INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-199/90 *

I. Hechos y procedimiento

1. El Reglamento (CEE) nº 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160), modificado por el Reglamento (CEE) nº 2144/82 del Consejo, de 27 de julio de 1982 (DO L 227, p. 1; EE 03/26, p. 18), establece en su artículo 11 un régimen de destilación preventiva del vino de mesa en el supuesto de que, en una fecha determinada, las cantidades de vino de mesa de todos los tipos objeto de contratos de almacenamiento sean iguales o superiores a una cantidad dada.

2. El Reglamento (CEE) nº 2179/83 del Consejo, de 25 de julio de 1983, por el que se establecen las normas generales relativas a la destilación de los vinos y de los subproductos de la vinificación (DO L 212, p. 1; EE 03/28, p. 159), permite, en el apartado 1 del artículo 9, el pago al destilador o al productor que procede a la destilación de un anticipo sobre la ayuda, siempre que haya prestado una fianza. A tenor del apartado 2:

«[La fianza] sólo se devolverá si, dentro de un plazo que se determinará, se aporta la prueba de que:

— se ha destilado toda la cantidad de vino que figura en el contrato [de destilación] o en la declaración [de destilación],

— se ha pagado al productor el precio mínimo de compra dentro de los plazos fijados [...]»

3. El Reglamento (CEE) nº 2373/83 de la Comisión, de 22 de agosto de 1983, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la destilación prevista por el artículo 11 del Reglamento nº 337/79 para la campaña vitícola 1983/1984 (DO L 232, p. 5), dispone, en el apartado 2 de su artículo 8:

«A efectos de liberación de la fianza [...] la prueba de que se ha destilado toda la cantidad de vino, así como, en su caso, la prueba de que se ha pagado el precio de compra del vino dentro de los plazos fijados se aportarán a más tardar el 31 de octubre de 1984.

No obstante, si las pruebas a que se refiere el párrafo primero se aportan después del vencimiento fijado en el mismo, pero antes del 1 de febrero de 1985, el importe que se liberará será igual al 80 % de la fianza, perdiéndose la diferencia» *(traducción no oficial).*

4. El Reglamento (CEE) nº 3501/83 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1983 (DO L 350, p. 5), modificó el citado Reglamento nº 2373/83, en el sentido de que, en el apartado 2 del artículo 8, la fecha de 31 de octubre de 1984 fue sustituida por la de 31 de diciembre de 1984 y la de 1 de febrero de 1985 por la de 1 de abril de 1985.

* Lengua de procedimiento: italiano.

5. Italtrade SpA procedió en 1984 a la destilación de vino obteniendo, previa constitución de una fianza, el pago de anticipos sobre las ayudas comunitarias.

Por haber aportado la prueba del pago del precio mínimo al productor poco tiempo después del 1 de abril de 1985, el organismo nacional competente, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, procedió a una retención de 1.242.588.560 LIT sobre el importe de las ayudas previstas, correspondiente a una cantidad de 28.000 hectolitros de vino.

6. Italtrade interpuso recurso contra esta decisión, alegando que el apartado 2 del artículo 8 del citado Reglamento nº 2373/83 es contrario a Derecho por cuanto la sanción de la pérdida total de la fianza viola el principio general de proporcionalidad.

7. Por considerar que el litigio plantea un problema de interpretación y de apreciación de la validez del citado artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, el Tribunale civile di Roma, mediante resolución de 29 de marzo de 1990, decidió suspender el procedimiento con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) El plazo previsto en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2373/83 de la Comisión, prorrogado por el Reglamento (CEE) nº 3501/83, ¿debe considerarse un plazo perentorio, cuyo incumplimiento lleva aparejada no una sanción, sino la pérdida por el beneficiario del derecho a reclamar la ayuda establecida para la destilación del vino?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿deben considerarse inválidas las citadas disposiciones por cuanto la sanción prevista (pérdida de ayuda) viola el principio de proporcionalidad, sea porque es excesiva respecto a la infracción cometida (de orden meramente formal), sea porque castiga con igual rigor infracciones de distinta gravedad (infracciones sustanciales cometidas en las operaciones de destilación y meros retrasos en la presentación de la documentación acreditativa del desarrollo de tales operaciones)?

3) En caso de que se reconozca la existencia de dicha desproporción, ¿debe excluirse de todos modos la invalidez por el hecho de que las disposiciones de que se trata establecen una gradación de las sanciones (según los casos, pérdida del 20 % o de la totalidad de la ayuda) en función de la duración del retraso (haber pasado el plazo del 31 de diciembre de 1984 o del 31 de marzo de 1985)?»

8. La resolución del Tribunale civile di Roma se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de junio de 1990.

9. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas el 27 de septiembre de 1990 Italtrade SpA, representada por los Sres. Fausto Capelli, Abogado de Milán, y Andrea Giardina, Abogado de Roma; el 12 de octubre de 1990 el Gobierno italiano, representado por el Sr. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, y el 2 de octubre de 1990 la Comisión de las

Comunidades Europeas, representada por los Sres. Eugenio de March y Patrick Hetsch, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

10. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

11. Mediante decisión de 24 de abril de 1991, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Sexta.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

1. *Italtrade,* parte demandante en el asunto principal, subraya, por lo que respecta a la primera cuestión, que el Reglamento nº 2179/83 que constituye la base que autorizó a la Comisión a adoptar el citado Reglamento nº 2373/83, sólo prevé la posibilidad de sanciones consistentes en que no se pague la ayuda o no se libere la fianza en el supuesto de que las cantidades destiladas excedan de la cantidad declarada o de que no se hayan presentado las pruebas exigidas. Por lo que respecta al plazo de presentación de estas pruebas, Italtrade señala que el citado Reglamento nº 2179/83 se refiere expresamente a los criterios de proporcionalidad y equidad. Por consiguiente, al adoptar el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, la Comisión se excedió de las facultades que le otorgó el Consejo.

Aun suponiendo que la Comisión no haya incurrido en causa de nulidad, habría que admitir que la pérdida del derecho al pago de la ayuda y la retención de la fianza son incompatibles con el principio de proporcionalidad consagrado por el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 20 de febrero de 1979, Buitoni, 122/78, Rec. p. 677, y de 24 de septiembre de 1985, Man Sugar, 181/84, Rec. p. 2889). Por otra parte, en esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia distinguió entre el incumplimiento de una obligación importante, como sería, en el presente caso, la falta de destilación o la falta de pago del precio al productor, que puede ser sancionada con la pérdida total de la fianza, y el incumplimiento de una obligación accesoria, tal como sería en el presente caso la falta de presentación de las pruebas de las operaciones realizadas dentro de los plazos marcados, que no debería quedar sujeta a la misma sanción.

A propósito de la segunda cuestión, Italtrade pone una vez más en evidencia que, según el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 22 de enero de 1986, Denkavit, 266/84, Rec. p. 149; de 18 de noviembre de 1987, Maizena, 137/85, Rec. p. 4587, y de 8 de marzo de 1988, McNicholl, 296/86, Rec. p. 1491), únicamente el incumplimiento de una obligación principal, cuya observancia revista una importancia fundamental para el funcionamiento de un sistema comunitario, puede ser sancionado con la pérdida total de la fianza, sin que ello viole el principio de proporcionalidad. Ahora bien, en el presente caso, Italtrade ejecutó todas las obligaciones principales, es decir, la destilación del vino y el pago del precio a los agricultores, consistiendo su única infracción en el retraso en la presentación de las pruebas.

En cuanto a la tercera cuestión, Italtrade considera que la mera fijación de un plazo intermedio que se añade al plazo final no basta para cumplir el principio de proporcionalidad. Por lo demás, del tercer consi-

derando del citado Reglamento nº 3501/83 se deriva que las prórrogas del plazo fueron decididas por la Comisión a la vista de las dificultades para proceder a la destilación de los volúmenes de vino existentes en los plazos inicialmente marcados. Al disponer la prórroga de los plazos, la Comisión no concedió ninguna ventaja especial a las empresas interesadas. El problema jurídico de que se trata afecta a la valoración de la gravedad del incumplimiento del plazo final impuesto y ello con independencia de que tampoco se hayan cumplido los plazos intermedios inicialmente marcados.

Por último, Italtrade recuerda que, en una sentencia reciente de 27 de junio de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637), el Tribunal de Justicia declaró la nulidad de un Reglamento de la Comisión que disponía la pérdida de la ayuda en caso de incumplimiento de un plazo señalado en relación con una obligación principal, es decir, el pago del precio mínimo al productor. *A fortiori*, esta solución debía aplicarse al incumplimiento de una obligación secundaria.

2. El *Gobierno italiano* observa que el citado Reglamento nº 2179/83 subordina la confirmación de la ayuda pagada por anticipado, con liberación de la fianza, a la entrega del producto en las cantidades y calidades indicadas y al pago del precio mínimo al productor, así como a la obligación de aportar la prueba de la ejecución de las citadas obligaciones en plazos por determinar.

Añade el Gobierno italiano que el apartado 2 del artículo 8 del citado Reglamento nº 2373/83 estableció un régimen según el cual el operador económico se expone a la pérdida parcial de la fianza si aporta la prueba requerida con determinado retraso y a una pérdida total si no aporta la prueba antes de expirar un segundo plazo de tolerancia. Este régimen responde perfectamente al principio de proporcionalidad por cuanto contiene una gradación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones.

En la citada sentencia de 22 de enero de 1986, Denkavit, el Tribunal de Justicia admitió que la caducidad impuesta por el incumplimiento de un plazo de presentación de determinada documentación no es contraria al principio de proporcionalidad porque se trata de la consecuencia normal de la expiración de todo plazo perentorio y no de una sanción. En la sentencia citada de 18 de noviembre de 1987, Maizena, el Tribunal de Justicia reconoció también que la pérdida de una fianza en el caso en que no se haya cumplido o no se haya podido cumplir el compromiso voluntariamente asumido, cuya ejecución debía garantizar la fianza, forma parte integrante del sistema. Por último, en la citada sentencia de 8 de marzo de 1988, McNicholl, el Tribunal de Justicia subrayó que, en el caso de una fianza en garantía de una obligación de exportación, no se violó el principio de proporcionalidad si el importe de la fianza que había de declararse perdido se fijó en virtud del tonelaje que no se exportó.

Por consiguiente, el Gobierno italiano propone que se responda a las cuestiones planteadas de la manera siguiente:

«1) El plazo de 1 de abril de 1985, establecido por el punto 4 del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, prorrogado por el Reglamento nº 3501/83, es un plazo perentorio, cuyo incumplimiento lleva aparejada la pérdida del derecho por el beneficiario a la ayuda establecida para la destilación del vino.

2) No existe razón alguna para considerar inválidas las disposiciones relativas a la retención total o parcial de la fianza que figuran en el artículo 8 del Reglamento nº 2373/83, modificado por el Reglamento nº 3501/83.»

3. La *Comisión* recuerda que el Reglamento nº 2179/83 del Consejo dispone, en el apartado 2 del artículo 9, la liberación de la fianza si, dentro de los plazos que se determinen, se aporta la prueba de que el vino fue destilado y el precio pagado al productor.

La Comisión observa que, mediante su citado Reglamento nº 2373/83, estableció las modalidades del régimen de destilación fijando, por un lado, los plazos de presentación de las pruebas documentales y, por otro, las medidas que se habían de adoptar en caso de que se incumplieran dichos plazos.

Al proceder a un análisis de conjunto de las tres cuestiones, la Comisión recuerda las finalidades de las disposiciones que se discuten, recogidas en los considerandos ocho y veinte del citado Reglamento nº 2179/83. Se trata de establecer un régimen de garantía en caso de pago por anticipado de la ayuda, de asegurar que la presentación de las solicitudes y el pago de la ayuda se hagan en los plazos que se determinarán y de prever una medida de proporcionalidad para el supuesto de que el destilador, aun habiendo cumplido sus obligaciones principales, se retrase en presentar su prueba. En estas circunstancias, la imposición de plazos perentorios para la presentación ante los organismos de intervención de la prueba del buen desarrollo de las operaciones constituye un elemento necesario del sistema de anticipos.

Por lo que respecta a la valoración de las consecuencias del incumplimiento de estos plazos a la luz del principio de proporcionalidad, la Comisión observa que el régimen de pago de anticipos sobre las ayudas constituye un régimen voluntario, establecido en beneficio de los operadores económicos que conocen sus requisitos, ventajas y riesgos. Entre los riesgos figura la privación del derecho a recibir anticipos y la pérdida de la fianza en caso de presentar las pruebas demasiado tarde, como consecuencia normal de la expiración del plazo perentorio. El citado Reglamento nº 2373/83 cumple con el criterio de proporcionalidad por cuanto establece un doble plazo, no para las operaciones principales sino para la presentación de las pruebas: el incumplimiento del primero produce la pérdida parcial de la fianza y el del segundo la pérdida total. De este modo, el Reglamento establece una distinción precisa, en el trato de las consecuencias del retraso, entre la ejecución de las obligaciones principales y la presentación de las pruebas.

La Comisión llega a la conclusión de que el artículo 8 del citado Reglamento nº 2373/83 es conforme al principio de proporcionalidad, tal como lo interpreta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y propone que se responda así a las cuestiones planteadas:

«El examen de las cuestiones planteadas no ha mostrado elementos que puedan afectar a la validez del artículo 8 del Reglamento nº 2373/83 [...]»

F.A. Schockweiler
Juez Ponente