

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIUSEPPE TESAURO
presentadas el 19 de octubre de 1989 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Mediante dos Decisiones de 18 de agosto de 1987,¹ la Comisión no reconoció como imputables al presupuesto del FEOGA los pagos efectuados por la República Federal de Alemania, en los ejercicios presupuestarios de 1984 y 1985, en favor de los productores de mantequilla del Land de Baden-Württemberg, con carácter de ayuda especial a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de animales distintos de los terneros jóvenes.

El marco de las disposiciones reglamentarias que regulan la concesión de dicha ayuda —por lo demás enormemente complejo y de difícil descripción debido a la superposición de distintos elementos modificativos— se describe detalladamente en el informe para la vista, al que nos remitimos.

En este caso, aparte de algunas indicaciones sobre las normas más directamente relevantes, que se facilitarán a continuación, parece oportuno precisar los siguientes elementos.

2. El régimen de que se trata constituye un perfeccionamiento de un sistema más general de ayudas dirigidas a incentivar que se destine la leche desnatada a la alimentación animal, a fin de reducir, o al menos contener, las cargas que para los fondos comunitarios se derivan del almacenamiento de le-

che desnatada en polvo. Con respecto a este sistema general, el régimen en litigio se caracteriza por haber introducido una ayuda más elevada («ayuda especial», precisamente) que sólo afecta a la leche utilizada como alimento para los animales distintos de los terneros jóvenes. La razón de esto es evidente: los terneros jóvenes (es decir, de menos de cuatro meses) se alimentan esencialmente a base de leche; así pues, es inútil prever incentivos «especiales» para este destino específico.

3. Por muy coherente que sea con respecto a los objetivos de fondo, este régimen dualista de ayuda presenta, sin embargo, evidentes riesgos de abuso, desde el momento en que, como ha subrayado el Tribunal de Justicia:

«En particular, en las explotaciones llamadas mixtas, es decir, en las dedicadas tanto a la cría de terneros como de cerdos o de otros animales destinados al sacrificio, podía tenerse la tentación de procurarse leche desnatada en las condiciones especialmente ventajosas de la ayuda especial y de emplear dicha leche para la cría de los terneros.»²

Precisamente por la imposibilidad de determinar, en dicho supuesto, si la leche fue utilizada efectivamente para la alimentación de animales distintos de los terneros jóvenes, se estableció un sistema de cálculo de la ayuda a tanto alzado y que, en el caso concreto de las explotaciones mixtas, productoras de mantequilla y que utilizan leche de produc-

* Lengua original: italiano.

1 — Decisiones 87/468/CEE y 87/469/CEE, relativas a la liquidación de cuentas del FEOGA para los ejercicios 1984 y 1985 (DO L 262, pp. 23 y 35).

2 — Apartado 6 de la sentencia de 28 de junio de 1984 (asuntos acumulados 187/83 y 190/83, Rec. 1984, p. 2553) (traducción provisional).

ción propia para la alimentación animal, se basa en los siguientes elementos:

- por cada kilogramo de mantequilla vendida se concede una ayuda correspondiente a 23 kilogramos de leche desnatada;
- la ayuda se concede dentro del límite de una cantidad máxima anual de 2 800 kilogramos de leche desnatada por cada vaca registrada en la explotación;
- del importe de la ayuda así calculada se efectúa aún una deducción a tanto alzado correspondiente a la cantidad de leche presuntamente utilizada para los terneros jóvenes (igual a 6 kilogramos al día o 180 kilogramos al mes, por cada ternero) y para la que, en consecuencia, no se ha dispuesto ayuda especial.

4. No hace falta decir que el funcionamiento del sistema está subordinado a la fiabilidad de los datos facilitados por las explotaciones sobre los parámetros del cálculo. Por este motivo los Reglamentos comunitarios imponen a los operadores diversas obligaciones de documentación y de comunicación a las autoridades nacionales de los datos correspondientes; por su parte, los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para asegurar controles eficaces; finalmente, las posibles infracciones por parte de las empresas pueden ser objeto de sanciones penales o administrativas.

En este contexto se insertan las disposiciones objeto del presente litigio. Recordemos que se trata, ante todo, del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2793/77,³ que dispone:

3 — DO L 321 de 16.12.1977, p. 30; EE 03/13, p. 156.

«1. En lo que se refiere a la ayuda especial para la leche desnatada contemplada en la letra b) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 986/68,

a) los ganaderos interesados remitirán al organismo competente de su Estado miembro:

- una solicitud que especifique el estado de su ganado al comienzo de cada mes de que se trate;

- el compromiso de señalar de inmediato las modificaciones de tales datos que puedan ocasionar un cambio en el nivel de la ayuda;

b) los compromisos contemplados en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 4, se aplicarán por analogía, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 1105/68.»

En particular, el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2793/77, al que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 6, dispone:

«1. El compromiso contemplado en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 será un documento extendido en un mínimo de tres ejemplares, mediante el cual el ganadero se comprometerá para con la industria láctea y la autoridad competente:

[...]

c) si se tratare de una explotación mixta:

- a remitir a la industria láctea de que se trate, al mismo tiempo que el compromiso, una relación del ganado en el momento de la solicitud de suministro,

- a declarar a la industria láctea, antes del comienzo de cada trimestre civil, el número máximo de terneros de menos de cuatro meses que se mantengan en la explotación durante el trimestre de que se trate; el ganadero podrá sustituir tal compromiso por la obligación de efectuar la mencionada declaración antes del principio de cada mes para el mes de que se trate,
- a recibir, para cada uno de los terneros cuyo número se establezca con arreglo a lo dispuesto en el guión precedente, una cantidad mínima de leche desnatada que no se beneficie de la ayuda especial igual a 6 kilogramos de leche por día o 180 kilogramos al mes.»

5. Según la Comisión, estas disposiciones imponen a las explotaciones mixtas productoras de mantequilla la obligación de comunicar el estado de su ganado y de declarar el número máximo de terneros jóvenes *antes* del comienzo del período para el cual se solicitará la ayuda. Así pues, sería ilegal la práctica, observada durante diversos años en la República Federal de Alemania, según la cual las explotaciones comunicaban los elementos que acabamos de indicar al mismo tiempo que la solicitud trimestral de concesión de la ayuda y, por consiguiente, *al final* del período de referencia. Esta ilegalidad ha movido a la Comisión, de acuerdo con las normas generales sobre financiación de la política agraria común, a excluir, mediante la Decisión impugnada, la imputación al presupuesto del FEOGA de las sumas pagadas a la República Federal de Alemania con carácter de ayuda especial en los ejercicios de 1984 y 1985.

6. Resumiendo, la cuestión es la siguiente: ¿las normas imponen o no la comunicación

ex ante de los datos que hemos mencionado?

Me parece oportuno hacer una breve observación preliminar.

Las normas de que se trata deben interpretarse a la luz de la finalidad y del contexto en el que se insertan. En particular, en el presente caso, deberá tenerse en cuenta la circunstancia de que las obligaciones de comunicación son esenciales para garantizar el correcto cálculo de la ayuda y la eficacia de los correspondientes controles.

No obstante, no hay que olvidar que la infracción de estas normas lleva consigo consecuencias desfavorables y hasta muy graves para los interesados: aplicación de sanciones (incluso penales), y posibilidad de que las autoridades nacionales reclamen la devolución de las ayudas concedidas. Considero, por tanto, que las obligaciones de que se trata deben derivarse de la normativa comunitaria de un modo claro e inequívoco.

Por lo demás, esta exigencia me parece coherente con lo que el Tribunal de Justicia tuvo la ocasión de subrayar, precisamente en materia de liquidación de cuentas del FEOGA, al observar:

«La normativa comunitaria debe ser cierta y su aplicación previsible por aquellos que están sujetos a ella. Esta necesidad de seguridad jurídica se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede llevar consigo consecuencias económicas, a fin de permitir a los interesados que conozcan con exactitud la extensión de las obligaciones que aquélla les impone.»⁴

⁴ — Véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1987, en los asuntos 326/85, 332/85, 336/85, 346/85, 348/85, 237/86 y 239/86, Rec. 1987, pp. 5091, 5143, 5173, 5197, 5225, 5251 y 5271; véase, en particular, el apartado 18 de la sentencia de 15 de diciembre de 1987 (325/85, Rec. 1987, p. 5041) (*traducción provisional*).

Yo diría que la normativa comunitaria debe ser *a fortiori* clara y precisa cuando de su inobservancia se deriva la aplicación de medidas de carácter sancionador, especialmente si son de carácter penal. En este supuesto, la norma comunitaria es la que define el hecho ilícito del que depende la imposición de las sanciones; así pues, no importa que éstas sean establecidas por la legislación nacional. Me parece que en esta perspectiva se sitúa la sentencia Könecke,⁵ en la que el Tribunal de Justicia puso de relieve:

«Una sanción, aunque sea de carácter no penal, sólo puede imponerse cuando posea un fundamento jurídico claro e inequívoco.»

En este caso, el Tribunal de Justicia examinó a continuación, llegando a una respuesta negativa, el problema de si una disposición determinada puede constituir dicho fundamento, interpretándola a la luz de los criterios tradicionales, es decir, de la letra, del contexto y de la finalidad perseguida. Así pues, me parece evidente —como acabo de subrayar— que esta exigencia de certeza, al igual que es válida para la norma que establece una sanción, se impone igualmente para la norma (material) que prevé y define el hecho ilícito.

Por último, de otro precedente posterior,⁶ se desprende que cuando de la infracción de una norma formal, inherente al desarrollo de un procedimiento determinado (en el citado caso se trataba de la previsión de un plazo de caducidad), se deriva como consecuencia que un Estado miembro queda privado de una ventaja económica, el principio

de seguridad jurídica requiere que la norma esté

«redactada de modo claro y preciso para que los Estados miembros puedan valorar con pleno conocimiento de causa la importancia que para ellos tiene el respetarla» (*traducción provisional*).

7. Después de estas observaciones previas, pasaremos a la interpretación de las disposiciones objeto del presente litigio.

Por lo que respecta a la obligación de comunicar el estado del ganado, de la que se trata en la letra a) del apartado 1 del artículo 6, es fácil observar que en esta norma no figura ninguna indicación expresa que imponga dicha obligación *antes* del comienzo del período para el que se solicita la ayuda.

Al contrario, parece estar fundada la tesis de la República Federal de Alemania, según la cual la lectura de la norma, de un modo sistemático y no sólo literal, respalda la conclusión diametralmente opuesta, es decir, que la comunicación del estado del ganado debe efectuarse al final del período de referencia.

Ante todo, me parece que el Estado demandante ha sostenido con razón que la solicitud en la que se precisa el estado del ganado, no es otra que la instancia por la que se solicita la ayuda, instancia que se dirige al organismo nacional al término de cada período trimestral cubierto por la ayuda.

La Comisión ha intentado oponerse a esta tesis afirmando, en particular, que la «solicitud» de que habla el apartado 1 del artículo 6 consiste en una primera manifestación de voluntad del interesado de recibir la ayuda especial; en particular, podría tratarse de la solicitud de registro que contempla el apar-

5 — Sentencia de 25 de septiembre de 1984, Könecke (117/83, Rec. 1984, p. 3291), apartados 7 y ss. (*traducción provisional*).

6 — Sentencia de 26 de mayo de 1982, República Federal de Alemania/Comisión (44/81, Rec. 1982, p. 1855), apartado 16 (*traducción provisional*).

tado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1105/68.⁷

Sin embargo, el argumento no me parece convincente. La comunicación del estado del ganado se reitera periódicamente; sólo ya por este motivo no puede insertarse en un acto —la primera manifestación de la voluntad de participar en el régimen de que se trata— que por definición debería efectuarse una sola vez. Pero, sobre todo, parece evidente que la comunicación del estado del ganado se concibe como una comunicación unida a la solicitud de concesión de la ayuda por cuanto es necesaria para el cálculo de la misma. Así pues, dicha comunicación se efectúa en el acto de la solicitud y, lógicamente, debe contener los datos sobre el ganado relativos al período a que se refiere la ayuda.

8. La Comisión objeta, además, que esta interpretación del primer guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 priva de significado a la previsión contemplada en el segundo guión de la misma disposición, que obliga a los ganaderos a presentar a la autoridad competente «el compromiso de señalar de inmediato las modificaciones de tales datos que puedan ocasionar un cambio en el nivel de la ayuda». En opinión de la Comisión, si el estado del ganado tuviera que comunicarse *ex post*, incluiría ya las modificaciones ocurridas en el trimestre anterior, lo que haría superfluo señalar de modo inmediato las mismas modificaciones.

A este respecto, me parece que debe observarse que las disposiciones contempladas en los dos guiones de la letra a) del apartado 1 del artículo 6, aunque son complementarias, tienen un alcance diverso. En particular, mientras que el primer guión se refiere a una declaración que se realiza periódica-

mente y que constituye la base para la concesión de la ayuda, el segundo guión obliga específicamente al ganadero a poner al día continuamente los datos, obligación que adquiere relieve, sobre todo, como ha observado la República Federal de Alemania, a efectos de la realización de los controles por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, precisamente por esto se trata de una obligación en cierto modo independiente de la obligación impuesta por el primer guión, y cuya función no queda desvirtuada por la circunstancia de que el estado del ganado se comunique al comienzo o al final del período al que se refiere la ayuda.

9. En síntesis, me parece que de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 resulta que la comunicación del estado del ganado debe efectuarse unida a la solicitud de concesión de la ayuda y, por tanto, al final del período para el que se solicita dicha ayuda.

Pero en todo caso, si aún quedan dudas al respecto, se tendrá que concluir necesariamente que la normativa de que se trata no prevé una obligación suficientemente clara y precisa acerca del momento en que debe efectuarse dicha comunicación. En estas circunstancias, deberá considerarse que el Reglamento de que se trata concede a las autoridades nacionales la facultad de regular este aspecto específico, decidiendo libremente si hay que exigir la comunicación de los datos sobre el ganado *ex ante* o *ex post*.

De ello se deduce que, en el caso de que se trata, no se puede imputar ninguna infracción a la República Federal de Alemania y que, por tanto, desde este punto de vista, la decisión impugnada resulta infundada.

10. Sin embargo, como se ha dicho, la Comisión ha reprochado también a la Repú-

7 — DO L 184 de 29.7.1968, p. 24; EE 03/02, p. 218.

blica Federal de Alemania el incumplimiento de otras disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2793/77. Se trata del segundo guión de la letra c) del apartado 1 del artículo 4 que, aunque afecta a los ganaderos que adquieren la leche desnatada de las industrias lácteas, se aplica también, en virtud de la remisión que efectúa la letra b) del apartado 1 del artículo 6, a los diversos supuestos de ganaderos que producen ellos mismo la leche desnatada destinada a la alimentación animal.

El segundo guión, letra c), apartado 1 del artículo 4 contempla la obligación del ganadero de «declarar a la industria láctea, antes del comienzo de cada trimestre civil, el número máximo de terneros de menos de cuatro meses que se mantengan en la explotación durante el primer trimestre de que se trate».

Según la Comisión, esta disposición, cubierta por la remisión que realiza el artículo 6, se aplica en los mismos términos a los ganaderos productores de leche desnatada, salvo, evidentemente, por lo que respecta al destinatario de la declaración, que ya no es la industria láctea, sino el organismo nacional competente.

Al parecer de la República Federal de Alemania, por el contrario, esta norma, cuando se aplica a los ganaderos productores, debe entenderse en el sentido de que prevé la declaración sobre el número máximo de terneros no antes, sino después del trimestre de que se trata. La demandante basa su conclusión en las diferencias existentes en el mecanismo de pago de la ayuda en los diferentes supuestos de los ganaderos que adquieren la leche desnatada de las industrias lácteas y de los ganaderos que la producen directamente.

En el primer supuesto, no se paga la ayuda directamente al ganadero, sino a la industria

láctea, la cual, a su vez, la transfiere a los ganaderos en forma de reducción equivalente del precio de venta. Hay que tener presente que, en este caso, el descuento sobre el precio, que representa la ayuda especial, se refiere a una cantidad de leche que sólo se consumirá en el futuro. Así pues, es evidente que para calcular correctamente su importe, el ganadero tendrá que facilitar informaciones con carácter de previsión, es decir, relativas a la utilización de la leche en la empresa durante el trimestre siguiente.

Por el contrario, esta exigencia de comunicación previa no subsiste en el supuesto de los ganaderos productores de leche desnatada, los cuales se benefician de la ayuda en relación a las cantidades de leche desnatada que ya se han consumido durante el trimestre anterior.

En efecto, desde el momento en que, en este caso, la ayuda y las deducciones a tanto alzado correspondientes se calculan después de la utilización de la leche desnatada en la empresa, sería totalmente lógico que los datos sobre el número máximo de terneros mantenidos en la explotación se comunicaran *ex post* y se refieran a la evolución registrada durante el trimestre anterior.

11. Ciertamente, la tesis de la demandante no está falta de coherencia. Se basa, de hecho, en la observación de que los datos relativos al número máximo de terneros deben referirse, en cualquier caso, al trimestre a que se refiere la ayuda. Se trata, por tanto, del trimestre anterior en el caso de los ganaderos productores de leche desnatada y del trimestre posterior en el caso de los ganaderos que compren la leche a las industrias lácteas. Por consiguiente, en el primer caso será necesaria la comunicación *ex post* y en el segundo, *ex ante*.

Sin embargo, hay que observar que la declaración previa sobre el número máximo de terneros, cuya importancia fue subrayada por el Tribunal de Justicia en la sentencia 9/85 (Nordbuter),⁸ importa no sólo a efectos del cálculo de la deducción a tanto alzado, sino también a efectos de un control eficaz por parte de las autoridades nacionales. En efecto, la declaración previa es más vinculante para el ganadero, que siempre está expuesto al riesgo de controles por sorpresa, en el marco de los cuales está obligado a justificar cualquier discrepancia entre la situación real y los datos previstos que facilitó con anterioridad.

Así pues, la obligación de efectuar una comunicación previa tampoco carece de sen-

tido en el supuesto de ganaderos productores de leche desnatada.

Además, debemos destacar que esta obligación está formulada en términos absolutamente inequívocos en el artículo 4, donde se precisa que la declaración se efectuará «antes del comienzo de cada trimestre civil».

Habida cuenta de la claridad de los términos de la norma y de la importancia que la declaración previa reviste, en cualquier caso, con respecto a la finalidad de garantizar controles eficaces, considero que la interpretación del artículo 4 sobre la que la Comisión basó la Decisión impugnada, es correcta.

12. Por tanto, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la República Federal de Alemania.

8 — Sentencia de 8 de octubre de 1986, Nordbuter (9/85, Rec. 1986, p. 2831).