# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 15 de julio de 1993 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

1. La cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main se refiere a la validez de las disposiciones que establecen la pérdida de la fianza en el marco de la normativa comunitaria relativa a la concesión de ayudas para las semillas oleaginosas cosechadas y transformadas en la Comunidad.

2. Con objeto de incentivar la industria de transformación para utilizar semillas oleaginosas procedentes de los Estados miembros, el Reglamento (CEE) nº 136 del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, [1] dispuso en su artículo 27 la concesión de una ayuda para la transformación de semillas de colza, de nabiza y de girasol. Los principios generales que rigen la concesión de esa ayuda son definidos por el Reglamento (CEE) nº 1594 del Consejo, de 14 de junio de 1983, [2] y las modalidades de aplicación por el Reglamento (CEE) nº 2681 de la Comisión, de 21 de septiembre de 1983. [3]

A los efectos que aquí interesan, es preciso recordar que, con arreglo al apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 1594/83, [4] el importe de la ayuda concedida, que es igual a la diferencia entre el precio indicativo vigente para una especie de semillas y el precio del mercado mundial, «será el que sea válido el día en que el Estado miembro de que se trate identifique las semillas, en la almazara en que sean transformadas o en al empresa de fabricación de alimentos en las que sean incorporadas a los alimentos». El importe de la ayuda puede fijarse sin embargo anticipadamente y en tal caso el importe de la ayuda aplicable es el del día de la presentación de la solicitud, fijado con arreglo a lo que dispone el artículo 7 del mismo texto normativo, es decir, en función «de la diferencia existente entre el precio indicativo válido ese mismo día y el precio válido el día de identificación de las semillas» y «llegado el caso, de un importe corrector». Este último se calculará, con arreglo al apartado 2 del mismo artículo, teniendo en cuenta la tendencia de los precios de las semillas citadas en el mercado mundial y, llegado el caso, la diferencia existente entre los beneficios económicos que resultan de la transformación de dichas semillas y los que resulten de la transformación de las principales semillas competidoras.

El artículo 4 del mismo Reglamento establece un certificado comunitario en dos partes, una de las cuales (llamada «L.D.») constituirá la prueba de que las semillas recogidas en la Comunidad han sido identificadas en una almazara o en una empresa de elaboración de alimentos para animales y la otra (llamada «A.P.») acreditará, si fuese necesario, que el importe de la ayuda se fijó por anticipado. En este último supuesto, el artículo 5 dispone que la concesión del certificado «se supeditará a la constitución de una fianza que garantice la obligación de pedir la

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214.

2 — DO L 163, p. 44; EE 03/28, p. 70.

3 — DO L 266, p. 1; EE 03/29, p. 20.

4 — Como los hechos del asunto principal tuvieron lugar en 1991, se hace referencia en lo sucesivo a los artículos 3 y 8 como fueron modificados por el Reglamento nº 935 del Consejo, de 25 de marzo de 1986, relativo a la ayuda para las grasas oleaginosas (DO L 87, p. 5).

identificación de las semillas [...] durante el período de validez de dicha parte del certificado; la fianza se perderá en su totalidad o en parte si, en el plazo citado, no se ha efectuado la solicitud de identificación o si sólo se ha hecho para una parte de las cantidades de que se trata».

La obligación de presentar la petición de identificación ante las autoridades nacionales competentes durante el período de validez del certificado se recuerda en el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 2681/83, que precisa en su artículo 11 que este período, por lo que se refiere a las semillas de girasol —de los que se trata en el procedimiento *a quo*— expira al final del cuarto mes siguiente a aquél durante el cual se hubiere presentado la solicitud.

En el caso de que el interesado no cumpla esta obligación en el plazo previsto, el apartado 2 del artículo 23 del mismo Reglamento dispone que se pierde la fianza en una cuantía igual a la diferencia entre el 93 % de la cantidad neta indicada en el certificado y la cantidad identificada en la empresa, determinada de conformidad con el método definido en el Anexo I. No obstante, si la cantidad identificada ascendiere a menos del 7 % de la cantidad neta indicada en el certificado, la fianza se perderá en su totalidad.

El artículo 24 dispone una excepción en caso de fuerza mayor, ante la cual el organismo competente del Estado miembro emisor del certificado decidirá, si así lo solicitare al titular, ya sea la anulación de dichas obligaciones, devolviéndose la fianza, ya sea la prórroga del período de validez del certificado durante el plazo que se estime necesario por razón de las circunstancias invocadas.

3. Examinaré los hechos del asunto. El 21 de enero de 1991, la «Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung» (organismo federal de regulación de los mercados agrícolas) otorgó a la sociedad ADM Ölmühlen Spyck (en lo sucesivo, «ADM»), a petición de ésta y tras constituir una fianza, un certificado A. P., por 4.000.000 kg de semillas de girasol, con fijación anticipada de la ayuda. El certificado precisaba que la identificación debía tener lugar a más tardar el 31 de mayo de 1991.

A raíz de un control efectuado por el organismo federal, según el cual la sociedad «ADM» no había cumplido la obligación en el plazo previsto, se declaró perdida de fianza. La demandante en el asunto principal presentó —sin éxito— una reclamación contra esta decisión, alegando que el incumplimiento del plaza reglamentario era debido a un grave error de falta de atención de la persona encargada de ello en la empresa. Considerando sin embargo contraria a Derecho la pérdida de la fianza por cuanto se hubiera debido tener en cuenta el hecho de que no existía en el caso una actitud dolosa, la sociedad «ADM» sometió el asunto al Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, quien remitió el asunto al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial.

4. El órgano jurisdiccional nacional pregunta si el artículo 5 del Reglamento nº 1594/83 y el apartado 2 del artículo 23 del Reglamento nº 2681/83 son válidos conforme al principio de proporcionalidad por cuanto establecen, en caso de fijación anticipada de la ayuda comunitaria, la pérdida de la fianza prestada para garantizar el cumplimiento de la obligación de poner bajo el control de los Estados interesados las semillas oleaginosas, cuando

dicha operación no se haya realizado en el plazo prescrito. El órgano jurisdiccional *a quo* pregunta en particular si el objetivo propuesto por las disposiciones impugnadas no podía alcanzarse mediante medidas que restringieran menos los derechos de los operadores económicos, eventualmente por medio de la reducción de la ayuda en caso de inobservancia del plazo.

5. Para valorar la conformidad de una disposición de Derecho comunitario al principio de proporcionalidad, es necesario examinar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si la norma de que se trata no va más allá de lo que es necesario y oportuno para alcanzar el fin perseguido y, más especialmente, controlar si los medios aplicados para alcanzar el fin planteado son conformes a la importancia de este objetivo y necesarios para alcanzarlo. [5]

6. Ahora bien, en el presente caso, el objetivo perseguido por el legislador comunitario imponiendo la observancia de un plazo para poner bajo el control del Estado interesado las semillas que reciben la ayuda, en caso de fijación anticipada del importe de esta última, se precisa en el sexto considerando del Reglamento nº 1594/83, según el cual, «en tal caso, para evitar operaciones especulativas, procede supeditar la entrega del certificado a la prestación de una fianza que garantice el compromiso de poner las semillas bajo control durante el período de validez del certificado».

Efectivamente hay que tener presente que la obligación de prestar una fianza sólo se prevé en el supuesto de que se recurra a la fijación anticipada del importe de la ayuda. Por otra parte, este mecanismo se introdujo a favor de las empresas de transformación que tienen que hacer frente a fluctuaciones incesantes de los precios en los mercados mundiales.

Si, pues, en el marco de la fijación anticipada, la ayuda se determina de manera definitiva, el fabricante de aceite o de alimentos para animales puede determinar con precisión sus costes de producción sin tener que soportar, en su caso, las consecuencias de una ayuda de cuantía reducida a causa del alza de los precios en el mercado mundial. En efecto, como la ayuda es igual a la diferencia entre el precio indicativo en vigor y el precio en dicho mercado, puede elegir —como subrayan la Comisión y el Consejo— entre la seguridad que obtiene de la fijación anticipada y una ayuda de cuantía imprevisible, determinada, sin embargo, según los precios efectivos.

Ahora bien, la fijación de un plazo para someter a control las semillas parece indispensable en semejante contexto, para evitar que las empresas interesadas especulen con las variaciones de precios del producto y demoren en consecuencia la presentación de su petición de identificación.

El hecho de sancionar el incumplimiento del plazo con la pérdida de la fianza, en todo o en parte, proporcionalmente a las cantidades respecto de las que no se ha cumplido la obligación de identificación, tiene entonces por objeto impedir que el interesado, en caso de baja de precios en el mercado mundial, deje expirar el plazo sin utilizarlo, renunciando de hecho a la fijación anticipada, para

5 — Véanse, en último lugar, las sentencias de 12 de noviembre de 1992, CNTA, C-127/91, Rec. p. I-5681, apartado 23; de 21 de enero de 1992, Pressler, C-319/90, Rec. p. I-203, apartado 12; 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.

proceder sólo más tarde a la identificación, al objeto de obtener una ayuda más elevada. La disposición examinada trata pues de evitar que los operadores prefieran esperar para poder conseguir eventualmente un provecho de la evolución de los precios y decidir, en función de ésta, acogerse o no a la fijación anticipada.

7. A este respecto, el retraso con el que la obligación del artículo 5 del Reglamento nº 1594/83 se cumpla no juega un gran papel en la medida en que, dadas las fluctuaciones a las que están sujetos los precios de las semillas oleaginosas, es posible una operación especulativa incluso en el supuesto de que el plazo se haya superado solamente en un día.

El riguroso cumplimiento de este plazo se presenta por consiguiente como necesario para garantizar el funcionamiento correcto del sistema de ayudas establecido por la normativa comunitaria, cuyo objetivo es favorecer la producción comunitaria de semillas oleaginosas, garantizando a los productores una retribución equitativa [6] y no el de dar ventajas a las empresas de transformación.

De ello se sigue que el hecho de sancionar con la pérdida de la fianza el incumplimiento de esta obligación no constituya una medida desproporcionada en relación con el objetivo perseguido, sino que por el contrario parece necesaria y no excesiva para evitar una utilización desviada de la normativa comunitaria en el sector de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma esta conclusión. En la sentencia Fromançais/FORMA, [7] el Tribunal de Justicia juzgó conforme al principio de proporcionalidad el hecho de no devolver una fianza por cuanto el operador no había presentado la prueba de que determinadas cantidades de mantequilla habían sido transformadas en el plazo prescrito, en la medida en que las disposiciones examinadas trataban «de impedir que los adjudicatarios pudieran establecer reservas con fines especulativos»; ahora bien, semejante especulación iría totalmente contra «las finalidades de los Reglamentos relativos a la venta de mantequilla a precio reducido, que consisten en descongestionar el mercado de los excedentes de mantequilla, favoreciendo la utilización de dicho producto en lugar de otras materias grasas [...]». De manera análoga, en la sentencia Hopermann II, [8] el Tribunal entendió que la privación del derecho a la ayuda que sufrió el operador por no haber respetado el plazo establecido para presentar su solicitud no es desproporcionada en relación con el objeto de la legislación comunitaria, que establece medidas especiales para los guisantes, las habas y lo haboncillos: como, en efecto, «el importe de la ayuda que haya de abonarse será el que sea válido el día en que el interesado presente la solicitud de ayuda, en el caso de que el plazo fijado para dicha presentación no tuviera un carácter imperativo, esto podría inducir a determinados usuarios a esperar un momento más propicio para presentar la solicitud, obteniendo así un beneficio injustificado».

De manera más general, el Tribunal de Justicia ha juzgado, en el marco de la legislación agrícola comunitaria, que no es contrario al principio de proporcionalidad fijar plazos y sancionar la inobservancia de éstos con la pérdida de la ayuda o de la fianza, siempre que ello parezca indispensable, como en el caso de autos, para garantizar el buen funcionamiento del mercado y del régimen de ayudas de que se trata. [9]

6 — Véanse los considerandos segundo y quinto del Reglamento (CEE) nº 136/66 y segundo considerando del Reglamento (CEE) nº 1594/83.

7 — Sentencia de 23 de febrero de 1983, 66/82, Rec. p. 395.

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

9 — Véanse, entre otras, las sentencias de 29 de abril de 1982, Merkur Fleisch-Import, 147/81, Rec. p. 1389; 17 de marzo de 1984, Denkavit Nederland, Rec. p. 2171; 12 de julio de 1990, Philip Brothers, citada; 27 de noviembre de 1991, Italtrade, citada, y 12 de noviembre de 1992, CNTA, citada.

8. Es menester, por otra parte, compartir la opinión de la Comisión, según la cual lo que importa es la posibilidad teórica de realizar operaciones especulativas, porque ésta es la finalidad de la normativa y no es necesario comprobar si en el caso particular ha habido efectivamente operaciones de este tipo. Por otra parte, la observación del órgano jurisdiccional *a quo,* según la cual sobrepasar el plazo podría suponer, como se ha comprobado efectivamente en el presente caso, una disminución del importe de la ayuda, con la consecuencia de que el operador sufra una doble sanción, no es tampoco oportuna. En realidad, el incumplimiento del plazo no implica necesariamente este resultado, por cuanto en semejante hipótesis la fijación de la ayuda se determina al final por la evolución efectiva de los precios en el mercado mundial, y bien puede ser de una cuantía superior a la fijada de antemano.

9. El plazo de cuatro meses para proceder a la identificación de las semillas parece razonable por otra parte y permite al operador interesado elegir en este lapso de tiempo el momento más oportuno para proceder a la operación. Además la sanción parece lo bastante matizada en la medida en que, salvo caso de fuerza mayor, se pierde la fianza, con arreglo al apartado 2 del artículo 23 del Reglamento nº 2681/83, en proporción a la cantidad neta de semillas oleaginosas identificados.

10. Por último, también carece de importancia que no haya dolo en el caso de autos por parte de ADM, como ésta alega. Al respecto, basta recordar que la sanción forma parte de un régimen, el de la fijación anticipada de la ayuda, elegido libremente por el interesado en función de su propio interés y en el marco del que todo recurso al concepto de dolo se excluye. [10]

11. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo pues al Tribunal de Justicia que responda como sigue a la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

«El examen de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1594/83 del Consejo, de 14 de junio de 1983, y del apartado 2 del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 2681/83 de la Comisión, de 20 de septiembre de 1983.»

10 — Véase, sobre este punto, la sentencia de 18 de noviembre de 1987, Maizena/BALM, 137/85, Rec. p. 4587.