SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 1 de julio de 2004 *

En el asunto C-295/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Gisela Gerken

y

Amt für Agrarstruktur Verden,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 10, apartado 2, letra a), 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 (DO L 391, p. 36), 44, 53 y 54 del Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11), y 2, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet y R. Schintgen y las Sras. F. Macken (Ponente) y N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. G. Gerken, por el Sr. R. Mawick, Rechtsanwalt;

— en nombre del Amt für Agrarstruktur Verden, por el Sr. H. v. d. Goltz, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. W.-D. Plessing y M. Lumma, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. M. Niejahr, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Amt für Agrarstruktur Verden, representado por el Sr. J. Haselhoff, en calidad de agente, del Gobierno alemán, representado por el Sr. M. Lumma y de la Comisión, representada por el Sr. M. Niejahr, en la vista de 11 de diciembre de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de diciembre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 1 de agosto de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de agosto siguiente, el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 10, apartado 2, letra a), 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 (DO L 391, p. 36), 44, 53 y 54 del Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11), y 2, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la Sra. Gerken, ganadera, y el Amt für Agrarstruktur Verden (Oficina para la organización agrícola de Verden; en lo sucesivo, «Amt»), en relación con la sanción que le fue impuesta a dicha ganadera, en virtud del artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92.

Marco jurídico

Régimen de ayudas aplicable a los bovinos

El Reglamento (CEE) nº 805/68

3 El artículo 4 *ter* del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), en su versión resultante del Reglamento (CEE) nº 2066/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y que deroga el Reglamento (CEE) nº 468/87 por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino y el Reglamento (CEE) nº 1357/80 por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías (DO L 215, p. 49; en lo sucesivo, «Reglamento nº 805/68») dispone:

«1. El productor que mantenga bovinos machos en su explotación podrá, si así lo solicitare, acogerse a una prima especial. Ésta se concederá, dentro de los límites máximos regionales, por un máximo de noventa animales para cada una de las franjas de edad del apartado 2, por año civil y por explotación.

2. La prima se concederá como máximo dos veces en la vida de cada bovino macho:

— por primera vez, al llegar a la edad de diez meses;

— por segunda vez, después de llegar a la edad de veintidós meses.

[...]»

Disposiciones de aplicación de los regímenes de ayudas

El Reglamento (CEE) nº 3508/92

4 Conforme al artículo 1, apartado 1, letra b), primer guión, 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), cada Estado miembro creará un sistema de esta índole (en lo sucesivo, «SIGC») que se aplicará, en el sector de la producción animal, a los regímenes de prima en favor de los productores de carne de vacuno, establecidos en los artículos 4 *bis* a 4 *nonies* del Reglamento nº 805/68.

El Reglamento nº 3887/92

5 El Reglamento nº 3887/92 establece, según su artículo 1, las normas de aplicación relativas al SIGC previsto en el Reglamento nº 3508/92.

6 El artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 es del siguiente tenor literal:

«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;

[...]

Los porcentajes a que se hace referencia en la letra a) se calculan sobre el número solicitado [...].

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.

[...]»

El Reglamento nº 2419/2001

7 El Reglamento nº 3887/92 fue derogado por el artículo 53, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 2419/2001.

8 El artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001 dispone que las reducciones y exclusiones establecidas en el título IV de dicho Reglamento, denominado «Base para el cálculo de la ayuda, reducciones y exclusiones», no se aplicarán cuando los productores hayan presentado información factual correcta o consigan demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte.

9 Conforme al artículo 53, apartado 1, segunda frase, del mismo Reglamento, el Reglamento nº 3887/92 continuará aplicándose a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de primas que comiencen antes del 1 de enero de 2002.

10 El artículo 54 del Reglamento nº 2419/2001 dispone:

«1. El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

2. Será aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de prima que comiencen a partir del 1 de enero de 2002.

[...]»

Aplicación temporal de las sanciones administrativas previstas en actos administrativos

El Reglamento nº 2988/95

11 El artículo 1 del Reglamento nº 2988/95 establece:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

12 El artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento es del siguiente tenor literal:

«No se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.»

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

13 El 21 de diciembre de 1995, la Sra. Gerken solicitó una prima especial para doce bovinos machos de los tramos de edad primero y segundo con arreglo al artículo 4 *ter*, del Reglamento nº 805/68.

14 Mediante decisión de 21 de junio de 1996, el Amt denegó esta solicitud para siete de los doce bovinos debido a que la Sra. Gerken no había aportado pruebas de que los animales cumplían el requisito de edad establecido por el Derecho comunitario. Asimismo, le denegó la concesión de la prima para los otros cinco bovinos con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92.

15 Tras una reclamación infructuosa ante el Bezirksregierung Lüneburg (Administración regional de Lüneburg) la Sra. Gerken interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Stade (Tribunal Administrativo) (Alemania), el 23 de julio de 1998. Ante dicho órgano jurisdiccional, consiguió probar la edad de tres de los siete bovinos de que se trata. El Amt se declaró entonces dispuesto a conceder a la Sra. Gerken, respecto a estos tres bovinos, así como respecto a los otros cinco cuya edad ya había sido acreditada, primas reducidas proporcionalmente con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92.

16 Mediante sentencia de 17 de febrero de 2000, el Verwaltungsgericht estimó que, en relación con los otros cuatro bovinos cuya edad no había sido acreditada, el Amt había denegado correctamente la solicitud de la Sra. Gerken. A este respecto, señaló que no era relevante determinar si el Amt había modificado su práctica administrativa relativa a la prueba de la edad de los bovinos.

17 No obstante, en relación con los otros ocho bovinos, el Verwaltungsgericht consideró que la Sra. Gerken tenía derecho a percibir las primas totales y no primas reducidas con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92. En efecto, señaló que las sanciones previstas en esta disposición no eran aplicables en el presente caso, ya que la Sra. Gerken no había realizado ninguna declaración fraudulenta o errónea.

18 El Amt interpuso un recurso de apelación ante el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht contra esta última parte de la sentencia dictada en primera instancia.

19 Dicho órgano jurisdiccional señala en primer lugar que la Sra. Gerken no aportó la prueba de la edad exigida respecto a cuatro de los doce bovinos declarados en su solicitud de ayuda y que, en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), segundo guión, del Reglamento nº 3887/92, el importe de la ayuda debe ser reducido en el doble del porcentaje correspondiente al excedente cuando éste es igual a cuatro animales. Refiriéndose a la sentencia de 16 de mayo de 2002, Schilling y Nehring (C-63/00, Rec. p. I-4483), según la cual las sanciones previstas en esta disposición se aplican aun cuando el excedente en el número de animales declarados en relación con el de animales comprobados no se deba a una declaración falsa del solicitante, el órgano jurisdiccional remitente considera que dichas sanciones deben aplicarse a la Sra. Gerken.

20 No obstante, señala que, en apoyo de su solicitud de ayudas, la Sra. Gerken presentó un certificado del veterinario oficial del Landkreis Verden (Alemania), que acreditaba que los bovinos no padecían leucosis. Pues bien, según el órgano jurisdiccional remitente, hasta principios del año 1996, la práctica del Amt era aceptar este tipo de certificado como prueba de la edad de los bovinos, práctica que modificó, por primera vez, después de la presentación de la solicitud de la Sra. Gerken, con arreglo a dos Órdenes Ministeriales adoptadas en marzo y en junio de 1996. El órgano jurisdiccional remitente considera, por tanto, que la Sra. Gerken aportó una «información factual correcta» en el sentido del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001 y que no existe ninguna falta por su parte en el sentido de esta última disposición, a menos por lo que respecta a la imputación de no haber aportado la prueba de la edad de los cuatro bovinos de que se trata.

21 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si debe aplicar las sanciones previstas en el artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92. Señala que este Reglamento fue derogado por el artículo 53, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 2419/2001, pero que éste, conforme a su artículo 54, apartado 1, no entró en vigor hasta el 13 de diciembre de 2001. Por otra parte, indica que, en virtud del artículo 53, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 2419/2001, el Reglamento nº 3887/92 sigue siendo aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de primas que comiencen antes del 1 de enero de 2002. De ello deduce, por un lado, que procedería aplicar a la Sra. Gerken la sanción prevista en el artículo 10, apartado 2, de este último Reglamento.

22 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, según el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, en caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

23 Considerando que la solución del litigio del que conocía requería la interpretación de las disposiciones de los Reglamento nº 3887/92, nº 2988/95 y nº 2419/2001, el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe también reducirse el importe de la ayuda, con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra a), segundo guión, del Reglamento nº 3887/92, si la prima especial por bovinos machos solicitada durante el período de vigencia de dicha disposición comunitaria no puede concederse al titular de la explotación por razones jurídicas, pero éste ha presentado información factual correcta en el sentido del artículo 44, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 2419/2001 o consigue demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte?»

Sobre la cuestión prejudicial

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

24 El Niedersächsisches Ministerium für Ernährung (Ministerio de Alimentación del Land de Baja Sajonia; en lo sucesivo, «Ministerio»), competente respecto a la demandada en el procedimiento principal, y el Amt consideran que las sanciones menos severas previstas por el Reglamento nº 2419/2001 no son aplicables en el asunto principal.

25 A su juicio, los artículos 53, apartado 1, y 54, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001 indican claramente que el Reglamento nº 3887/92 quedó derogado al entrar en vigor el nuevo Reglamento y que éste sólo se aplica a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de primas que comiencen a partir del 1 de enero de 2002. Por consiguiente, sostienen que no procede aplicar el Reglamento nº 2419/2001 a solicitudes de prima relativas a años anteriores.

26 Consideran que tampoco ha de aplicarse el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/1995. Esta disposición, a su juicio, se refiere a sanciones impuestas en el marco de una modificación de la normativa comunitaria, mientras que el Reglamento nº 2419/2001 derogó el Reglamento nº 3887/92.

27 Según el Ministerio, la Sra. Gerken no puede invocar para sí, sobre la base del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, la protección de una confianza legítima. Estima que la autoridad encargada de la concesión de las primas tiene derecho a exigir la prueba de que se cumplen los requisitos para la concesión de tal prima incluso aunque ésta ya ha sido concedida. Además, sostiene que, hasta que termine el cuarto año siguiente al año durante el que se ha concedido una prima, el solicitante de una ayuda está obligado a probar que se cumplen los

requisitos para la concesión de esta prima. Pues bien, alega que la solicitante no lo hizo así por lo que respecta a cuatro de los bovinos de que se trata. Si, no obstante, debiera aplicarse el artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001 en el presente asunto, sería preciso, por este motivo, renunciar únicamente a la aplicación de las exclusiones y las reducciones, pero no a la denegación de una ayuda respecto a los cuatro bovinos de que se trata.

28 El Ministerio y el Amt estiman que si, a pesar de la derogación del Reglamento nº 3887/92, incluidas las disposiciones de éste que preveían sanciones, por el Reglamento nº 2419/2001, hubieran debido someterse las disposiciones de este último Reglamento a la norma de retroactividad prevista por el Reglamento nº 2988/95, el Reglamento nº 2419/2001 debería haberlo especificado explícitamente.

29 El Gobierno alemán considera que, en el presente caso, procede seguir aplicando las sanciones previstas en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92. A su juicio, la aplicación de esta disposición no es contraria al artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 ni a los principios generales del Derecho comunitario.

30 Por lo que respecta al artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, considera que es lícito interpretar dicha norma en el sentido de que no se aplica cuando existen disposiciones transitorias específicas como las previstas en la normativa sectorial específica, por ejemplo lo dispuesto en el artículo 53, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 2419/2001. En efecto, según el Gobierno alemán, esta última disposición, que precisa qué normas relativas al SIGC se aplican antes o después de una determinada fecha, constituye una *lex specialis* respecto a la norma de retroactividad enunciada en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95.

31 En cuanto a los principios generales del Derecho comunitario, el hecho de que el SIGC previsto por el Reglamento nº 3887/92 continúe aplicándose a las solicitudes

de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de primas que comiencen antes del 1 de enero de 2002, conforme al artículo 53, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 2419/2001, no es contrario al principio de protección de la confianza legítima ni a la prohibición de retroactividad de las disposiciones. A su juicio, la Sra. Gerken es simplemente tratada con arreglo al Derecho aplicable al período respecto al cual solicitó una prima. Las disposiciones del artículo 53, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 2419/2001, le impiden invocar una normativa más favorable que entró en vigor después de que ella presentara su solicitud controvertida.

32 Según el Gobierno alemán, las diferencias en los sistemas de control y de sanción previstos por los Reglamentos nºs 3887/92 y 2419/2001 avalan la respuesta que propone. Mientras que, en el régimen previsto por el antiguo Reglamento, los controles y sanciones giraban en torno a las diferentes solicitudes de ayuda, en el previsto por el nuevo Reglamento los controles se efectúan y las sanciones se imponen dentro de un nuevo enfoque integrado basado en la explotación. El Gobierno alemán alega que, cuando tuvieron lugar controles en virtud del Reglamento nº 3887/92, no se realizaron en función del enfoque basado en la explotación y no tenían en cuenta, por tanto, el conjunto de Reglamentos comunitarios aplicables a los bovinos. Por consiguiente, no se dispone de resultados de control basados en la explotación. que puedan permitir sanciones igualmente basadas en ésta. Por tanto, sostiene que es imposible traspasar elementos vinculados al régimen previsto por el Reglamento nº 2419/2001, como su artículo 44, apartado 1, al régimen de control y de sanción del Reglamento nº 3887/92.

33 La Comisión recuerda, con carácter preliminar, que, en la sentencia de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartados 39 a 41, el Tribunal de Justicia ya declaró que la norma de retroactividad de las sanciones menos severas prevista en el artículo 2, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 2988/95 se aplica en principio en el marco del Reglamento nº 3887/92.

34 Pues bien, a su juicio, los hechos que dieron lugar al litigio principal cumplen los requisitos de aplicación de esta norma de retroactividad.

35 En primer lugar, sostiene que un productor que presenta una solicitud de ayuda respecto a animales que no pueden beneficiarse de ella infringe una disposición del Derecho comunitario y comete por ello una irregularidad en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95.

36 En segundo lugar, afirma que la introducción del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001 modificó el SIGC en el sentido de que las sanciones que en él se prevén no se aplican cuando el productor ha presentado información factual correcta o consigue demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte. En tal caso, esta disposición conduce a una sanción administrativa menos severa que la prevista por el Reglamento nº 3887/92.

37 La Comisión sostiene que la aplicación, en el presente caso, del artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 no queda excluida por las disposiciones de los artículos 53 y 54 del Reglamento nº 2419/2001 relativas a su entrada en vigor y a su ámbito de aplicación *ratione temporis*. Considera que, junto con la disposición a que se refiere el artículo 54, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001, que le es complementaria, el artículo 53, apartado 1, segunda frase, de este mismo Reglamento únicamente debe garantizar que las solicitudes de ayuda relativas al período anterior al 1 de enero de 2002 puedan continuar siendo tratadas conforme al Reglamento nº 3887/92, que les era aplicable al principio, y no quedar sometidas al nuevo régimen tras la entrada en vigor de éste. Según la Comisión, el legislador comunitario no tuvo, en cambio, la intención de excluir, mediante estas disposiciones, la aplicación de la norma de retroactividad prevista en el artículo 2, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 2988/95 respecto a las sanciones administrativas menos severas en el marco del SIGC.

38 No obstante, la Comisión reconoció en la vista que existe una distinción entre los casos en que se aplica la norma de retroactividad que figura en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 y los casos en que no se aplica. La norma de retroactividad, según ella, no puede aplicarse cuando las disposiciones que contemplan las sanciones en la normativa comunitaria son completamente reestructuradas en un nuevo Reglamento.

39 Por lo que respecta a la aplicación, en el presente caso, del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, la Comisión observa que una interpretación distinta de la que ella propone privaría en gran medida de efecto útil al artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95. A su juicio, sólo cabe excluir la aplicabilidad de esta norma de retroactividad si tal circunstancia se prevé expresamente en las disposiciones legales. Ahora bien, señala la Comisión, los artículos 53 y 54 del Reglamento nº 2419/2001 no contienen ninguna disposición expresa en este sentido.

Apreciación del Tribunal de Justicia

40 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, básicamente, si el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una solicitud de ayuda «animales» comprendida en el ámbito de aplicación *ratione temporis* del Reglamento nº 3887/92, que adolece de una irregularidad que da lugar a la aplicación de una sanción en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), de este último Reglamento, las autoridades competentes deben aplicar retroactivamente las disposiciones del artículo 44 del Reglamento nº 2419/2001, basándose en que estas disposiciones son menos severas para el comportamiento de que se trata.

41 Es preciso señalar con carácter preliminar que los objetivos del Reglamento nº 3887/92 son, conforme a sus considerandos séptimo y noveno, controlar eficazmente el cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas comunitarias y establecer disposiciones tendentes a prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes.

42 El artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 tiene por objeto sancionar de manera eficaz y disuasoria no sólo las declaraciones fraudulentas o las que suponen negligencia grave, sino también toda irregularidad que cometa un productor en su solicitud de ayuda (véase la sentencia Schilling y Nehring, antes citada, apartado 27).

43 En virtud de las disposiciones del artículo 10, apartado 2, letra a), segundo guión, del Reglamento nº 3887/92, vigente en el momento de la presentación de la solicitud de ayuda de que se trata en el asunto principal, el importe de la ayuda debe ser reducido en el doble del porcentaje correspondiente al excedente comprobado cuando éste es superior a dos e inferior o igual a cuatro animales.

44 Conforme a estas disposiciones, tal como las interpreta la jurisprudencia, el importe de la ayuda debe disminuirse aun cuando el excedente en el número de animales declarados en relación con el de animales comprobados en el control no se deba a una declaración falsa del solicitante, sino a que no concurran en el caso de determinados animales los requisitos para la concesión de la prima (véase la sentencia Schilling y Nehring, antes citada, apartado 42).

45 Después de que la demandante presentara la solicitud de ayuda controvertida, el Reglamento nº 3887/92 fue derogado por el artículo 53, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001. Este último Reglamento se refiere igualmente a las disposiciones de aplicación del SIGC de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento nº 3508/92.

46 Conforme al artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, las reducciones y exclusiones establecidas en el título IV de dicho Reglamento no se aplicarán cuando los productores hayan presentado información factual correcta o consigan demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte.

47 Además, el Reglamento nº 2988/95 establece en su artículo 2, apartado 2, que, en caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

48 Por tanto, es preciso comprobar si esta disposición se aplica a circunstancias como las del asunto principal.

49 En primer lugar, la irregularidad apreciada en la solicitud de ayuda de la Sra. Gerken, a la que podría aplicarse el artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92, a saber, el hecho de que presentó una solicitud respecto a bovinos en relación con los cuales no demostró el cumplimiento del requisito de edad exigido, constituye una irregularidad en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95.

50 Asimismo, la disminución del importe de las ayudas «animales», incluso la supresión de la ayuda, constituye una sanción administrativa en el sentido del artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento (véanse, en este sentido, las sentencias National Farmers' Union y otros, antes citada, apartado 40, y Schilling y Nehring, antes citada, apartados 26 y 27).

51 Además, los regímenes de sanciones relativas a las solicitudes de ayuda previstos por el Reglamento nº 3887/92 fueron objeto de modificación posterior cuando entró en vigor el Reglamento nº 2419/2001.

52 Por último, el artículo 44, apartado 1, de este último Reglamento estableció disposiciones que preveían sanciones menos severas que las aplicables en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92.

53 Por otra parte, no cabe aceptar la alegación del Gobierno alemán según la cual la aplicación retroactiva, conforme al artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, de estas sanciones menos severas, debería quedar excluida en virtud de las disposiciones del artículo 53, apartado 1, segunda frase, y 54, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001.

54 Estas últimas disposiciones prevén respectivamente que el Reglamento nº 3887/92 continuará aplicándose a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de primas que comiencen antes del 1 de enero de 2002 y que el Reglamento nº 2419/2001 será aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de prima que comiencen a partir del 1 de enero de 2002.

55 No obstante, del cuarto considerando del Reglamento nº 2988/95 se desprende que la eficacia de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de las Comunidades exige el establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias. Además, según el quinto considerando del mismo Reglamento, los comportamientos que constituyen irregularidades, así como las medidas y sanciones administrativas correspondientes, están previstos en normativas sectoriales de conformidad con el Reglamento nº 2988/95.

56 Por consiguiente, en el ámbito de los controles y de las sanciones de las irregularidades cometidas en relación con el Derecho comunitario, el legislador comunitario, al adoptar el Reglamento nº 2988/95, ha establecido una serie de principios generales y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios.

57 Nada en el Reglamento nº 2419/2001 indica que éste pretenda excluir el principio de la aplicación retroactiva de las sanciones menos severas que figura en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95.

58 Por tanto, los artículos 53, apartado 1, segunda frase, y 54, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001 deben interpretarse en el sentido de que se aplican sin perjuicio de la aplicación de este principio.

59 Sin prejuzgar la cuestión de si las demás disposiciones del título IV del Reglamento nº 2419/2001 relativas a la base para el cálculo de las ayudas, de las reducciones y de las exclusiones podrían también aplicarse retroactivamente en determinadas circunstancias, conforme al artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, es preciso aplicar retroactivamente, en virtud de esta última disposición, las disposiciones menos severas del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, a las solicitudes de ayuda comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione temporis* del Reglamento nº 3887/92.

60 Por consiguiente, si un ganadero implicado en el asunto principal demuestra, conforme al artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, haber presentado, en apoyo de una solicitud de ayuda aún en tramitación, información factual correcta o consigue demostrar la inexistencia de otro tipo de falta por su parte en lo que atañe a las irregularidades apreciadas en dicha solicitud de ayuda, no debería aplicarse la sanción prevista en el artículo 10, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92, consistente en la disminución del importe de su ayuda en un porcentaje determinado correspondiente al excedente de animales comprobado.

61 En vista de lo expuesto, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una solicitud de ayuda «animales» comprendida en el ámbito de aplicación *ratione temporis* del Reglamento nº 3887/92, que adolece de una irregularidad que da lugar a la aplicación de una sanción en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), de este último Reglamento, las autoridades competentes deben aplicar retroactivamente las disposiciones del artículo 44, apartado 1, del Reglamento nº 2419/2001, basándose en que estas disposiciones son menos severas para el comportamiento de que se trata.

Costas

62 Los gastos efectuados por el Gobierno alemán y por la Comisión, que han 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 Segunda),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht mediante resolución de 1 de agosto de 2002, declara:

El artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una solicitud de ayuda «animales» comprendida en el ámbito de aplicación *ratione temporis* 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, que adolece de una irregularidad que da lugar a la aplicación de una sanción en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), de este último Reglamento, las autoridades competentes deben aplicar retroactivamente las disposiciones del artículo 44, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, basándose en que estas disposiciones son menos severas para el comportamiento de que se trata.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de julio de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

C.W.A Timmermans