SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 13 de diciembre de 2001 *

En el asunto C-131/00,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Länsrätten i Norrbottens län (Suecia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Ingemar Nilsson

y

Länsstyrelsen i Norrbottens län,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1),

* Lengua de procedimiento: sueco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. S. von Bahr, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, D.A.O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (Ponente) y C.W.A. Timmermans, Jueces;

Abogada General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Länsstyrelsen i Norrbottens län, por el Sr. G. Plym Forshell, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. J. Guerra Fernández y L. Parpala, en calidad de agentes;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 28 de marzo de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de abril siguiente, el Länsrätten i Norrbottens län planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Nilsson, poseedor de bovinos, y el Länsstyrelsen i Norrbottens län (Gobierno civil de la provincia de Norrbotten; en lo sucesivo, «länsstyrelsen») relativo a una indemnización compensatoria en favor de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3 El Reglamento nº 3508/92 establece en su artículo 5:

«El sistema de identificación y de registro de animales que se tomen en consideración para la concesión de una ayuda con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento se establecerá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 8 de la Directiva 92/102/CEE.»

4 El artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 3508/92 prevé:

«1. Los Estados miembros llevarán a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda.

2. Los controles administrativos se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias. Para la totalidad de estos controles, cada Estado miembro elaborará un plan de muestreo.»

5 La Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32), establece en su artículo 4, apartado 1, letra a):

«Los Estados miembros velarán por que:

a) todo poseedor de bovinos [...] lleve un registro en el que conste el número de animales presente en su explotación.

Dicho registro incluirá una relación actualizada de todos los nacimientos, muertes y movimientos (número de animales de cada operación de entrada y de salida) basándose como mínimo en los flujos, con indicación, según el caso, del origen y del destino de los animales y de la fecha de dichos flujos.

[...]»

6 Los artículos 5 y 6 de la Directiva 92/102 se refieren a las marcas de identificación de los animales. El artículo 8 de la Directiva alude a los animales importados de un país tercero.

7 De conformidad con el artículo 9 de la Directiva 92/102:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas administrativas y/o penales necesarias para sancionar cualquier infracción de la legislación veterinaria comunitaria cuando se compruebe que el marcado o la identificación de los animales o la llevanza del registro prevista en el artículo 4 no se han efectuado observando los requisitos de la presente Directiva.»

8 El Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995 (DO L 156, p. 27; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3887/92 modificado»), prevé en su artículo 1:

«El presente Reglamento establece las normas de aplicación relativas al sistema integrado de gestión y control (sistema integrado) previsto en el Reglamento (CEE) nº 3508/92, sin perjuicio de las disposiciones especiales adoptadas en los Reglamentos sectoriales.»

9 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92 modificado:

«Sin perjuicio de los requisitos relativos a las solicitudes de ayuda establecidos en los Reglamentos sectoriales, la solicitud de ayuda "animales" incluirá toda la información necesaria y, en particular:

[...]

— el número y la especie de los animales por los que se solicita el beneficio de una ayuda;

[...]

— una declaración del productor en la que conste que tiene conocimiento de las condiciones para la concesión de las ayudas en cuestión.

[...]»

10 El artículo 6 del Reglamento nº 3887/92 modificado prevé:

«1. Los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.

2. El control administrativo a que se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 se basará especialmente en las comprobaciones cruzadas sobre las parcelas y los animales declarados con objeto de evitar la concesión de dobles ayudas injustificadamente para el mismo año civil.

[...]

5. Los controles sobre el terreno se efectuarán de manera inopinada y se ejercerán sobre el conjunto de las parcelas agrícolas o de los animales comprendidos en una o varias solicitudes. Sin embargo, podrá darse aviso previo, limitado al plazo estrictamente necesario, que en general no será superior a cuarenta y ocho horas.

Por lo menos el 50 % de los controles mínimos de animales de la muestra contemplada en el apartado 3 se realizarán durante el período de retención. Los controles fuera de dicho período de retención se admiten solamente en caso de que esté disponible el registro a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 92/102/CEE del Consejo [...].

6. No obstante lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado anterior, en el caso de que se conceda la prima especial por sacrificio o primera comercialización de los animales con vistas a su sacrificio con arreglo a las disposiciones previstas en [...], cada control sobre el terreno incluirá:

— la comprobación a partir del registro privado del productor de que todos los animales por los que se hayan presentado solicitudes hasta la fecha del control sobre el terreno hayan sido retenidos durante todo el período de retención;

[...]

9. Cada animal objeto de una solicitud de indemnización compensatoria prevista en el Reglamento (CEE) nº 2328/91 deberá ser retenido por el titular de la explotación durante un período mínimo de dos meses a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud.»

11 Según el artículo 10, apartados 2 a 5, del Reglamento nº 3887/92 modificado:

«2. Cuando se compruebe que el número de animales declarados en una solicitud de ayuda es superior al de animales comprobados en el control, el importe de la

ayuda se calculará a partir del número de animales comprobado. No obstante, salvo en caso de fuerza mayor y después de la aplicación del apartado 5, el importe unitario de la ayuda se disminuye:

a) en el caso de una solicitud correspondiente a un máximo de veinte animales:

— del porcentaje correspondiente al excedente comprobado cuando éste es inferior o igual a dos animales,

— del doble del porcentaje correspondiente al excedente comprobado cuando éste es superior a dos e inferior o igual a cuatro animales.

Si el excedente es superior a cuatro animales, no se concederá ayuda alguna;

b) en los otros casos:

[...]

Los porcentajes a que se hace referencia en la letra a) se calculan sobre el número solicitado y los referidos en la letra b) sobre el número determinado.

Sin embargo, si se trata de una falsa declaración hecha deliberadamente o por negligencia grave:

— el productor afectado es excluido del beneficio del régimen de ayudas de que se trate para el año civil considerado, y

— en caso de una falsa declaración hecha deliberadamente del beneficio del mismo régimen de ayuda el año civil siguiente al considerado.

Cuando el productor no haya podido respetar su obligación de retención por motivos de fuerza mayor, se mantendrá el derecho a la prima por el número de animales efectivamente subvencionables, en el momento en que el caso de fuerza mayor se ha producido.

En ningún caso se concederán primas por un número de animales superior al indicado en la solicitud de ayuda.

[...]

3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando se descubra durante un control sobre el terreno efectuado en virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 6 que el número de animales presentes en la explotación y que puedan ser objeto de solicitudes no corresponde al número de animales inscritos en el registro privado, se reducirá proporcionalmente, excepto en caso de fuerza mayor, el importe total de las primas especiales que vayan a concederse al productor con arreglo al año civil de que se trate.

[...]

4. Los bovinos presentes en la explotación sólo se tomarán en consideración si coinciden con los identificados en la solicitud de ayuda, o en el caso de la aplicación del apartado 3, los identificados en el registro.

Sin embargo, toda vaca nodriza declarada para la indemnización compensatoria a que se refiere el Reglamento (CEE) nº 2328/91 podrá ser sustituida por otra vaca nodriza o por otro bovino, a condición de que tal sustitución tenga lugar durante los veinte días hábiles siguientes a la fecha de salida de los animales de la explotación y de que la sustitución se inscriba en el registro particular a más tardar el tercer día siguiente al de la sustitución.

[...]

5. En caso de que, por motivos imputables a circunstancias naturales de la vida del rebaño, el ganadero no pueda cumplir el compromiso de retener a los animales que haya notificado para una prima durante el período de retención

obligatoria, se mantendrá el derecho a la prima para el número de animales efectivamente subvencionables que se hayan retenido durante el período obligatorio, a condición de que el productor se lo haya comunicado por escrito a la autoridad competente durante los diez días hábiles siguientes a la comprobación de la disminución del número de estos animales.»

12 A tenor del artículo 13 del Reglamento nº 3887/92 modificado:

«Salvo en caso de fuerza mayor, si no puede efectuarse un control sobre el terreno por motivos atribuibles al solicitante, la solicitud será denegada.»

13 Según el artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92 modificado, en caso de pago indebido, el productor de que se trate quedará obligado a reembolsar los importes recibidos, a los que se añadirá un interés.

Derecho nacional

14 Con arreglo al förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (Reglamento sueco sobre la indemnización compensatoria en beneficio de la agricultura de montaña y de zonas desfavorecidas), puede otorgarse una indemnización compensatoria a los productores por las vacas lecheras y otros bovinos mayores de seis meses. Por lo

que se refiere a las medidas de control y las sanciones en materia de indemnización compensatoria para los animales, el artículo 15 de dicho reglamento se remite a las disposiciones de los Reglamentos nºs 3508/92 y 3887/92.

15 El artículo 7 de las Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur (Instrucciones de la administración nacional de la agricultura sobre marcado y registro de los animales), en su versión modificada por las Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), establece que el poseedor de bovinos debe inscribir su número en un registro, también llamado «libro registro de ganado», que ha de ser aprobado por el jordbruksverket.

El litigio principal y la cuestión prejudicial

16 El 2 de abril de 1997, el Sr. Nilsson solicitó, para el período de retención previsto en el artículo 6, apartado 9, del Reglamento nº 3887/92 modificado, a saber, de dos meses a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud ante el länsstyrelsen, es decir, del 4 de abril al 3 de junio de 1997, una indemnización compensatoria por nueve vacas lecheras, tres bovinos de más de dos años y otros tres con edades comprendidas entre seis meses y dos años.

17 Se llevó a cabo una inspección *in situ* el 16 de octubre de 1997, es decir, más de cuatro meses después de que expirara el período de retención que establece el artículo 6, apartado 9, del Reglamento nº 3887/92 modificado. Con arreglo a la resolución de remisión, consta que, en el momento de la inspección, el Sr. Nilsson tenía siete vacas lecheras, tres bovinos de más de dos años y otros tres de más de seis meses y menos de dos años. No obstante, aunque el Sr. Nilsson poseía un registro de animales aprobado, no había consignado en él ningún dato relativo a su ganado.

18 En estas circunstancias, el länsstyrelsen fijó en cero el número de reses que cumplían las condiciones de concesión de las ayudas y reclamó al Sr. Nilsson, mediante resolución de 17 de diciembre de 1997, la devolución de la indemnización de 22.632 SEK que se le había abonado. Éste interpuso un recurso contra la mencionada resolución ante el Statens jordbruksverk, que lo desestimó mediante resolución de 1 de julio de 1998.

19 Posteriormente, el Sr. Nilsson interpuso un recurso contra la resolución del Statens jordbruksverk ante el órgano jurisdiccional remitente.

20 Según este último, para la solución del litigio principal, procede determinar si la indemnización compensatoria solicitada por el Sr. Nilsson puede ser denegada por la única razón de que en el registro de animales no figura ningún dato acerca de las reses.

21 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia al artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, aparentemente en su versión modificada por el Reglamento nº 1648/95. Recuerda que, según dicha disposición, cuando el número de animales declarados en una solicitud de ayuda es superior al de animales comprobados en el control, en el caso de una solicitud correspondiente a un máximo de veinte animales, no se concederá ayuda alguna si el excedente es superior a cuatro animales.

22 Sobre la base de las consideraciones anteriores, el Länsrätten i Norrbottens län decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 del Consejo en el sentido de que el derecho a la indemnización [compensatoria] queda excluido cuando no se ha realizado ninguna anotación en el registro (libro registro de ganado) del poseedor de los animales?»

Sobre la cuestión prejudicial

23 La Comisión considera que el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a indemnización queda excluido y deben devolverse las cantidades indebidamente abonadas cuando el poseedor de los animales no realice las anotaciones exigidas en el registro de animales. Según ella, dicho artículo 5 no prevé ninguna sanción en caso de infracción. A su juicio tales sanciones las fija el Reglamento nº 3887/92 modificado, en particular su artículo 10, apartados 3 y 4.

24 Procede observar, a este respecto, que el Reglamento nº 3508/92 define los principios conforme a los que la Comunidad y los Estados miembros deben organizar la aplicación de las decisiones comunitarias de intervenciones agrícolas financiadas por el FEOGA, así como la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con dichas operaciones.

25 Pues bien, el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 se limita a exigir, con carácter general, el establecimiento de un sistema de identificación y de registro de animales que se tomen en consideración para la concesión de una ayuda. En cuanto a las modalidades de este sistema, se remite a los artículos 4 a 6 y 8 de la Directiva 92/102.

26 Por su parte, la Directiva 92/102 precisa en sus artículos 4 a 6 y 8 que los Estados miembros tienen la obligación de velar por que los poseedores de animales dispongan de un registro de animales, realicen en él las inscripciones exigidas por dicha Directiva, lo lleven de conformidad con ciertas disposiciones y lo mantengan disponible. El mencionado registro es de vital importancia en el sistema comunitario de identificación y control de los animales. Este sistema pretende permitir la identificación de cada animal y conocer todos sus movimientos desde el nacimiento hasta la muerte, para así poder supervisar su

comercio y, sobre todo, mejorar la gestión y el control de los regímenes de ayudas comunitarias.

27 Por lo que se refiere al Reglamento nº 3887/92, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que su objetivo consiste en establecer disposiciones tendentes a prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes (sentencia de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros, C-354/95, Rec. p. I-4559, apartado 51).

28 El artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92 modificado, contempla expresamente la circunstancia en que «el número de animales presentes en la explotación y que puedan ser objeto de solicitudes no corresponde al número de animales inscritos en el registro privado». No obstante, este apartado constituye una excepción que sólo se aplica en un caso muy concreto, a saber, el de las inspecciones *in situ* efectuadas conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 6, de dicho Reglamento, cuando se «conceda la prima especial por sacrificio o primera comercialización de los animales con vistas a su sacrificio», lo que no sucede en el litigio principal. Por consiguiente, el artículo 10, apartado 3, no es aplicable en el caso de autos.

29 En realidad, es el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 modificado el que contiene las disposiciones generales relativas a los supuestos en los que el número de animales declarados en una solicitud de ayuda es superior al de los comprobados durante la inspección.

30 Del sistema de control establecido resulta que la llevanza de un registro actualizado de animales desempeña un papel esencial. En efecto, el número de animales presentes durante la inspección y registrados en esa fecha no es en sí mismo determinante para comprobar la exactitud de la solicitud de ayuda. Es este registro el que permite, en el momento de la inspección, determinar el número y la identidad de los animales presentes durante el período de retención y para los que puede concederse la ayuda.

31 En estas circunstancias, la falta de anotación en el referido registro constituye una infracción grave de las normas de identificación y registro de los animales al impedir el funcionamiento del sistema integrado de gestión y control previsto por el Reglamento nº 3508/92 e imposibilita la gestión eficaz de los regímenes de ayudas comunitarios. Confirma esta observación la disposición del artículo 6, apartado 5, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento nº 3887/92 modificado, que refleja la importancia que el legislador atribuye al registro en cuestión.

32 Si no puede realizarse un control efectivo, *in situ,* debido a que no se llevó el registro de animales, se ha de considerar que tal control no puede efectuarse por motivos atribuibles al solicitante y, por consiguiente, la solicitud de ayuda debe denegarse, salvo en caso de fuerza mayor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento nº 3887/92 modificado.

33 Por lo tanto, procede responder al órgano jurisdiccional remitente que el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en relación con la Directiva 92/102 y los artículos 6, apartado 5, y 13 del Reglamento nº 3887/92 modificado, debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la indemnización compensatoria queda excluido, salvo en caso de fuerza mayor, por el mero hecho de que no se haya realizado ninguna anotación en el registro de animales del productor.

Costas

34 Los gastos efectuados por la Comisión, 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 Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Länsrätten i Norrbottens län mediante resolución de 28 de marzo de 2000, declara:

El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios, en relación con la Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales, y con los artículos 6, apartado 5, y 13 del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995, debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la indemnización compensatoria queda excluido, salvo en caso de fuerza mayor, por el mero hecho de que no se haya realizado ninguna anotación en el registro de animales del productor.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann