CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 12 de julio de 2001 [1]

I. Observaciones preliminares

1. En el presente procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente (Länsrätten i Norrbottens län, Suecia) pretende que se dilucide si, con arreglo al Derecho comunitario, el derecho a una indemnización compensatoria en beneficio de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, que se concede, en particular, por las vacas lecheras, no existe, con independencia de la presencia efectiva de los respectivos animales, si en el registro (en lo sucesivo, «registro de ganado») del ganadero no se ha registrado ninguno de los animales por los que se solicita una indemnización compensatoria (en lo sucesivo, «indemnización»).

II. Hechos

2. El Sr. Ingemar Nilsson, ganadero, presentó el 2 de abril de 1997 una solicitud de indemnización de este tipo para el año 1997. La solicitud se refería a un total de quince animales de la especie bovina, entre ellos nueve vacas lecheras. En un control sobre el terreno efectuado el 16 de octubre de 1997 se verificó la presencia de los animales en su explotación y la existencia de un registro de ganado. Con ocasión de dicho control se comprobó que el Sr. Nilsson, si bien poseía un registro de ganado, no había consignado en él ningún dato sobre los animales. Sin embargo, no se discute que el Sr. Nilsson poseía, en la fecha en la que se llevó a cabo el control, el número de animales de la especie bovina indicados en la solicitud, con la salvedad de que únicamente estaban presentes en la explotación siete de las nueve vacas lecheras consignadas en su solicitud.

III. Derecho comunitario

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 [2] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3508/92»)

3. Su artículo 5 tiene el siguiente tenor:

«El sistema de identificación y de registro de animales que se tomen en consideración

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 355, p. 1.

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.»

Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales [3] (en lo sucesivo, «Directiva 92/102»)

4. Los artículos 4 a 6, 8 y 9 de la Directiva 92/102 contienen disposiciones que regulan el registro de animales. Se obliga a los Estados miembros a velar por que los ganaderos lleven un registro oficialmente legalizado que debe mantenerse actualizado en todo momento. En él, debe consignarse, entre otras cosas, el número de animales de cada operación de entrada y de salida y, en el caso de los bovinos, la marca auricular que identifique en cada caso a los animales con el código alfanumérico individual compuesto por catorce caracteres.

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 [4] en la versión resultante del *Reglamento (CE) nº 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995, que modifica el Reglamento (CEE) nº 3887/92 por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayuda comunitarios* [5] (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación nº 3887/92)»

5. El Reglamento de aplicación nº 3887/92 fue adoptado con base en el artículo 12 del Reglamento nº 3508/92.

6. Su artículo 6, apartado 6, tiene, en parte, el siguiente tenor:

«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 el Reglamento de la Comisión que establece las modalidades de aplicación relativas al régimen de primas establecidas en los artículos 4 *bis* a 4 duodécimo del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, [6] cada control sobre el terreno incluirá: [...]»

3 — DO L 355, p. 32.
4 — DO L 391, p. 36.
5 — DO L 156, p. 27.
6 — DO L 148, de 28.6.1968, p. 24.

7. El artículo 10, apartado 2, tiene, en parte, el siguiente tenor:

«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:

— del porcentaje correspondiente al excedente comprobado cuando éste es inferior o igual al 5 %,

— con el doble del porcentaje, si la diferencia fuera superior al 5 % pero igual o inferior al 20 %.

En el caso de que el excedente comprobado sea superior al 20 %, no se concederá ayuda alguna. [...]»

8. El artículo 10, apartado 3, tiene el siguiente tenor:

«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.

No obstante:

— si la diferencia comprobada durante un control es superior o igual al 20 % de los animales presentes o si se descubre en dos controles efectuados en un mismo año y cada vez una desviación de por lo menos 3 % y dos animales, no se concederá prima alguna con arreglo al año civil de que se trate;

— si las anotaciones en los registros muestran la intención o una negligencia grave del productor afectado, éste es excluido del régimen de prima especial para el año civil en curso así como del siguiente.»

9. El artículo 10, apartado 4, párrafo primero, tiene el siguiente tenor:

«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.»

10. En el artículo 11 se dispone, entre otras cosas, que las sanciones establecidas en este Reglamento se aplicarán sin perjuicio de las sanciones dispuestas a escala nacional.

11. En el artículo 13 se dispone que la solicitud deberá ser denegada si no pueden efectuarse los controles por motivos atribuibles al solicitante.

12. En el artículo 14 se dispone, entre otras cosas, que el productor quedará obligado a reembolsar el importe de las cantidades indebidamente pagadas.

IV. Procedimiento principal y cuestión prejudicial

13. El Länsstyrelsen i Norrbottens län (Gobierno de la provincia de Norbotten) reclamó al Sr. Nilsson, mediante resolución de 17 de diciembre de 1997, la devolución de la indemnización de 22.632 SEK que le había abonado por nueve vacas lecheras con arreglo a su solicitud. Para ello, señalaba que el control sobre el terreno efectuado en la explotación del ganadero habían puesto de manifiesto que, si bien en ella había un registro de ganado oficialmente legalizado, en él no se había consignado ningún animal. Por consiguiente, debía considerarse que en su explotación no había ninguna vaca lechera. Las autoridades basaban su resolución a este respecto fundamentalmente en el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92. El Sr. Nilsson interpuso ante el Jordbruksverk (Administración Nacional de Agricultura) un

recurso de alzada contra la orden de devolución *total* de la indemnización. En dicho recurso, alegaba que no discutía que, con ocasión del control sobre el terreno efectuado, sólo estaban presentes siete de las nueve vacas lecheras por las cuales había solicitado la indemnización. Según afirmaba, dos de las vacas lecheras habían enfermado, siendo sacrificadas con posterioridad a la presentación de la solicitud. Las autoridades desestimaron el recurso de alzada. Contra esta resolución, el Sr. Nilsson interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente.

14. En este contexto, el órgano jurisdiccional sueco plantea al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, la siguiente cuestión:

«¿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?»

V. Sobre la cuestión prejudicial

15. Con carácter preliminar, procede señalar que el Sr. Nilsson no ha presentado observaciones, y que las autoridades demandadas se limitaron, en principio, a transmitir copias de los autos del procedimiento administrativo nacional, sin pronunciarse de manera más detallada sobre la cuestión prejudicial. Únicamente la Comisión presentó observaciones detalladas sobre diversos aspectos relacionados con la cuestión prejudicial.

A. *La situación jurídica aplicable en el momento de producirse los hechos*

16. En el presente caso, se trata de la concesión de una indemnización comprendida, de conformidad con el artículo 1, apartado 1, letra b), tercer guión, del Reglamento nº 3508/92, dentro del ámbito de aplicación de este Reglamento. El artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 dispone que el sistema de registro de los animales objeto del presente litigio debe establecerse de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 92/102. Sin embargo, esta Directiva dejó de ser aplicable a los bovinos en virtud del Reglamento (CEE) nº 820/97.[7]

17. En este contexto, la Comisión alega que, de conformidad con su artículo 22, las disposiciones del Reglamento nº 820/97 se aplican, en principio, a partir del 1 de julio de 1997. Las disposiciones del título I de este Reglamento, que regulan el registro de los bovinos de que se trata en el presente caso, sustituyen, de conformidad con el artículo 1, apartado 2, segunda frase, de dicho Reglamento, a la Directiva 92/102, si bien «a partir de la fecha en la que dichos animales deban ser identificados con arre-

7 — Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo, de 21 de abril de 1997, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (DO L 117, p. 1; véase el artículo 1, apartado 2, segunda frase).

glo al presente título». De conformidad con el artículo 4 de dicho Reglamento, «todos los animales [...] nacidos después del 1 de enero de 1998 o que después de esta fecha se destinen al comercio intracomunitario serán identificados». También el Reglamento de aplicación del Reglamento nº 820/97, que contenía, entre otras, disposiciones relativas al registro de ganado, se aplica únicamente a partir del 1 de enero de 1998.[8] De todo ello, la Comisión deduce que el Reglamento nº 820/97 carece de pertinencia para responder a la cuestión prejudicial planteada en un litigio principal cuyo objeto del procedimiento está constituido por indemnizaciones correspondientes al ejercicio de 1997.

18. Estoy de acuerdo con las consideraciones de la Comisión por lo que respecta a su conclusión, pero no por lo que respecta a su fundamentación. En efecto, un análisis más preciso pone de manifiesto que el litigio principal tiene por objeto el hecho, denunciado por las autoridades suecas mediante su orden de devolución, de que el Sr. Nilsson no registrara a ninguno de sus animales en el registro de ganado, pese a lo cual solicitó una indemnización por varios bovinos. Por tanto, el procedimiento gira en torno a la interpretación de la base jurídica comunitaria de una eventual devolución —íntegra— de la indemnización, y por ende de una sanción. Ahora bien, en relación con dichas normas jurídicas sólo puede ser determinante, en principio, la situación jurídica existente en el momento en que cabe presumir que se produjeron los hechos.[9] Como supuesto de hecho cabe considerar, por un lado, el incumplimiento de la obligación de llevar debidamente el registro de ganado. Este incumplimiento se cometió por omisión. Por otro lado, puede considerarse como supuesto de hecho la presentación de la solicitud controvertida. La obligación mencionada en primer lugar constituye una obligación de carácter permanente, en relación con cuyo cumplimiento no cabe deducir de los autos ninguna fecha determinada (por ejemplo, el primer incumplimiento con ocasión de la adquisición del primero de los animales que podían dar derecho a la ayuda). Sin embargo, dado que el «potencial de falsedad» de la falta de anotación de los animales en el registro de ganado sólo se materializa, en principio, cuando se presenta una solicitud de ayudas por los animales no consignados en el registro de ganado, en mi opinión el supuesto de hecho pertinente se sitúa como muy tarde en dicha fecha. En el presente caso, la solicitud se presentó a principios de abril de 1997.

19. Si se toma como referencia esta fecha, procede concluir que el Reglamento nº 820/97, en la medida en que sólo sustituyó (parcialmente) a la Directiva 92/102 como muy pronto a partir del 1 de julio de 1997, debe quedar excluido a efectos de la respuesta que debe darse a la cuestión prejudicial. Así pues, en relación con la cuestión prejudicial, que se refiere a la interpretación del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en lo sucesivo se considerará que el «sistema de identificación y registro» mencionado en dicho Reglamento debe examinarse a la luz de las disposiciones de la Directiva 92/102, que se encontraba todavía plenamente vigente en aquella fecha.

8 — Véase el artículo 10 del Reglamento (CE) nº 2629/97 de la Comisión, de 29 de diciembre de 1997, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo en lo que respecta a las marcas auriculares, los registros de las explotaciones y los pasaportes en el marco del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina (DO L 354, p. 19).

9 — Véase asimismo el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (DO 2000 C 364, p. 1).

20. Además, para determinar de manera concreta las obligaciones que hacen posible la aplicación de dicho sistema (por ejemplo, la llevanza regular de un registro de ganado) debe tenerse presente el Reglamento de aplicación nº 3887/92, que, de conformidad con su artículo 19, segunda frase, entró en vigor el 1 de febrero de 1993.

B. *Sobre la interpretación del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92*

21. La Comisión considera que las consecuencias jurídicas del hecho de no haber consignado los animales de la especie bovina en el registro de ganado se desprenden del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en relación con los artículos 4 a 6 y 8 de la Directiva 92/102, así como con los artículos 10, 11, 13 y 14 del Reglamento de aplicación nº 3887/92.

22. En este contexto, la Comisión subraya la importancia de llevar debidamente el registro de ganado para la eficacia del sistema de control e identificación que impone el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92. Sin embargo, en sus observaciones escritas la Comisión se limitó fundamentalmente a citar las mencionadas disposiciones comunitarias, subrayando algunos pasajes. A título de explicación, tan sólo alegó que los artículos 4 y 5 de la Directiva 92/102 obligan a los Estados miembros a velar por que los poseedores de animales dispongan de un registro de ganado debidamente llevado en el que deben consignarse los animales junto con su marca de identificación y todas las modificaciones pertinentes en relación con los mismos. En su opinión, con ello pretendía garantizarse que pudiera identificarse cualquier animal que pueda dar derecho a una ayuda y seguir todos sus movimientos desde su nacimiento hasta su muerte.

23. Es cierto, como señala la Comisión, que el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 no menciona, como tal, ninguna sanción en este caso, pero dicha disposición debe interpretarse en relación con las del Reglamento de aplicación nº 3887/92. La Comisión cita, a este respecto, algunas disposiciones del Reglamento de aplicación, en particular el artículo 10, apartados 3 y 4, subrayando asimismo determinados pasajes. De estas disposiciones que cita cabe deducir, en su opinión, que el derecho a indemnizaciones debe quedar excluido cuando el registro de ganado no presenta las anotaciones exigidas.

24. Para sostener que también la pérdida total del derecho a una indemnización puede constituir una sanción «adecuada», la Comisión invoca la sentencia Schumacher, en la que el Tribunal de Justicia declaró, en relación con una obligación en su opinión similar del beneficiario de una ayuda, que, en caso de incumplimiento de dicha obligación, «si bien es cierto que la pérdida de la totalidad de la prima especial [...] constituye una sanción severa, dicha sanción es adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo de la normativa de que se trata, que es prevenir las irregularidades y los fraudes». [10]

10 — Sentencia de 23 de noviembre de 1993 (C-365/95, Rec. p. I-6071), apartado 30.

25. Así pues, se plantea la cuestión de qué sanciones, en su caso, se desprenden del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en relación con la Directiva 92/102 y con el Reglamento de aplicación nº 3887/92, por la solicitud de una indemnización a pesar de no haber anotado a los animales en el registro de ganado:

1. Sobre la cuestión del fundamento de una sanción como la del caso de autos sobre la base del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en relación con la Directiva 92/102 y con el Reglamento de aplicación nº 3887/92

a) Sobre el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92

26. El artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 únicamente exige, con carácter absolutamente genérico, el establecimiento de un «sistema de identificación y de registro de animales que se tomen en consideración para la concesión de una ayuda», y por lo demás se remite —como queda señalado— únicamente a los artículos 4 a 6 y 8 de la Directiva 92/102.

b) Sobre la Directiva 92/102

27. De las disposiciones de la Directiva 92/102 antes citada se desprende, en particular, la obligación de los Estados miembros de velar por que los poseedores de animales lleven un registro, efectúen en él las anotaciones previstas en la Directiva, lleven el registro de acuerdo con determinadas disposiciones y lo mantengan a disposición de las autoridades.

28. La propia Directiva no contiene ninguna referencia, ni genérica ni específica, a sanciones. Además, como es sabido, de conformidad con el artículo 249 CE, apartado 3 (anteriormente artículo 189, apartado 3, del Tratado CE), y el artículo 10 CE (anteriormente artículo 5 del Tratado CE) corresponde a los Estados miembros «la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario» [11] y considerar asimismo, en la elección de la sanción, que debe garantizar «su eficacia y su efecto disuasorio». [12]

29. Según las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente, el Reino de Suecia adoptó las siguientes disposiciones legales: en el artículo 7 de las Statens jordbruksverks föreskrifter (Instrucciones de la Administración Nacional de Agricultura; SJVFS 1994:190) se establece que los poseedores de animales deben consignar en un libro legalizado por el Jordbruksverk (registro de ganado) el número de bovinos que poseen. De acuerdo con la resolución de remisión, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento sueco 1995:1174, sobre la indemnización compensatoria en beneficio de la agricultura de

11 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965), apartado 23; véanse asimismo las sentencias de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), y de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269).

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 28.

montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, «los controles y sanciones en relación con la indemnización compensatoria están regulados en el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo de 27 de noviembre de 1992 y en el Reglamento (CEE) nº 3887/92 del Consejo de 23 de diciembre de 1992».

30. Así pues, si bien es manifiesto que el Reino de Suecia adaptó su Derecho interno a las normas relativas al registro de ganado contenidas en la Directiva 92/102 por lo que respecta a los hechos de autos, no lo hizo por lo que respecta a los controles y las consecuencias jurídicas. En consecuencia, es manifiesto que las sanciones se incorporaron a su ordenamiento jurídico mediante la remisión a disposiciones de Derecho comunitario directamente aplicables. [13] Dado que el propio Reglamento nº 3508/92 no establece —como he indicado— ninguna disposición general ni especial en materia de sanciones, para responder a la cuestión de interpretación planteada por el órgano jurisdiccional remitente debe examinarse asimismo el Reglamento de aplicación nº 3887/92.

c) Sobre el Reglamento de aplicación nº 3887/92

31. El Reglamento nº 3887/92 es un Reglamento de aplicación de la Comisión adoptado conforme a la habilitación que establece el artículo 12 del Reglamento nº 3508/92. De conformidad con su artículo 12, segunda frase, dichas disposiciones de ejecución regulan «en particular, [...] d) los controles administrativos e inspecciones sobre el terreno y por sistemas de detección». Por tanto, el Reglamento de aplicación nº 3887/92 sirve, en la medida en que se refiere a las «disposiciones de identificación y registro de animales», para concretar el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92.

32. Así pues, para responder a la cuestión prejudicial debe examinarse si de dicho Reglamento de aplicación en su conjunto o de algunas de sus disposiciones cabe deducir alguna indicación en materia de sanciones para el caso de que se anoten los animales en el registro de ganado. Dichas disposiciones se encuentran, en particular, en el artículo 10, que examinaré con mayor profundidad de inmediato. En efecto, en él se regulan también los controles en el caso de las normas en materia de ayudas a los «animales».

33. El artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación regula el caso en que el número de animales presentes en la explotación no coincida con el número de animales consignado en el registro de ganado («registro privado»). En el primer guión de dicho apartado se contempla también la pérdida total de la ayuda, concretamente en el caso de que la diferencia entre el registro de ganado y el número de animales presentes —como sucede en el litigio principal— sea superior o igual al 20 %. Sin embargo, se trata de una norma que únicamente se refiere expresamente a los controles efectuados

13 — Para la interpretación del Derecho comunitario, carece de pertinencia el que se recurra al Tribunal de Justicia por el hecho de que las disposiciones comunitarias tengan efecto directo o debido a que las disposiciones nacionales se remiten a ellas; jurisprudencia reiterada: véanse las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763); de 8 de noviembre de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003); de 25 de junio de 1992, Federazione italiana dei consorzi agrari (C-88/91, Rec. p. I-4035), y de 17 de julio de 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291), y Leur-Bloem (C-28/95, Rec. p. I-4161).

con arreglo al artículo 6, apartado 6, del Reglamento de aplicación nº 3887/92: ahora bien, el artículo 6, apartado 6, se refiere a los controles en caso de concesión de la «prima especial por sacrificio» o «primera comercialización de los animales con vistas a su sacrificio», lo que, sin embargo, no es el caso en el procedimiento principal.

34. La Comisión considera, no obstante, que la consecuencia jurídica consistente en la pérdida total de la indemnización en caso de no haberse efectuado ninguna anotación en el registro de ganado puede fundarse a todas luces con base en el artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación nº 3887/92, ya que, con arreglo a su artículo 10, apartado 4, primera frase, «los bovinos presentes en la explotación sólo se tomarán en consideración [para la concesión de una ayuda] 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».

35. La alegación de la Comisión no puede acogerse, en la medida en que la disposición del artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación sólo se refiere —como queda expuesto— a determinadas ayudas concedidas con unas bases jurídicas comunitarias expresamente mencionadas en ella, entre las que no se encuentran, sin embargo, las indemnizaciones controvertidas en el procedimiento principal. Además, el artículo 10, apartado 4, primera frase, del Reglamento de aplicación no puede, por sí solo, extender el ámbito de aplicación material del artículo 10, apartado 3, más allá de las ayudas citadas en el mismo, ya que, por su contenido, regula los casos en los que no es posible identificar los animales. Si en el registro de ganado no aparece consignado ningún animal, dichos animales, con arreglo al artículo 10, apartado 4, primera frase, se consideran no identificados, lo que tiene como consecuencia jurídica que no sean tomados «en consideración» (es decir, la pérdida total del derecho); sin embargo, se establece expresamente que esto sólo se aplica «en el caso de la aplicación del apartado 3», de modo que, en esa medida, su aplicación *se presupone*.

36. Además del artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación, también su artículo 10, apartado 2, contiene una norma en virtud de la cual en determinadas circunstancias puede producirse la pérdida total del derecho a una ayuda. A diferencia del apartado 3, el ámbito de aplicación de esta disposición no está limitado a determinadas ayudas.

37. La Comisión no adujo esta disposición en apoyo de su presunción. No obstante, las autoridades suecas parecen haberse basado fundamentalmente en dicho artículo para reclamar la devolución de la indemnización, según se desprende de las consideraciones del órgano jurisdiccional remitente y ponen de manifiesto algunos de los documentos transmitidos (sin comentarios) por éste. Ahora bien, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de aplicación no se refiere en ningún momento al registro de ganado, sino que se refiere únicamente a los casos en que exista una diferencia entre el número de animales consignado en la solicitud de ayuda y el comprobado con ocasión de los controles sobre el terreno. En el caso que nos ocupa, esta diferencia se comprobó, concretamente, al advertirse que faltaban dos de las nueve vacas leche-

ras que daban derecho a ayuda. En consecuencia, con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra a), primer guión, del Reglamento de aplicación, ante una solicitud como la del presente caso, en la que se consignaron menos de veinte animales y dicha diferencia ascendía exactamente a dos animales, sólo se plantearía una reducción porcentual de la indemnización. Las autoridades suecas consideraron —tal como se desprende de los documentos relativos a su postura— que se trataba de una diferencia del 100 % debido a que a todas luces equipararon el elemento de hecho del número comprobado mediante *controles sobre el terreno* al número consignado en el registro de ganado.

38. Así pues, procede señalar que tampoco en el Reglamento de aplicación nº 3887/92 hay ninguna disposición de la que pueda deducirse expresamente o de manera concluyente que, en el caso de las ayudas comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento en general, el hecho de no anotar los animales en el registro de ganado tenga o pueda tener como consecuencia jurídica la pérdida total del derecho a la indemnización.

2. Sobre la cuestión de la existencia de una base jurídica para una sanción como la del presente caso derivada del contexto normativo comunitario general relativo al registro de ganado

39. Sobre esta cuestión, procede señalar, en primer lugar, que la invocación por parte de la Comisión de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Schumacher [14] no resulta pertinente en este contexto, ya que tanto en dicha sentencia como en muchas otras sentencias del Tribunal de Justicia [15] se trataba de la cuestión de si una sanción *contemplada* en el Derecho comunitario era incompatible con los principios generales del Derecho comunitario en la medida en que debiera considerarse «desproporcionada» a efectos de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia. Ahora bien, a diferencia de dichos asuntos, lo que hay que dilucidar en el presente caso es si de las disposiciones comunitarias pertinentes se desprende alguna sanción y, en su caso, cuál.

40. En consecuencia, debe examinarse en primer lugar si del contexto normativo general de las disposiciones comunitarias relativas al registro de ganado se desprende la existencia de una base jurídica para la aplicación de una sanción como la del presente caso, a saber, la pérdida total del derecho a pagos en concepto de indemnización en el caso de que el ganadero haya solicitado dichas indemnizaciones sin haber consignado a los animales en el registro de ganado.

41. En las sentencias dictadas en los asuntos Hopermann, [16] el Tribunal de Justicia señaló, en relación con la interpretación de otro Reglamento de aplicación en el sector

14 — Citada en la nota 10 *supra*.

15 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de julio de 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301); de 11 de julio de 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237); de 27 de junio de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec. p. I-2637); de 21 de enero de 1992, Pressler (C-319/90, Rec. p. I-203); de 24 de septiembre de 1985, Man [Sugar] (181/84, Rec. p. 2889); de 20 de febrero de 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677); de 21 de junio de 1979, Atalanta (240/78, Rec. p. 2137); de 2 de diciembre de 1982, Ru-Mi (272/81, Rec. p. 4167), y de 16 de julio de 1998, Kyritzer (287/96, Rec. p. I-4729).

16 — Sentencias de 2 de mayo de 1990 (asuntos C-357/88 y C-358/88, Rec. p. I-1669 y p. I-1687).

de la agricultura, que, en principio, la privación del derecho a una ayuda como sanción por el incumplimiento de obligaciones comunitarias puede deducirse de un Reglamento aun en el caso de que las disposiciones reglamentarias de cuyo cumplimiento se trata no contengan ninguna indicación sobre las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

42. Esto es válido en el presente caso. En efecto, ya se ha señalado que, en el caso de autos, la obligación de poseer un registro de ganado y llevarlo ordenadamente se desprendía, en el momento relevante a efectos de la cuestión prejudicial, en principio, del artículo 5 del Reglamento nº 3508/92 en relación con la Directiva 92/102. Ahora bien, las disposiciones legales suecas en materia de controles y sanciones aplicables a este respecto se remiten al Reglamento de aplicación nº 3887/92, que, a su vez, tampoco contiene ninguna base jurídica expresa o concluyente para una sanción como la del presente caso.

43. En las sentencias Hopermann, el Tribunal de Justicia estimó que se cumplían los requisitos para la aplicación de sanciones por el incumplimiento de una obligación comunitaria no contempladas en las propias disposiciones comunitarias si el cumplimiento de las respectivas obligaciones comunitarias de cuya aplicación se trata «es indispensable para asegurar el buen funcionamiento del sistema de ayudas en cuestión» y «de la finalidad perseguida mediante dicha obligación» resulta que la consecuencia jurídica eficaz «sólo puede ser la privación del derecho a la ayuda». [17]

17 — Sentencias citadas en la nota 16 *supra*, en los asuntos C-357/88, apartado 8, y C-358/88, apartado 11.

44. En consecuencia, en un segundo momento debe examinarse qué fines persiguen las anotaciones en el registro de ganado y si la pérdida de la indemnización como sanción con arreglo a la citada jurisprudencia puede considerarse «indispensable» para alcanzar dichos fines. [18]

45. ¿Puede considerarse que uno de estos fines del registro de ganado consiste en la identificación de los animales?

46. Para subrayar la importancia de llevar debidamente un registro de ganado en orden a la eficacia del sistema de control, la Comisión señaló qué informaciones deben consignarse, de conformidad con la Directiva 92/102, en el registro de ganado. Asimismo, se remitió al artículo 10, apartado 4, primera frase, del Reglamento de aplicación nº 3887/92, con arreglo al cual los animales mencionados en la solicitud no pueden tomarse en consideración, para la concesión de una ayuda, cuando no sea posible su identificación mediante controles sobre el terreno o, en el caso del apartado 3, mediante el registro de ganado.

47. No cabe duda de que la existencia de registros de ganado debidamente llevados facilita los controles de las ayudas contem-

18 — A este respecto, deberá aplicarse un criterio particularmente estricto, sobre todo a la luz del principio de legalidad consagrado también, por ejemplo, en el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, citada en la nota 9 *supra*.

pladas en el Reglamento nº 3508/92. Sin embargo, parece menos «indispensable», a efectos de la citada jurisprudencia, para la comprobación del número de animales que —como subraya la propia Comisión— para su *identificación.*

48. Así se desprende, sobre todo, del hecho de que el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de aplicación nº 3887/92 establezca un sistema para la determinación del *número* de animales que consiste fundamentalmente en un control sobre el terreno del número de animales efectivamente presentes. En el caso de que el número de animales sea inferior al indicado en la solicitud, están previstos los mecanismos graduales de sanción ya citados. Únicamente en el caso de determinadas ayudas, a saber, aquellas que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 3, en relación con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento de aplicación nº 3887/92, parece que el número de animales ha de comprobarse también, *adicionalmente,* mediante las anotaciones en el «registro privado» citado en dicha disposición.

49. El propio artículo 10, apartado 4, primera frase, invocado por la Comisión en apoyo de su alegación según la cual el Reglamento de aplicación contiene una base jurídica para la aplicación de sanciones como las del presente caso, funda más bien la tesis de que la existencia de un registro de ganado debidamente llevado sirve ante todo para la *identificación* de los animales. Además, con arreglo a dicha disposición la identificación de los animales podría llevarse a cabo, en principio, incluso sin necesidad del registro de ganado. La comprobación de la identidad de cada uno de los animales (que tiene una particular importancia en relación con estas ayudas) sólo depende de su consignación en el registro de ganado en relación con las ayudas comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación.

50. Así pues, si debe considerase que la existencia de un registro de ganado debidamente llevado sirve sobre todo para la identificación de los animales y que la comprobación del número de animales puede efectuarse, en principio, mediante controles sobre el terreno, hay que subrayar una vez más que, de acuerdo con las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, en el procedimiento principal únicamente se discute el *número* de vacas lecheras que pueden dar derecho a ayuda, en la medida en que, en el momento de efectuarse el control sobre el terreno, dicho número no coincidía con el número de animales indicado en la solicitud. La identidad de los animales por los que se efectuó la solicitud con los animales que estaban presentes en la explotación del ganadero no fue cuestionada —que se sepa— por las autoridades suecas.

51. Con todo, debe examinarse aún si puede considerarse que uno de los fines del registro de ganado consiste también en comprobar el número de animales.

52. ¿Podría considerarse, por tanto, que una de las finalidades de un registro de ganado debidamente llevado consiste precisamente en comprobar el número de animales?

53. En relación con el *número* de animales que pueden dar derecho a una ayuda, la existencia de un registro de ganado debidamente llevado parece tener importancia, a lo sumo, como prueba. Esto es importante, en particular, en el caso de que el poseedor de los animales alegue —como sucede en el litigio principal— que cierto número de los animales indicados en la solicitud enfermaron y murieron o fueron sacrificados después de la presentación de la solicitud pero antes de la fecha en la que se efectuó el control sobre el terreno.

54. Así, en relación con la comprobación del número de animales —que resulta determinante para la cuantía de la ayuda— el artículo 4, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 92/102 establece la obligación, que debe regularse en el Derecho nacional, de documentar en el registro de ganado todos los movimientos de la cabaña de una explotación. El artículo 10, apartado 2, del Reglamento de aplicación nº 3887/92 se basa, para la reducción o eliminación del derecho a la ayuda, en el número de animales cuya presencia efectiva se comprueba con ocasión del control sobre el terreno. Si el poseedor de los animales alega —como en el caso que nos ocupa— que la reducción del número de cabezas de ganado de la explotación se debe a modificaciones producidas con posterioridad a la presentación de la solicitud, sólo podrá demostrarlo con ayuda de un registro de ganado debidamente llevado. Por consiguiente, lejos de garantizar la consecución de fines de interés público (como por ejemplo permitir la identificación de los animales), en este caso el hecho de llevar debidamente un registro de ganado interesa primordialmente, en todo caso, al propio ganadero, por lo que no requiere la aplicación de ninguna sanción, y menos aún en forma de la pérdida total del derecho a la indemnización, o, por decirlo de otro modo con las palabras utilizadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos Hopermann, en el presente caso dicha sanción no parece ser «indispensable».

55. En consecuencia, cuando —como aquí sucede— en el caso concreto de que se trate no se discute sobre la identidad de los animales, sino únicamente sobre el menor número de animales presentes en la explotación en el momento de llevarse a cabo el control sobre el terreno con respecto al número indicado en la solicitud, el hecho de que no se consignen los animales en el registro de ganado no debe considerarse en todo caso, a efectos de la citada jurisprudencia, como un incumplimiento de una obligación comunitaria por parte del beneficiario de la ayuda tan grave como para que ninguna otra sanción que no sea la pérdida total del derecho a la ayuda pueda garantizar la consecución del fin perseguido mediante dicha obligación.

56. En virtud de lo expuesto, no puede considerarse, por tanto, que del contexto normativo general de las disposiciones comunitarias relativas al registro de ganado pueda deducirse, en las circunstancias del caso de autos, la existencia de una base jurídica para una sanción en caso de no consignación de los animales en el registro de ganado que justifique la pérdida total del derecho a la ayuda. [19]

19 — La idea de que el artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, en relación con el Reglamento de aplicación nº 3887/92, en la versión aplicable en el litigio principal, todavía no establecía la pérdida total de la indemnización en caso de no haber efectuado anotaciones en el registro de ganado se ve corroborada asimismo por el hecho de que la actual versión del artículo 10 del Reglamento de aplicación nº 3887/92 contiene ahora una disposición relativa a los casos en que no se lleva debidamente el registro, inspirada en la antigua norma del artículo 10, apartado 3, del Reglamento de aplicación nº 3887/92, que se aplica a *todas* las ayudas comprendidas dentro del ámbito del Reglamento. De acuerdo con la norma ahora vigente, las ayudas se reducen, en principio, en función de la magnitud de la diferencia entre el número de animales indicados en la solicitud y el número de animales que figura en el registro de ganado.

IV. Conclusión

57. El artículo 5 del Reglamento nº 3508/92, tal como se concretó mediante el Reglamento de aplicación nº 3887/92, no contiene, para situaciones como las del presente caso, ninguna base jurídica para imponer la sanción controvertida en caso de no haberse efectuado anotaciones en el registro de ganado. Aun cuando carezca de pertinencia a efectos de la cuestión prejudicial de que se trata en el presente caso, queda por resolver la cuestión de en qué medida una consecuencia jurídica como la controvertida en el presente caso hubiera debido derivarse de las disposiciones legales nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva 92/102.

58. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente:

«El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo no debía interpretarse, en el momento determinante a efectos del litigio principal, en el sentido de que el derecho a una indemnización queda excluido cuando no se ha efectuado ninguna anotación en el registro de ganado del poseedor de los animales, en la medida en que en el caso concreto de que se trata sólo se discute la diferencia entre el número de animales indicado en la solicitud y el número de animales comprobado en los controles realizados sobre el terreno.»