SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
18 de enero de 1990 *

En el asunto C-345/88,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Bundesverwaltungsgericht, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

República Federal de Alemania, representada por el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

y

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., Osnabrück,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2793/77 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1977, relativo a las modalidades de aplicación de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal, con excepción de los terneros jóvenes (DO L 321, p. 30; EE 03/13, p. 156),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres. C. N. Kakouris, Presidente de Sala; T. Koopmans y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Butterabsatz, parte en el procedimiento principal, recurrida en casación, por el Sr. Jürgen Gündisch, Abogado de Hamburgo;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre del Gobierno de la República Federal de Alemania, parte en el procedimiento principal, recurrente en casación, por el Sr. Michael Bergemann, Regierungsrat en el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Bernhard Jansen, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 11 de octubre de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de noviembre de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 1 de septiembre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de noviembre siguiente, el Bundesverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la validez y la interpretación de determinadas disposiciones del Reglamento nº 2793/77 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1977, relativo a las modalidades de aplicación de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal con excepción de los terneros jóvenes (DO L 321, p. 30; EE 03/13, p. 156).

2 El citado Reglamento nº 2793/77 fue adoptado por la Comisión con objeto de establecer un sistema de control del destino de la ayuda de que se trata. Dicho sistema se consideraba necesario puesto que la cuantía de la ayuda concedida para la utilización de la leche desnatada en la alimentación animal es distinta en función de que el producto se destine a la alimentación de los terneros jóvenes o a la de otros animales, en particular a los de la especie porcina. En aras de este control, el Reglamento impone, entre otras, obligaciones que afectan a las explotaciones «especializadas», en las que no se mantienen terneros jóvenes, y a las explotaciones «mixtas», que mantienen simultáneamente terneros jóvenes y otros animales. Una industria láctea sólo puede beneficiarse de la ayuda especial destinada a animales que no sean terneros jóvenes si presenta un documento en el que el ganadero se comprometa a no utilizar la leche desnatada sino para la alimentación de su ga-

nado, cuya relación precisa debe comunicar regularmente a la industria láctea de que se trate.

3 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre una industria láctea alemana, Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (en lo sucesivo, «Butterabsatz»), y el organismo de intervención alemán en el sector de los productos lácteos, el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Éste había reclamado la devolución de la ayuda especial concedida a la industria láctea, alegando que no había presentado a su debido tiempo una relación del ganado de cinco ganaderos con explotaciones especializadas.

4 Ante los órganos jurisdiccionales nacionales a los que se sometió sucesivamente la cuestión, el Bundesamt invocó la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77, con arreglo a la cual toda solicitud de pago de la ayuda especial dirigida por la industria láctea a la autoridad competente irá acompañada de una declaración que certifique que la industria láctea «renuncia a la ayuda especial o la devuelve» en el caso de que se compruebe que el ganadero no hubiere respetado uno de los compromisos contemplados en el artículo 4 del Reglamento. Con arreglo al segundo guión de la letra b) del apartado 1 del artículo 4, el ganadero se comprometerá para con la industria láctea y la autoridad competente, si se tratare de una explotación especializada, «a remitir a la industria láctea de que se trate, antes del comienzo de cada trimestre civil, una relación de su ganado».

5 El Bundesverwaltungsgericht entendió que el litigio suscitaba problemas de validez y de interpretación de estas dos disposiciones. Por consiguiente suspendió el procedimiento para plantear al Tribunal de Justicia las cuatro cuestiones prejudiciales siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

b) en el sentido de que los compromisos asumidos en la declaración del ganadero con anterioridad al 1 de enero de 1980 y, en especial, el de efectuar trimestralmente una relación de su ganado han de continuar estando vigentes también en el supuesto de que los compromisos básicos que el artículo 4

impone a los ganaderos se modifiquen o se supriman como consecuencia de ulteriores modificaciones del artículo 4 [en este caso, por el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1438/79]?»

6 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones escritas presentadas, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre las cuestiones primera y segunda [validez de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77]

7 Las dos primeras cuestiones se refieren a la validez de la disposición contenida en la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77, que prescribe la certificación por parte de la industria láctea sobre las declaraciones de compromiso presentadas por los ganaderos. La primera cuestión se refiere al problema de si la Comisión era competente para adoptar tal disposición, mientras que la segunda cuestión tiene por objeto saber si la sanción establecida consistente en la devolución de la ayuda pagada no es desproporcionada respecto al escaso retraso en que se incurrió para la presentación de las relaciones de ganado exigidas.

8 En primer lugar, es preciso señalar que el tenor de la primera cuestión se basa en la tesis de que la disposición controvertida añade un requisito de fondo a los requisitos establecidos por los Reglamentos del Consejo en relación con la concesión de la ayuda especial.

9 Sin embargo, esta tesis no es correcta. Las exigencias previstas en el apartado 3 del artículo 5 forman parte del sistema de control y de prueba cuya puesta en práctica era necesaria para asegurar el buen funcionamiento del régimen de ayudas. Como estos requisitos corresponden a las modalidades de aplicación del régimen de ayudas a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo producidas en la Comunidad y utilizadas para la alimentación animal, la Comisión estaba facultada para determinarlos con arreglo al apartado 3 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), que es el Reglamento de base en ese sector.

10 Puesto que ningún elemento de los autos permite llegar a la conclusión de que, al establecer este sistema de control, la Comisión haya hecho más de lo necesario para garantizar el buen funcionamiento del régimen de ayudas, procede afirmar que esta Institución no ha sobrepasado las facultades que se le habían conferido.

11 Por consiguiente, procede declarar que la Comisión era competente para adoptar la disposición controvertida.

12 No obstante, Butterabsatz alega que un reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la competencia de la Comisión implica que la obligación impuesta por la disposición controvertida es una obligación accesoria de carácter administrativo. Ahora bien, el incumplimiento de tal obligación no puede sancionarse tan severamente como el incumplimiento de la obligación principal.

13 El órgano jurisdiccional nacional abordó el mismo problema en su segunda cuestión respecto al principio de proporcionalidad porque, según la disposición controvertida, la industria láctea debe obligarse a devolver íntegramente la ayuda especial, aun cuando los ganaderos de que se trate sólo hayan sobrepasado escasamente, por ejemplo, sólo en pocos días, el plazo señalado para comunicar la relación de su ganado a la industria láctea.

14 Hay que señalar que de los autos no se deduce que, en el asunto del procedimiento principal, el retraso sólo fuera de unos pocos días. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional nacional, y no al Tribunal de Justicia, efectuar las comprobaciones necesarias a este respecto y deducir las correspondientes conclusiones. En cualquier caso debe entenderse que, tal y como se ha planteado, la cuestión se refiere en concreto a un retraso de sólo algunos días.

15 A este respecto, hay que señalar que el Reglamento (CEE) nº 188/83 de la Comisión, de 26 de enero de 1983, sobre la duodécima modificación del Reglamento (CEE) nº 2793/77 (DO L 25, p. 14; EE 03/27, p. 3), añadió un nuevo apartado al artículo 4 de este último Reglamento según el cual «en el caso de que las declaraciones a la industria láctea referentes al estado [léase el número de cabezas] del ganado [...] se hiciesen tardíamente y si el retraso no excediese de 10 días, el importe de la ayuda se reducirá en un 10 % para el período de que se trate».

16 Es cierto que el Reglamento nº 188/83 se adoptó después de los hechos que dieron lugar al procedimiento principal, pero, con arreglo al artículo 2 de este Reglamento, el nuevo apartado del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77 es aplicable, a instancia del interesado, a las solicitudes de ayuda ya presentadas en virtud de este último Reglamento.

17 De los fines del Reglamento nº 188/83, que tiene por objeto evitar que la aplicación estricta de los plazos dé lugar a la pérdida total de la ayuda en caso de un pequeño retraso, así como del contexto del Reglamento nº 2793/77, en el que se inserta el nuevo apartado del artículo 4, se deduce que la retroactividad establecida en el artículo 2 del Reglamento nº 188/83 no sólo se aplica a las solicitudes de ayuda sobre las que no haya recaído todavía una decisión, sino también a las reclamaciones de devolución de la ayuda aún pendientes. En efecto, el problema de la desproporción de la pérdida total de la ayuda en caso de un pequeño retraso se plantea de la misma forma en los dos supuestos.

18 Por lo tanto, la modificación efectuada por el Reglamento nº 188/83 para el caso en que se haya sobrepasado moderadamente el plazo establecido para declarar el número de cabezas del ganado puede ser invocada por una industria láctea, tanto en apoyo de una solicitud de ayuda, como frente a una resolución por la que se exija la devolución, si la solicitud de ayuda era anterior a la entrada en vigor de este Reglamento.

19 Ante esta situación jurídica, cabría plantear también la cuestión de si el principio de proporcionalidad no se viola si el derecho a la ayuda especial se pierde en su totalidad cuando el retraso es superior a diez días. No obstante, este Tribunal de Justicia ya ha declarado, en la sentencia de 8 de octubre de 1986, Nordbutter (9/85, Rec. 1986, p. 2831), que el Reglamento nº 188/83 tiene en cuenta la desventaja importante que resultaría de la pérdida total del derecho a la ayuda en caso de que los plazos prescritos se sobrepasen un poco y que no compete al Juez determinar si los órganos legislativos de la Comunidad hubieran debido fijar, como pequeño retraso, un período ligeramente mayor que el que han señalado.

20 De lo antedicho se deduce que las normas aplicables, cuando se sobrepasan los plazos para presentar las declaraciones relativas al número de cabezas del ganado, no violan el principio de proporcionalidad.

21 Por lo tanto, procede responder a las cuestiones primera y segunda que su examen no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del Reglamento nº 2793/77 de la Comisión.

Sobre las cuestiones tercera y cuarta (interpretación de las disposiciones relativas a la declaración sobre el número de cabezas del ganado)

22 El Reglamento (CEE) nº 1438/79 de la Comisión, de 11 de julio de 1979, sobre la cuarta modificación al Reglamento (CEE) nº 2793/77 (DO L 175, p. 23; EE 03/16, p. 158), modificó la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de este último Reglamento en el sentido de que, a partir del 1 de enero de 1980, el ganadero deberá asumir el compromiso de remitir a la industria láctea «según la elección realizada por el Estado miembro correspondiente» bien, como anteriormente, una relación de su ganado antes del comienzo de cada trimestre, o bien una declaración relativa al promedio del número de cabezas del ganado antes del comienzo de cada año civil.

23 De los autos se deduce que, como consecuencia de este Reglamento, el Bundesamt declaró, mediante circular de 5 de noviembre de 1979 dirigida a las industrias lácteas, que tenía la intención de mantener el sistema anteriormente aplicado de declaraciones trimestrales sobre el número de cabezas del ganado. El Hessische Verwaltungsgerichtshof, órgano jurisdiccional de apelación en el presente asunto, consideró que esta circular no constituía un ejercicio válido de la opción que el Reglamento nº 1438/79 otorgaba a los Estados miembros, por lo que existe un vacío jurídico.

24 Las cuestiones tercera y cuarta se basan en la hipótesis de que el Estado miembro de que se trata no haya ejercitado el 1 de enero de 1980 la opción establecida en el Reglamento nº 1438/79. La tercera cuestión tiene por objeto saber si, en este supuesto, ha desaparecido la obligación del ganadero de remitir cada trimestre una relación de su ganado a la industria láctea o si dicha obligación subsiste hasta que el Estado miembro haga su elección. La cuarta cuestión se refiere a cuál es el efecto de la falta de elección sobre la validez de los compromisos asumidos por los ganaderos.

25 A este respecto procede señalar que ni el objetivo del Reglamento nº 2793/77, que consiste en garantizar el control de un buen funcionamiento del régimen de ayudas, ni los términos de sus disposiciones permiten llegar a la conclusión de que cuando un Estado miembro no haya adoptado ninguna decisión respecto al nuevo

método para declarar anualmente el número de cabezas del ganado, con arreglo al Reglamento nº 1438/79, quede automáticamente invalidado el método consistente en exigir una declaración trimestral, que se aplicaba anteriormente y cuya validez ha sido reconocida por este mismo Reglamento. Por el contrario, el régimen de ayudas, tal como queda configurado por los distintos Reglamentos comunitarios, no puede funcionar sin el compromiso del ganadero de comunicar los datos relativos al número de cabezas de su ganado.

26 Por consiguiente procede responder a la tercera cuestión que la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77 de la Comisión y el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1438/79 de la Comisión deben interpretarse en el sentido de que el compromiso contraído por el titular de una explotación especializada implica la obligación de remitir trimestralmente a la industria láctea una relación de su ganado hasta que el Estado miembro de que se trate haya ejercitado la opción de que dispone a partir del 1 de enero de 1980 entre exigir dicha comunicación trimestral o bien una declaración anual relativa al promedio del número de cabezas de su ganado.

27 Teniendo en cuenta esta respuesta, no procede responder a la cuarta cuestión.

Costas

28 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht, mediante resolución de 1 de septiembre de 1988, declara:

1) **El examen de las cuestiones primera y segunda no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la letra b) del apartado 3 del artículo 5 del**

Reglamento (CEE) nº 2793/77 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1977, relativo a las modalidades de aplicación de una ayuda especial para la leche desnatada destinada a la alimentación animal con excepción de los terneros jóvenes.

2) La letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2793/77 de la Comisión, ya citado, y el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1438/79 de la Comisión, de 11 de julio de 1979, sobre la cuarta modificación del Reglamento (CEE) nº 2793/77, deben interpretarse en el sentido de que el compromiso contraído por el titular de una explotación especializada implica la obligación de remitir trimestralmente a la industria láctea una relación de su ganado hasta que el Estado miembro de que se trate haya ejercitado la opción de que dispone a partir del 1 de enero de 1980 entre exigir dicha comunicación trimestral o bien una declaración anual relativa al promedio del número de cabezas de su ganado.

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de enero de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Cuarta

C. N. Kakouris