exactitud de las indicaciones que se especifican en el apartado 2 del artículo [6] y al cumplimiento del apartado 3 del mismo artículo, el contrato perderá su validez a los efectos del presente Reglamento, las semillas producidas con arreglo a este contrato no podrán recibir la ayuda y se excluirá al productor del beneficio de las disposiciones del presente Reglamento durante la campaña siguiente.

[...]

2. [...]

3. [...]

4. Las sanciones contempladas en el presente Reglamento y, en particular, en el apartado 2 del artículo 21 y el apartado 4 del artículo 32, se determinarán en función de la naturaleza y [de] la gravedad del incumplimiento y

5 — Reproduzco el texto alemán, que puede ser considerado como una contribución al humorismo jurídico:
«Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist.»

6 — DO L 18, p. 10.

en la medida [en] que sea necesario para el buen funcionamiento del mecanismo considerado.»

10. En aras de la exhaustividad señalaré que el sistema de ayudas a los productores comunitarios de soja descrito anteriormente ha experimentado, entre tanto, profundas modificaciones operadas mediante el Reglamento (CEE) nº 3766/91 del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, por el que se establece un régimen de apoyo para los productores de semillas de soja, de colza y nabina y de girasol [7] y el Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos. [8] Puesto que estos nuevos regímenes no entraron en vigor hasta 1992 o incluso más tarde, no presenta importancia directa para el presente procedimiento. [9]

Hechos del procedimiento principal

11. El 27 de mayo de 1991, Cereol Italia Srl (en lo sucesivo, «Cereol») celebró un contrato con Azienda agricola Castello Sas (en lo sucesivo, «Castello») relativo al cultivo de semillas de soja para la campaña de 1991/1992. En dicho contrato Cereol se obligaba a pagar a Castello el precio mínimo vigente para las semillas de soja. El contrato indicaba que la superficie destinada al cultivo era de 93,22 hectáreas.

12. Cereol presentó este contrato a la Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (en lo sucesivo, «AIMA»), organismo competente italiano, e, invocando las disposiciones comunitarias anteriormente citadas, solicitó una ayuda. [10] Basándose en esta solicitud, AIMA abonó a Cereol una ayuda por un importe de 112.509.187 LIT.

13. En un control efectuado el 7 de octubre de 1991, el Ispettorato all'Agricoltura di Treviso (inspección agrícola de Treviso) comprobó que, en lugar de las 93,22 hectáreas indicadas, únicamente se habían sembrado 77 hectáreas. Castello afirma que esta reducción de la superficie de cultivo se debe, en parte, a inaplazables trabajos de renovación y, en parte, a una inundación provocada por fuertes lluvias. A raíz de esta inspección se produjo un intercambio de cartas entre el AIMA, Cereol y Castello. Por último, el AIMA notificó a Cereol que, a consecuencia de las irregularidades cometidas por Castello,

7 — DO L 356, p. 17.

8 — DO L 181, p. 12.

9 — En las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs presentadas el 9 de marzo de 1994 en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo (C-353/92, Rec. p. I-3414), se pueden encontrar comentarios más detallados respecto a estos dos Reglamentos.

10 — Basándose en las informaciones disponibles no se puede determinar indubitadamente si Cereol solicitó esta ayuda en su condición de «transformador» (como afirma la Comisión) o en su condición de «primer comprador». En sus observaciones escritas Cereol, que no participó en la vista ante el Tribunal de Justicia, emplea el concepto de «primer comprador». Esta cuestión no precisa respuesta puesto que no tiene ninguna importancia para la respuesta a las cuestiones prejudiciales (véase asimismo la nota 3).

había que considerar el contrato inválido y excluir de la ayuda las semillas de soja a que se refería el mismo. Según las indicaciones de Castello, el AIMA dispuso también que Castello fuera excluida del beneficio de la ayuda en la siguiente campaña. EL AIMA reclamó a Cereol el reembolso de la ayuda percibida.

14. A continuación, Cereol interpuso una demanda contra Castello con objeto de resarcirse de los perjuicios que pudiera ocasionarle la reclamación del AIMA. El Tribunale civile e penale di Ravenna, órgano jurisdiccional ante el que interpuso Cereol su demanda, llegó a la conclusión de que la resolución de la demanda interpuesta por Cereol exigía clarificar previamente determinadas cuestiones de Derecho comunitario.

15. Por consiguiente, el Tribunale civile e penale di Ravenna planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿El objetivo de los Reglamentos (CEE) del Consejo nºs 1491/85 y 2194/85 (teniendo en cuenta, particularmente, el octavo considerando, el artículo 2 y el apartado 1 del artículo 5 de este último Reglamento) para el período trascurrido hasta el fin de la campaña 1992/1993 (es decir, anterior a la adopción de los Reglamentos del Consejo nºs 3766/91 y 1765/92) es la concesión de una ayuda a la producción de soja efectuada únicamente en el territorio comunitario, que se calcula basándose en la cantidad efectivamente producida, por lo cual la obligación principal del productor que solicita la ayuda consistiría en el cultivo de la soja en el territorio de un Estado miembro?

2) ¿Constituye la obligación de notificación contemplada en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión uno de los medios destinados a permitir la determinación del origen comunitario del producto y, como tal, debe ser considerada a la luz de la jurisprudencia comunitaria como una obligación secundaria en relación con la obligación principal a que se refiere la primera cuestión?

3) En el caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones, ¿al adoptar el artículo 29 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2357/89, introducido mediante el Reglamento (CEE) nº 150/90 (artículo que establece sanciones graves en caso de negligencia del productor en la ejecución del contrato, especialmente por lo que se refiere a la observancia del apartado 3 del artículo 6), ha sobrepasado la Comisión los límites de las facultades que le delegó el Consejo en el apartado 8 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1491/85, aplicando la sanción de la pérdida del derecho que genera el cumplimiento de la obligación principal al incumplimiento de una de las obligaciones secundarias, con lo que incurre en desviación de poder?

4) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión, ¿el artículo 29 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, en el que se establece, para cualquier negligencia grave cometida por el productor en el momento de la ejecución del contrato (especialmente por lo que se refiere a la observancia del apartado 3 del artículo 6), tanto la sanción de invalidez del contrato como la de la pérdida del derecho a la ayuda para los mismos productos en el marco del régimen de ese contrato, así como la exclusión del productor del beneficio de la ayuda para la campaña de comercialización siguiente, constituye una violación del principio de proporcionalidad, tal y como lo interpreta el Tribunal de Justicia?

5) Si se responde negativamente a la cuarta cuestión, ¿debe interpretarse la "alteración en el destino de las superficies indicadas en el contrato" a que se refiere el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, en el sentido de que contempla únicamente el supuesto en el que una parte de esa superficie se destine a una producción agrícola distinta de la declarada en el contrato?

6) Si se responde negativamente a la quinta cuestión, ¿la obligación, prevista en el párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, de notificar una alteración producida en los tres meses anteriores a la fecha prevista para el comienzo de la cosecha, subsiste también cuando las alteraciones se hayan producido antes de los tres meses anteriores a la fecha efectiva del comienzo de la cosecha de semillas de soja objeto del contrato?

7) Si se responde negativamente a la quinta cuestión, ¿la obligación, prevista en el párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, de notificar la alteraciones de destino superiores al 10 % de la superficie indicada en el contrato, subsiste también en el caso de varias alteraciones sucesivas en el tiempo, ninguna de las cuales es superior al 10 %, pero que, consideradas en conjunto, superan este porcentaje?»

B. Definición de postura

Sobre las dos primeras cuestiones prejudiciales

16. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional desea saber si, conforme a la normativa vigente en el período de que se trata, sólo se podía conceder una ayuda para las semillas de soja producidas en la Comunidad y si la obligación principal del productor que solicitaba la ayuda consistía

en cultivar semillas de soja en el territorio de la Comunidad. Mediante la segunda cuestión prejudicial, pretende averiguar si la obligación de notificación impuesta en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89 debe ser considerada como una obligación secundaria en relación con la obligación principal mencionada en la primera cuestión. Por consiguiente, considero lógico examinar en conjunto estas dos cuestiones prejudiciales.

17. La distinción entre obligaciones principales y secundarias desempeña un papel importante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre regímenes comunitarios de ayudas. Conforme a esta jurisprudencia existe una «obligación principal» en el caso de «una obligación esencial para la consecución del objetivo perseguido por la medida de que se trate», [11] cuya observancia «es de fundamental importancia para el buen funcionamiento del sistema comunitario». [12] Aunque esta diferenciación no tiene alcance autónomo, presenta relevancia para responder a la cuestión de qué sanciones pueden imponerse al incumplimiento de obligaciones contenidas en una normativa comunitaria. Conforme a la jurisprudencia, en caso de incumplimiento de obligaciones principales, la exclusión completa de una medida comunitaria favorable, por ejemplo, está justificada desde el punto de vista del principio de proporcionalidad. [13] Sin embargo, ello no es así en el caso de obligaciones secundarias «cuyo incumplimiento no debería sancionarse con el mismo rigor que la inobservancia de una obligación principal». [14] Por tanto, habrá que examinar la cuestión de si la imposición de determinadas sanciones en el caso de incumplimiento de una obligación concreta es compatible con el principio de proporcionalidad.

La cuestión de la proporcionalidad de las sanciones en el sistema de ayudas de que se trata en el presente asunto también constituye el objeto de la cuarta cuestión prejudicial. En ella se trata de la configuración concreta de las sanciones al incumplimiento de la obligación impuesta en el apartado 3 del artículo 6. Por tanto, en el marco de las dos primeras cuestiones prejudiciales habrá que examinar simplemente si el incumplimiento de dicha obligación puede ser castigado con sanciones tan graves, esto es, si, para utilizar los mismos términos que el órgano jurisdiccional *a quo*, constituye una obligación principal o secundaria.

18. Antes de examinar el presente asunto parece útil echar un vistazo a algunos asuntos en los que el Tribunal de Justicia ya ha tenido que examinar la cuestión de la proprocionalidad de sanciones impuestas por el incumplimiento de determinadas obligaciones.

11 — Sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283), apartado 26.

12 — Sentencia de 27 de noviembre de 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537), apartado 15.

13 — Asunto Exportslachterijen van Oordegem (véase la nota 11), apartado 27.

14 — Asunto Maas (véase la nota 12), apartado 15.

En la sentencia Buitoni [15] se trataba de certificados de importación de concentrado de tomate procedente de terceros países. Únicamente se expedían los certificados si el solicitante había constituido previamente una fianza, la cual se declaraba libre de responsabilidades tan pronto como se presentaba la prueba de la importación. Para presentar esta prueba, el Reglamento de la Comisión aplicable fijaba un plazo de seis meses que —como se decía en la exposición de motivos del Reglamento— se introdujo «en aras de una buena gestión administrativa». El Reglamento preveía que se perdería la fianza en el caso de que no se presentara la prueba en el plazo fijado. El Tribunal de Justicia declaró que dicha «sanción indiscriminada», impuesta por una infracción claramente menos grave que el incumplimiento de la obligación que la propia fianza está destinada a garantizar, es «excesivamente rigurosa» y, por tanto, debe ser considerada desproporcionada. [16]

En el asunto RU-MI [17] se trataba de ayudas concedidas a la leche descremada en polvo desnaturalizada y destinada a la alimentación animal. En este asunto, se denegó el pago de la ayuda porque la Comisión consideraba que la desnaturalización del producto difería ligeramente de los valores establecidos. El Tribunal de Justicia señaló que el riesgo de utilización del producto para otros fines era considerable y, por tanto, que la Comisión estaba facultada para imponer «requisitos estrictos». Según el criterio del Tribunal de Justicia, la Comisión podía adoptar normas «que, en el caso de incumplimiento de la obligación principal asumida en el marco de la licitación, dieran lugar a la pérdida de la ayuda y de la fianza; la Comisión no está obligada a establecer gradaciones según el grado de incumplimiento de la obligación por parte del licitador». [18] En el mismo sentido se pronunció el Tribunal de Justicia en la sentencia Société laitière de Gacé. [19]

La sentencia Fromançais SA [20] se refería a licitaciones para la compra de mantequilla a precio reducido destinada a determinados fines. El adjudicatario estaba obligado a transformar la mantequilla dentro de los plazos fijados. El Reglamento establecía que la fianza que debía constituir el adjudicatario se perdería si la transformación no se efectuaba dentro de ese plazo. El Tribunal de Justicia declaró que el objetivo de esta normativa consistía en impedir negocios especulativos. Este objetivo era «de importancia fundamental» para el buen funcionamiento del sistema. De ello dedujo que la no declaración de toda la fianza como libre de responsabilidades en el caso de inobservancia de ese plazo constituía una medida proporcionada. [21]

Por último, en la sentencia Maas [22] se trataba de ayudas a la exportación de cereales en el marco de ayuda alimentaria a Etiopía. El embarque de la mercancía debía efectuarse

15 — Sentencia de 20 de febrero de 1979 (122/78, Rec. p. 677).
16 — Véase la nota 15, apartados 19 y 20.
17 — Sentencia de 2 de diciembre de 1982 (272/81, Rec. p. 4167).
18 — Véase la nota 17, apartados 13 y 14.
19 — Sentencia de 2 de diciembre de 1982 (273/81, Rec. p. 4193).
20 — Sentencia de 23 de febrero de 1983 (66/82, Rec. p. 395).
21 — Véase la nota 20, apartados 13 y 18.
22 — Véase la nota 12.

dentro de un plazo determinado; además, conforme a las disposiciones del Reglamento aplicable, no podían utilizarse buques de más de quince años de antigüedad. La inobservancia de estas disposiciones produjo la pérdida de la fianza. El Tribunal de Justicia declaró que un retraso muy ligero respecto del plazo de embarque no justificaba la pérdida de la fianza «si no afecta al correcto funcionamiento del sistema de la ayuda alimentaria». [23] Respecto al buque utilizado, el Tribunal de Justicia señaló que el interesado había informado anteriormente al organismo de intervención, tal y como establecían las disposiciones aplicables. Por consiguiente, el organismo de intervención podría haber evitado el incumplimiento de la obligación en cuestión aduciendo, en su debido momento, la insuficiente calidad de los buques utilizados. Además, el Tribunal de Justicia señaló que, en un nuevo Reglamento sobre ayuda alimentaria a Lesotho, ya no se establecía una obligación en ese sentido. De ello dedujo que el cumplimiento de dicha obligación «no revestía, a juicio de la Comisión, una importancia fundamental a efectos de una ejecución correcta del transporte». Por tanto, la pérdida de la totalidad de la fianza se consideró una sanción desproporcionada. [24]

19. Volviendo al presente asunto, nadie niega que las ayudas contempladas en los Reglamentos n°s 1491/85 y 2194/85 únicamente deben beneficiar a las semillas de soja producidas en la Comunidad. Ello se deduce tanto del tenor literal como de la finalidad de sus disposiciones. [25] Por ende, la obligación de cultivar soja en el territorio de uno de los Estados miembros constituye indudablemente una obligación principal del productor interesado en la ayuda.

20. Tampoco hay duda de que la ayuda depende de la cantidad de semillas de soja producidas. Ya he mencionado que, conforme al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento n° 2194/85, la ayuda se calculaba basándose en el peso de las semillas indicado en la declaración de entrega. En ese extremo el régimen de ayudas a que se refiere el presente asunto se distingue claramente del régimen que le sustituyó posteriormente. Efectivamente, en el apartado 1 del artículo 2 del ya citado Reglamento n° 1765/92 se establece que la ayuda se concederá *en función de las superficies cultivadas,* con independencia de la cantidad efectivamente producida.

21. Por consiguiente, únicamente existen dudas sobre si la obligación de notificación prevista en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento n° 2537/89 constituye una «obligación esencial para alcanzar el objetivo perseguido por la medida de que se trata» o sólo una obligación secundaria.

22. En mi opinión, la obligación de notificar las alteraciones acaecidas en la utilización de la superficie indicada, impuesta en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento n° 2537/89, tiene una importancia fundamental en el régimen de ayudas que nos ocupa y, por tanto, debe ser considerada como una obligación principal en el sentido anteriormente indicado.

23 — Véase la nota 12, apartado 18.

24 — Véase la nota 12, apartados 24, 26 y 28.

25 — A este respecto, véase el punto 2 *supra*.

23. Como ya se ha señalado, conforme a las citadas disposiciones únicamente se pagaban ayudas por las semillas de soja producidas en la Comunidad. Pero, puesto que, al parecer, las semillas de soja cosechadas en la Comunidad no pueden distinguirse por su apariencia externa de las semillas de soja importadas de terceros países, surgió la necesidad de establecer controles. [26] Al adoptar el Reglamento nº 2194/85 el Consejo también reconoció esta necesidad, como se deduce del séptimo considerando, que presenta el siguiente tenor literal:

«Considerando que, a fin de que el régimen de ayuda sea eficaz, resulta conveniente que un sistema de control garantice que no se otorguen ayudas más que a los productos que tengan derecho a ello; que es necesario que dicho sistema incluya *en particular un control por muestreo de las superficies cultivadas*, de la contabilidad de existencias y eventualmente de la contabilidad financiera de los peticionarios de la ayuda». [27]

Este pasaje ya muestra que las superficies cultivadas desempeñan un papel preponderante en este régimen de ayuda.

24. El régimen contenido en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2194/85 lo confirma de nuevo. En el primer inciso de esta disposición se obliga a los Estados miembros a establecer un sistema de control adecuado que incluya, en particular, «un control por muestreo de las superficies cultivadas». El segundo inciso de esta disposición obliga a los Estados miembros a efectuar controles «cada vez que la cantidad entregada por un productor a un primer comprador sea superior a la que razonablemente pueda producirse en la superficie interesada». [28] A esta obligación corresponde el apartado 2 del artículo 26 del Reglamento de aplicación nº 2537/89, conforme al cual las autoridades deberán comprobar, «mediante muestreo, que la cantidad indicada en la declaración de entrega haya podido producirse en la superficie indicada en el contrato, habida cuenta de los rendimientos observados en la zona de producción de que se trate».

25. De estas disposiciones se deduce claramente que el mecanismo de control previsto por dicho Reglamento se basa fundamentalmente en la superficie cultivada. Para efectuar los controles, las autoridades de los Estados miembros de que se trate necesitan poseer datos fiables sobre el tamaño de las superficies cultivadas y su rendimiento potencial. A tal fin, el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento de aplicación nº 2537/89 exige la indicación del tamaño de las superficies sembradas y de los rendimientos obtenidos en la cosecha precedente. Pero si los controles están destinados a verificar si

26 — En la vista, el representante de la Comisión destacó esta necesidad precisando que, durante el período de que se trata, el precio de objetivo de las semillas de soja vigente en la Comunidad era aproximadamente el doble del precio del mercado mundial.

27 — El subrayado es mío.

28 — Se recordará que, conforme a la letra a) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 2194/85, el primer comprador está obligado a comunicar tales supuestos a las autoridades competentes de los Estados miembros.

la cantidad entregada «es superior a la que razonablemente pueda producirse en la superficie interesada», es lógico que las autoridades sólo puedan efectuar esta comprobación si conocen la superficie *real* en la que se ha obtenido la cosecha. Por consiguiente, si con posterioridad a la celebración del contrato entre el productor y el primer comprador o transformador, se han producido modificaciones respecto a la superficie cultivada, dichas alteraciones deberán ponerse en conocimiento de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate.

Un ejemplo teórico puede ilustrar nuestro propósito. Si, en un primer momento, el productor declara determinada superficie cultivada de la que se espera un rendimiento de 100 toneladas, pero a continuación decide utilizar únicamente una parte de dicha superficie para el cultivo de soja, el rendimiento será proporcionalmente menor y alcanzará, por ejemplo, únicamente 10 toneladas. Puesto que las autoridades nacionales, en el caso de que no se haya comunicado esta alteración, siguen suponiendo que en la superficie indicada producirá una cosecha de 100 toneladas, nunca se darán cuenta de que el productor ha añadido a las 10 toneladas que ha producido, 90 toneladas de semillas de soja importadas de terceros países y ha declarado esas 100 toneladas como producción propia.

26. La obligación de notificar las alteraciones de la superficie cultivada tiene, por tanto, importancia fundamental para la ejecución de los controles previstos en dichos Reglamentos. Puesto que estos controles son necesarios para cerciorarse de que las semillas de soja producidas en la Comunidad son las únicas que se benefician del régimen de ayudas, la obligación de comunicación debe ser considerada como principal en el sentido anteriormente mencionado.

27. En contra de la opinión de Castello, el hecho de que las autoridades nacionales dispongan de otras posibilidades de control no altera en absoluto esta apreciación. Es cierto que la indicación de las superficies cultivadas y de los rendimientos obtenidos en ellas en las cosechas anteriores permite únicamente un control aproximativo y no especialmente exacto. También es cierta la observación de Castello de que, conforme al séptimo considerando del Reglamento nº 2194/85, ya citado, también pueden efectuarse controles de la contabilidad de existencias y, eventualmente, de la contabilidad financiera de los solicitantes de ayuda. No obstante, como señala acertadamente la Comisión, el control de las indicaciones relativas a las superficies cultivadas y a los rendimientos permite un control fácil y eficaz y hace superfluas medidas de control más detallado, que causan mayores trastornos a los empresarios afectados. Ello es tanto más relevante cuanto que, conforme a la normativa aplicable, los controles se efectúan simplemente mediante muestreo. Por consiguiente, disponer de un método de control cómodo no sólo obedece a motivos de simplificación administrativa, sino que presenta una importancia fundamental para la eficacia de dicho sistema de control. Por último, también considero convincente el argumento de la Comisión conforme al cual el sistema de control de este régimen de ayudas descansa en varios «pilares», fundamentales todos ellos para el buen funcionamiento de dicho régimen, sin que

ninguna de ellas baste por sí sola para garantizar que se alcance el objetivo del régimen de ayudas.

28. En contra de lo que afirma Castello, la opinión que mantengo no da lugar en absoluto a que el régimen contenido en el Reglamento nº 1765/92 se aplique a hechos que se habían producido antes de su entrada en vigor. La diferencia fundamental entre el régimen de ayudas a las semillas de soja que nos ocupa y el establecido en el Reglamento nº 1765/92 no se ve afectada puesto que la ayuda concedida conforme al régimen que estamos examinando sigue calculándose tomando como base la cantidad de los productos entregados, y no en función de la superficie.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

29. Mediante su tercera cuestión el órgano jurisdiccional nacional desea saber si la Comisión se ha excedido de sus facultades al aplicar las graves sanciones previstas en el artículo 29 *bis* del Reglamento nº 2537/89 también al incumplimiento de obligaciones secundarias. Esta cuestión se plantea para el supuesto de que las dos primeras cuestiones reciban una respuesta afirmativa. No es el caso puesto que, como ya he señalado, la obligación de notificación anclada en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89 no debe ser considerada secundaria, sino principal. Por consiguiente, no se precisa examinar más detalladamente la tercera cuestión.

30. Pero, suponiendo que hubiera que contestar esta pregunta, considero que debería recibir en cualquier caso una respuesta negativa. Mediante el apartado 8 del artículo 2 del Reglamento nº 1491/85, el Consejo ha facultado expresamente a la Comisión para adoptar las disposiciones de aplicación necesarias. Entre estas disposiciones de aplicación se encuentran, según la jurisprudencia, las disposiciones necesarias «para el buen funcionamiento del régimen de ayuda previsto, siempre y cuando no sean contrarias a la normativa de base o a la normativa de aplicación del Consejo». [29] Es indudable que entre dichas disposiciones de aplicación se encuentran también las sanciones para el supuesto de incumplimiento de obligaciones que se deducen del régimen de que se trate. [30] No existe contradicción con los Reglamentos del Consejo puesto que el Reglamento nº 2194/85 del Consejo menciona expresamente la necesidad de controles. Sin embargo, tales controles carecerían de sentido si el incumplimiento de las obligaciones que deben controlarse no pudiera castigarse con sanciones.

31. La cuestión de si la Comisión ha previsto, en sus disposiciones de aplicación, sanciones apropiadas en el caso de incumplimiento de las obligaciones de que se trata,

29 — Sentencia de 2 de mayo de 1990, Hopermann (C-357/88, Rec. p. I-1669), apartado 8.

30 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), apartado 38.

debe analizarse en el marco del examen de la cuarta cuestión prejudicial.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

32. Mediante su cuarta cuestión el órgano jurisdiccional *a quo* solicita que se dilucide si el régimen contenido en el artículo 29 *bis* del Reglamento nº 2537/89 es compatible con el principio de proporcionalidad. Como se deduce del tenor de la cuestión, el órgano jurisdiccional *a quo* parte evidentemente de que en *todos* los casos de negligencia grave del productor en la ejecución del contrato deben imponerse *todas* las sanciones previstas en el artículo 29 *bis*. Este también parece haber sido el criterio del AIMA, que, conforme a las indicaciones efectuadas en la vista por Castello, impuso dichas sanciones por así decirlo «automáticamente», esto es, sin examinar detenidamente las circunstancias del presente asunto.

33. Si se analiza el tenor del apartado 1 del artículo 29 *bis*, tal interpretación parece lógica. Efectivamente, esta disposición presupone una irregularidad debida a una declaración falsa efectuada premeditadamente o una negligencia grave del productor al concluir el contrato conforme al artículo 6 del Reglamento nº 2537/89 o en su ejecución, especialmente en relación con las obligaciones que se desprenden de los apartados 2 y 3 del artículo 6. Con arreglo a esta disposición, en el caso de existir tal irregularidad, el contrato celebrado entre el productor y el primer comprador o el transformador pierde su validez, las semillas producidas con arreglo a este contrato no pueden recibir la ayuda «*y*» se excluye al productor del beneficio de la ayuda para la campaña siguiente. Por tanto, parece que estas sanciones deben aplicarse *acumulativamente*.

34. Si tal fuera el contenido de dicha disposición, daría lugar a objeciones desde el punto de vista del principio de proporcionalidad. Efectivamente, las dos primeras sanciones mencionadas por el apartado 1 del artículo 29 *bis* están íntimamente relacionadas entre sí y deben ser consideradas como las dos caras de una misma moneda. En efecto, en el supuesto de una irregularidad en el sentido de esta disposición, aunque las semillas de soja quedaran excluidas de la ayuda, esta sanción no afectaría al productor, que es responsable de la irregularidad, sino al comprador o transformador. Si la irregularidad no tuviera ninguna influencia sobre el contrato celebrado entre éstos y el productor, el productor seguiría teniendo derecho a obtener el precio mínimo, cuyo pago le garantiza el contrato. Por tanto, a pesar de la pérdida del derecho a ayuda respecto a las semillas, imputable al productor, éste no sufre ninguna consecuencia por ello. La sanción de invalidez del contrato prevista en el apartado 1 del artículo 29 *bis* elimina esta anomalía. Por tanto, no sorprende la existencia de sanciones de esta naturaleza, que privan de las ventajas derivadas del régimen de

ayudas a los empresarios interesados cuando incumplen las obligaciones que les impone dicho régimen.

Otra cosa cabe decir de la última de las sanciones establecida en el apartado 1 del artículo 29 *bis*, consistente en excluir al productor del beneficio del régimen de ayudas *durante la campaña siguiente*. Es bastante probable que, en tal sanción desempeñe un papel importante el elemento disuasorio. Sería preocupante que se impusiera esta sanción siempre que se hubiera producido una irregularidad, deliberada o fruto de negligencia grave, en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6. En el supuesto, incluido literalmente en el apartado 1 del artículo 29 *bis*, de que la fecha de conclusión del contrato, cuya mención es obligatoria en virtud de la letra b) del apartado 2 del artículo 6, se mencione de forma inexacta, deliberadamente o por negligencia grave, sería altamente improbable que el productor pudiera, o incluso debiera, ser castigado con sanción tal grave por ese motivo. Como acertadamente señala Castello, el principio de proporcionalidad exige, por su propia naturaleza, una gradación de las sanciones, en el sentido de que deben sancionarse más duramente las infracciones graves que las leves. [31]

35. No obstante, considero que las dudas que todo ello suscita a propósito de la proporcionalidad del régimen de sanciones expuesto han quedado despejadas por las respuestas que la Comisión dio a las preguntas formuladas por escrito a este respecto. Como señala la Comisión, el apartado 1 del artículo 29 *bis* del Reglamento nº 2537/89 debe interpretarse poniéndolo en relación con el apartado 4 del mismo artículo, conforme al cual las sanciones «contempladas en el presente Reglamento» se determinarán «en función de la naturaleza y la gravedad del incumplimiento y en la medida que sea necesario para el buen funcionamiento del mecanismo considerado». Esta disposición permite, de hecho, establecer las necesarias diferenciaciones al imponer sanciones. Considerado desde este punto de vista, se deduce que las sanciones previstas en el *apartado 1* del artículo 29 *bis* no deben imponerse necesariamente de forma acumulativa, a pesar del vago tenor literal de esa disposición, sino que ello sólo sucede cuando así lo exija «la naturaleza y la gravedad del incumplimiento» y «en la medida [en] que sea necesario para el buen funcionamiento del mecanismo considerado». En mi opinión, la comparación de esta disposición con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 6 del Reglamento, derogado al incluir el artículo 29 *bis*, corrobora que ésta fue la verdadera intención del legislador comunitario. [32]

36. Considero que, habida cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a que me he referido anteriormente, [33] no precisa justificarse más detalladamente el hecho de que no quepa censurar las sanciones, como tales. Lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89 tiene importancia fundamental para el funcionamiento del régimen de ayudas. Por consiguiente, es perfectamente adecuado que su

31 — A este respecto Castello se remite acertadamente al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 4 del Reglamento nº 2194/85, conforme al cual, la fianza que debe constituirse al solicitar la ayuda quedará confiscada «total o parcialmente» en determinadas circunstancias.

32 — Véase el punto 8 *supra*.

33 — Véase el punto 18 *supra*.

incumplimiento pueda ser sancionado privando al primer comprador o al transformador del derecho a la ayuda y al productor, del derecho al precio mínimo. La exclusión del productor del beneficio del régimen de ayudas durante la campaña siguiente puede ser la adecuada en casos graves con objeto de garantizar la observancia de estas obligaciones. En este caso habrá que tener en cuenta que, de cualquier modo, todas estas sanciones sólo pueden imponerse cuando la irregularidad sea deliberada o consecuencia de negligencia grave del productor. De todo ello se deduce que la normativa sancionadora de que se trata en el presente asunto, cumple los requisitos que impone el principio de proporcionalidad.

37. Sin embargo, considero necesario hacer algunas precisiones, habida cuenta de las consideraciones que siguen. En la vista, la Comisión manifestó su criterio de que un incumplimiento de la obligación de notificación contenida en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89 ya constituye, como tal, un supuesto de negligencia grave (y, por ende, está incluido en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 29 *bis*). Esta tesis hay que rechazarla de plano. El incumplimiento del deber de notificación constituye el presupuesto de hecho *objetivo*. Por el contrario, la intencionalidad o la negligencia grave constituyen el elemento *subjetivo* del presupuesto de hecho y, por tanto, se refiere a la cuestión de la *imputabilidad* de la infracción. Del mero dato de la infracción no se puede deducir la existencia de intencionalidad o negligencia grave, so pena de privar de sentido a dicho elemento subjetivo del hecho. Si, al adoptar esta disposición, la Comisión pretendía darle el contenido que preconiza, hay que señalar que el mismo no se deduce del tenor del precepto. En mi opinión, el propio carácter sancionador de dicha disposición impide seguir la interpretación propuesta por la Comisión.

Sobre la quinta cuestión prejudicial

38. La quinta cuestión prejudicial se refiere a la interpretación del concepto de «alteración [...] en el destino de las superficies indicadas», contenida en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89. El órgano jurisdiccional *a quo* desea que se dilucide si dicha expresión se refiere únicamente a aquellos supuestos en los que las superficies de que se trate se utilizan para una producción agrícola distinta del cultivo de semillas de soja. Esta cuestión se explica en el marco de las circunstancias del presente asunto. Como ya he señalado, Castello alega que, debido a trabajos urgentes de renovación y a consecuencia de fenómenos atmosféricos, se vio obligado a dejar inutilizada una parte de las superficies destinadas al cultivo de las semillas de soja. Castello deduce de esto que las superficies de que se trata tuvieron que dejarse en barbecho y, por tanto, no se puede hablar de «destino» a la explotación agrícola.

39. El tenor literal del precepto no permite deducir si en tales casos también pesa sobre el productor una obligación de notificar dichas alteraciones. No obstante, procede

señalar que el tenor literal permite perfectamente efectuar una interpretación en ese sentido. [34]

40. No obstante, es evidente que una interpretación en el sentido de que deben notificarse *todas* las alteraciones en el destino de las superficies afectadas, es la única conforme con el sentido y la finalidad de la disposición. La indicación de las superficies cultivadas y de sus eventuales alteraciones tiene por objeto permitir a las autoridades nacionales llevar a cabo los controles necesarios. Como ya he señalado, a tal fin las autoridades nacionales deben conocer las superficies *reales* en las que se ha obtenido la cosecha. [35] Por consiguiente es irrelevante que las superficies de que se trate se hayan destinado a otra producción agrícola o, simplemente, se hayan dejado en barbecho.

Sobre la sexta cuestión prejudicial

41. Mediante la sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional *a quo* desea averiguar si, conforme al párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89, también deben notificarse las alteraciones de la superficie cultivada producidas antes de los tres meses anteriores al comienzo de la cosecha. A este respecto Castello señaló en la vista que la cosecha se efectuó el 25 de septiembre. La primera reducción de la superficie cultivada se produjo el 22 de junio y la segunda, a principios de septiembre. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si estas afirmaciones son verídicas. A efectos de la respuesta a la sexta cuestión supongo que al menos una parte de las alteraciones de la superficie cultivada se produjeron efectivamente en una fecha anterior al plazo de tres meses anteriores a la cosecha contemplado en el párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6.

42. Conforme al *párrafo segundo* del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89, en caso de una alteración de las superficies cultivadas producida después de la firma del contrato entre el productor y el primer comprador o el transformador, pero antes de su presentación al organismo competente, deberá rectificarse el contrato en este sentido. Con arreglo al *párrafo tercero* del apartado 3 del artículo 6, las alteraciones de las superficies cultivadas producidas en el período de tres meses anterior al comienzo de la cosecha deben ser notificadas si tienen cierta entidad. Por tanto, interpretando literalmente esta disposición, las alteraciones de las superficies cultivadas que se produzcan *tras* la presentación del contrato al organismo competente, pero *antes* del comienzo del período de tres meses anterior al comienzo de la cosecha, no debían ser notificadas.

43. La Comisión alegó en un primer momento que a tales casos se aplicaba lo

34 — Véanse también las versiones francesa («toute altération [...] dans la destination»), italiana («qualsiasi modifica [...] alla destinazione»), inglesa («any change in the use»), neerlandesa («elke wijziging [...] in de bestemming»), alemana («jede Änderung [...] in der Verwendung»), portuguesa («Qualquer alteração em relação à utilização») y danesa («enhver ændring i anvendelsen»).

35 — Véase el punto 25 *supra*.

dispuesto en el párrafo segundo. Teniendo en cuenta la claridad del tenor literal de esta disposición, no me parece sostenible este criterio. A una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia a este respecto, la Comisión respondió que no concuerda con el sentido de la disposición suponer que, en esos casos, no pesa sobre el productor ninguna obligación de notificación. Según la Comisión, de los párrafos segundo y tercero se deduce que también deben notificarse las alteraciones producidas antes del período de tres meses anterior al comienzo de la cosecha.

44. Comparto la tesis de la Comisión de que esta interpretación teleológica es la que mejor concuerda con el sentido y la finalidad de las disposiciones. Como ya he señalado, la finalidad de la obligación de notificación establecida en el apartado 3 del artículo 6 consiste en garantizar que los organismos competentes dispongan de datos exactos sobre las superficies *realmente* utilizadas para la producción de semillas de soja. A tal fin es irrelevante que la alteración de las superficies cultivadas se produzca en el período a que se refiere el párrafo tercero o antes.

45. No obstante, la Comisión no ha conseguido aclarar por qué se habla, en el párrafo tercero, de «los tres meses anteriores a la fecha prevista para el comienzo de la cosecha». Si la tesis defendida por la Comisión fuera acertada, habría que considerar superfluo todo este pasaje. Sin embargo, su existencia parece indicar que, con él, se perseguía un fin determinado, aunque no es fácil dilucidar en qué pueda consistir este fin.

46. No obstante, considero que la interpretación propuesta por la Comisión es compatible con las exigencias de seguridad jurídica. Aunque las posibilidades de interpretación están limitadas por el claro tenor literal de una disposición, hay que señalar que la disposición no es completamente unívoca puesto que fija el período relevante basándose en un momento que no parece posible determinar de antemano. Se puede decir, sin miedo a equivocarse, que la cosecha de semillas de soja, al igual que la de otros productos agrícolas, tendrá lugar, en ocasiones, antes o después de la fecha prevista en un primer momento, dependiendo de las circunstancias climatológicas. Puesto que, conforme a la frase segunda del párrafo tercero, la notificación de las eventuales alteraciones debe efectuarse «en un plazo de ocho días hábiles a partir de la fecha en que se haya producido la alteración», podría suceder perfectamente que, en ese momento, el productor no esté completamente seguro de que la alteración se haya producido dentro del período de los tres meses. Por lo tanto, en caso de duda el productor diligente notificará de todas formas la alteración de las superficies cultivadas.

Más importante me parece, por el contrario, señalar que, de no ser así, existiría una laguna evidentemente no querida por el legislador. En el *párrafo primero* del apartado 3 del artículo 6 se establece, de manera muy general, que *con posterioridad a la firma del contrato* las superficies indicadas sólo pueden ser utilizadas para el cultivo de la soja. Una interpretación conforme a la cual todas las alteraciones producidas tras esa fecha deben ser notificadas, por principio, es la única que se corresponde con la voluntad del legislador manifestada en dicho párrafo primero. El fraccionamiento en dos disposiciones autónomas de la obligación que resulta del párrafo primero se debe a que se debe notificar a los organismos competentes las superficies *reales* de cultivo. Hasta que el contrato se presenta a las autoridades competentes, las partes contratantes podían tener en cuenta nuevos acontecimientos, mientras que ya no pueden hacerlo a partir de la fecha de presentación, Por consiguiente, había que tener en cuenta *todas* las alteraciones producidas antes de la presentación del tratado, mientras que, tras la misma, la obligación de notificación sólo se impone respecto a las alteraciones sustanciales.

47. No obstante hay que tener en cuenta que la mención, en el párrafo tercero, del período de tres meses anteriores a la cosecha puede perfectamente dar lugar a malentendidos por parte de los productores respecto al alcance de la obligación de notificación que les incumbe. En estas circunstancias, corresponderá al órgano jurisdiccional *a quo* examinar con especial atención si el eventual incumplimiento de esta disposición por parte de Castello obedece a negligencia *grave* (o incluso, es deliberado). Personalmente considero dudoso que exista siquiera un supuesto de negligencia. Si la Comisión es incapaz de redactar en términos apropiados e inequívocos disposiciones que, como ya hemos visto, son esenciales para el buen funcionamiento de todo un régimen de ayudas, difícilmente podrá reprocharse a los destinatarios de esta disposición que la entiendan en la forma que sugiere su tenor literal.

Sobre la séptima cuestión prejudicial

48. La séptima y última cuestión prejudicial se refiere a un problema de interpretación similar al que cabo de analizar. Conforme al párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 2537/89, cuando se modifique el destino de las superficies indicadas, el productor deberá notificarlo «siempre» que tal alteración sea superior al 10 % de la superficie indicada y a 1 hectárea. Ello parece indicar que cada modificación debía considerarse por separado. Pero, ¿qué sucede cuando se producen varias modificaciones sucesivas, ninguna de ellas superior al 10 % de la superficie, pero que, en conjunto, superan este porcentaje?

49. A este respecto también comparto la tesis de la Comisión conforme a la cual se

impone una interpretación teleológica. La finalidad de esta disposición consiste en proporcionar a los organismos competentes informaciones lo más exactas posibles sobre la superficie *realmente* utilizada. Para simplificar se previó limitar la obligación de notificación a las alteraciones esenciales por su magnitud. Sin embargo, si se aplicara a cada modificación aislada el umbral del 10 % establecido en el párrafo tercero, podría dar lugar a no tener que notificar modificaciones considerables en su conjunto por no sobrepasar cada una de ellas el umbral del 10 % de la superficie. El presente asunto podría dar muestra de ello. Pero ésta no puede ser la finalidad de dicha disposición. Por consiguiente, opino que, en tales casos, debe producirse una notificación con arreglo al párrafo tercero, en un plazo de ocho días hábiles a partir de la fecha en que se produjo la modificación con la que se superó el citado umbral.

50. Un indicio de que ésta es la interpretación pretendida por el legislador lo constituye el tenor literal del antiguo apartado 5 del artículo 6. [36] Conforme a él la aplicación de las sanciones previstas en el mismo presuponía que la diferencia «entre las superficies declaradas y las realmente sembradas que puedan cosecharse» fuera superior a un 10 %.

51. No obstante, en este contexto conviene señalar que el tenor literal de la disposición era todo menos unívoco y podía dar lugar a equívocos. Por consiguiente, corresponderá al órgano jurisdiccional nacional comprobar si el comportamiento de Castello es deliberado o consecuencia de una negligencia grave. Aquí podemos remitirnos a las consideraciones ya efectuadas a propósito de la sexta cuestión. [37]

C. Conclusión

52. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Tribunale civile e penale di Ravenna en los siguiente términos:

«1) Respecto a las dos primeras cuestiones prejudiciales:

La finalidad del régimen de ayudas establecido mediante el Reglamento (CEE) nº 1491/85 del Consejo, de 23 de mayo de 1985, por el que se prevén medidas

36 — Véase el punto 8 *supra*.

37 — Véase el punto 47 *supra*.

especiales para las semillas de soja, y por el Reglamento (CEE) nº 2194/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, que adopta las reglas generales relativas a las medidas especiales para los granos de soja, consistía en conceder una ayuda exclusivamente para las semillas de soja producidas en la Comunidad. A este respecto, constituían una obligación principal del productor interesado en el pago de la ayuda no sólo la obligación de cultivar la soja en el territorio de uno de los Estados miembros, sino también la obligación de notificación prevista en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 de la Comisión, de 8 de agosto de 1989, por el que se establecen las normas de aplicación de las medidas especiales para las semillas de soja.

2) Respecto a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta:

Las sanciones contempladas en el apartado 1 del artículo 29 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2537/89 eran compatibles con el principio de proporcionalidad, especialmente habida cuenta del régimen contenido en el apartado 4 del artículo 29 *bis* de dicho Reglamento.

3) Respecto a la quinta cuestión prejudicial:

Por "alteraciones en el destino de las superficies indicadas" en el sentido del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89 procedía entender no sólo el supuesto de utilización de todo o parte de esas superficies para otra producción agrícola, sino también el supuesto de que todo o parte de las superficies no se utilizaran en absoluto.

4) Respecto a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima:

La obligación de notificar las alteraciones relativas a las superficies cultivadas, contenida en el párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2537/89, también existía cuando estas alteraciones se producían antes de los tres meses anteriores al comienzo de la cosecha. La obligación de

notificación también existía en el supuesto en que se produjeran varias modificaciones sucesivas, ninguna de las cuales superior al 10 % de la superficie indicada en el contrato pero que, consideradas en conjunto, superaran el citado porcentaje.

En los dos casos previstos en último lugar hay que señalar que las sanciones previstas en el apartado 1 del artículo 29 *bis* del Reglamento (CEE) nº 2537/89 sólo podían imponerse en caso de comportamiento deliberado o negligencia grave por parte del productor. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar con sumo cuidado si tal es el caso, habida cuenta de la ambigüedad del párrafo tercero del apartado 3 del artículo 6 del citado Reglamento.»