SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 3 de octubre de 1996 *

En el asunto C-41/94,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat en el Bundeministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Regierungsrat en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes, D-53107 Bonn,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Ulrich Wölker, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Georg M. Berrisch y Hans-Jürgen Rabe, Abogados de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13), en la medida en que no imputó al FEOGA la cantidad de 7.518.141 DM que la República Federal de Alemania había abonado en concepto de varios gastos relativos al régimen comunitario de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris (Ponente), Presidente de Sala; P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de octubre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de diciembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de enero de 1994, la República Federal de Alemania solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13), en la medida en que no imputó al FEOGA la cantidad de 7.518.141 DM que la República Federal de Alemania había abonado en concepto de varios gastos relativos al régimen comunitario de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno.

2 En el informe de síntesis relativo a los resultados de los controles para la liquidación de cuentas del FEOGA, Sección Garantía, para el ejercicio de 1990 (en lo sucesivo, «informe recapitulativo»), adjunto a la demanda, la Comisión declaró que la República Federal de Alemania (en especial, los Estados federados de Baviera y de Baden-Württemberg) no había aplicado correctamente el régimen de prima especial establecido por la normativa comunitaria en favor de los productores de carne de vacuno. Por consiguiente, no imputó al FEOGA la cantidad antes mencionada.

3 Esta cantidad resulta de tres correcciones: una primera corrección de 5.040.986 DM, por falta de controles administrativos eficaces y por deficiencias del sistema de concesión de la prima para la carne de vacuno aplicado en Baviera y Baden-Württemberg (punto 4.10.4.2.1 del informe recapitulativo); una segunda corrección, por deficiencias relativas al riesgo de pagos múltiples, de 838.636 DM, en el caso de las importaciones procedentes de otros Estados miembros, y de 311.529 DM, en el caso de las exportaciones hacia otros Estados miembros (punto 4.10.4.2.2 del informe recapitulativo), y una tercera corrección, de 1.326.990 DM, por lagunas en la aplicación de las disposiciones transitorias establecidas en el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 714/89 de la Comisión, de 20 de marzo de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno (DO L 78, p. 38) (punto 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo).

4 Resulta de los autos que la adopción de la Decisión impugnada fue precedida de tres escritos dirigidos por la Comisión al Gobierno alemán los días 9 de agosto de 1991, 4 de septiembre de 1991 y 29 de septiembre de 1992, que contenían en detalle las apreciaciones de hecho efectuadas por la Comisión con ocasión del control y a las cuales había respondido el Gobierno alemán.

5 En su recurso, el Gobierno demandante alega diversos motivos contra las imputaciones enunciadas en los puntos 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 y 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo. Aduce, además, que la Comisión fue informada de la aplicación en Alemania del régimen de prima especial y que, en cualquier caso, su carácter supuestamente defectuoso tiene origen en el Derecho comunitario.

I — En cuanto a la falta de controles administrativos eficaces y a las deficiencias del sistema de concesión de la prima especial para la carne de vacuno aplicado en Baviera y en Baden-Württemberg (punto 4.10.4.2.1 del informe recapitulativo)

6 La prima especial para la carne de vacuno concedida durante el período 1989/1990 se basa en el apartado 1 del artículo 4 *bis* 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), modificado por el Reglamento (CEE) nº 571/89 del Consejo, de 2 de marzo de 1989 (DO L 61, p. 43).

7 Esta disposición está redactada en los términos siguientes:

«1. Los productores de carne de vacuno podrán beneficiarse de una prima especial. La prima se concederá a petición suya, para los vacunos machos de al menos nueve meses que se engorden en su explotación. La prima se limitará a noventa animales por año natural y por explotación. [...]

Dicha prima sólo se concederá una vez por cada animal. Se abonará o reintegrará al productor.»

8 Otras normas relativas a los requisitos para la concesión de la prima especial para la carne de vacuno figuran en el Reglamento (CEE) nº 468/87 del Consejo, de 10 de febrero de 1987, por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno (DO L 48, p. 4), modificado por el Reglamento (CEE) nº 572/89 del Consejo, de 2 de marzo de 1989 (DO L 63, p. 1).

9 El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 468/87, modificado por el Reglamento nº 572/89, establece lo siguiente:

«Para la aplicación de la prima contemplada en el artículo 4 *bis* del Reglamento (CEE) nº 805/68, cada animal sólo será elegible una vez en su vida.

Sólo se podrá solicitar prima para animales que en la fecha de presentación de la solicitud tengan al menos seis meses.

[...]»

10 Las normas dirigidas a imponer el respeto de dichos requisitos materiales figuran en el Reglamento nº 714/89.

11 Dichas normas se refieren:

— a los datos relativos a la edad de los animales considerados (artículo 2);

— a la identificación de dichos animales (artículo 7);

— al control administrativo e inspecciones sobre el terreno por parte de las autoridades nacionales competentes (artículo 8).

12 El punto 4.10.4.2.1 del informe recapitulativo enuncia cinco imputaciones relativas a: A. Los controles administrativos en general; B. Los controles administrativos relativos a la indicación de la edad de los animales; C. Los criterios de selección de los solicitantes para la inspección de las explotaciones sobre el terreno; D. Las inspecciones sobre el terreno, en la medida en que afectaban a la identificación de los animales, y E. Las demás deficiencias de las inspecciones sobre el terreno.

A — *Los controles administrativos en general*

13 El artículo 8 del Reglamento nº 714/89 dispone lo siguiente:

«1. Las autoridades competentes designadas por cada Estado miembro procederán al control administrativo y efectuarán inspecciones sobre el terreno con objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del régimen de la prima especial. Dichos controles deberán llevarse a cabo sobre un número mínimo de explotaciones que la Comisión fijará [...]. Se controlará, en particular:

a) el número de bovinos machos existentes en la explotación dirigida por el productor [e incluidos en] la solicitud [...];

b) la veracidad de las declaraciones y el cumplimiento de los compromisos suscritos por el productor;

c) el cumplimiento de las disposiciones relativas a la identificación o al marcado contemplados en el artículo 7.

2. Los Estados miembros, a fin de permitir un control suficiente de las solicitudes presentadas con arreglo al artículo 2, fijarán el período mínimo durante el que los bovinos machos deberán permanecer en la explotación después de la fecha de presentación de la solicitud. Dicho período no podrá ser inferior a dos meses ni superior a cinco.»

14 En el informe recapitulativo, la Comisión afirma lo siguiente:

«Se ha comprobado que el control administrativo de las solicitudes no incluidas entre las sometidas a inspección de la explotación consistía únicamente en comprobar que los solicitantes rellenaban su formulario y presentaban su solicitud con arreglo a lo prescrito y en cerciorarse de que se respetara efectivamente el número máximo de noventa animales por año natural. [...]

El FEOGA ha acreditado que los controles administrativos efectuados por las autoridades alemanas no eran en absoluto los queridos por la normativa vigente y que no constituían garantías mínimas para el fondo.»

15 Sobre este punto, el Gobierno demandante alega, en primer lugar, que el concepto de «control administrativo» significa una comprobación eficaz de la plausibilidad de las demandas. No sería razonable exigir de un control administrativo resultados casi tan fiables como los que resultan de una inspección sobre el terreno.

16 La Comisión expone que la crítica por ella formulada en el informe recapitulativo no equivale en absoluto a considerar que el control administrativo deba permitir obtener un grado de certeza aproximadamente igual que el obtenido en una inspección sobre el terreno. Al efectuar el control administrativo, las autoridades nacionales deben, en particular, comprobar la exactitud y la verosimilitud de las

cifras y de los compromisos o declaraciones que aparecen en las solicitudes, a fin de garantizar que se han respetado los requisitos para la concesión de las primas.

17 A tal respecto, hay que señalar que el control administrativo, que precede a las inspecciones sobre el terreno, debe efectuarse de modo que permita a las autoridades nacionales extraer todas las conclusiones posibles, de certeza o de duda, en cuanto al respeto de los requisitos de concesión de las primas. Por consiguiente, dicho control debería consistir en una comprobación de la regularidad de las solicitudes y de los compromisos o de las declaraciones que las acompañen; en una comparación de las solicitudes con las que, en su caso, haya presentado el mismo productor los años anteriores; en su comparación con las solicitudes relativas a otras explotaciones, sobre todo a las más importantes, y en un examen de las informaciones recogidas, contrastándolas con los datos estadísticos disponibles, y de cualquier otro dato útil, con el fin de detectar los expedientes sospechosos.

18 El Gobierno demandante mantiene, en segundo lugar, que los servicios competentes de los dos Estados federados controlados por la Comisión, llevaron a cabo una comprobación administrativa eficaz de la plausibilidad de las solicitudes. Las indicaciones consignadas en las solicitudes de prima fueron generalmente comparadas con las que aparecían en las solicitudes del año anterior. Además, con respecto a las explotaciones que habían sido anteriormente objeto de inspección sobre el terreno, era posible llevar a cabo una comparación con las actas de inspección correspondientes. Cuando se observaba una variación importante en el número de primas solicitadas para años diferentes, se sometían a controles administrativos más frecuentes las explotaciones afectadas.

19 En apoyo de sus afirmaciones, el Gobierno demandante invocó en su escrito de réplica una investigación practicada el 12 de septiembre de 1991 por el Staatsmi-

nisterium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministerio de Alimentación, Agricultura y Bosques) de Baviera en todos los servicios de agricultura de Baviera. Dicha investigación, referida a las medidas adoptadas para comprobar la verosimilitud de las informaciones proporcionadas en las solicitudes, demostró que determinados servicios estaban en condiciones de comprobar gran cantidad de informaciones.

20 La Comisión opone preclusión de la aportación, en esta fase del procedimiento, de la referida investigación por parte del Gobierno demandante. La fecha límite para remitir los datos complementarios que los Estados miembros desearan aportar fue fijada en el 15 de diciembre de 1992 mediante decisión de la Comisión de 6 de noviembre de 1992, adoptada en virtud del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Garantía (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), modificado por el Reglamento (CEE) nº 422/86 de la Comisión, de 25 de febrero de 1986 (DO L 48, p. 31). Además, el apartado 1 y el párrafo primero del apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, prohíben al Gobierno demandante, según la Comisión, proponer nuevas pruebas o invocar motivos nuevos.

21 La Comisión niega además las afirmaciones del Gobierno demandante, según las cuales los servicios competentes de los dos Estados federados controlados por la Comisión llevaron a cabo una comprobación administrativa eficaz de la plausibilidad de las solicitudes. En particular, el Sr. Malcom Slade, funcionario de la Comisión e inspector responsable a la sazón, declaró en la vista que, con ocasión de los controles que efectuó en los Estados federados de Baviera y de Baden-Württemberg, las autoridades no pudieron aportar ningún documento (nota, informe o formulario cumplimentado por el funcionario nacional competente) que acreditara que se habían efectuado realmente comparaciones y que los datos estadísticos disponibles habían sido tenidos en cuenta en el marco del control administrativo. Además, no existía ningún documento que certificara que el Ministerio competente del Estado federado afectado hubiera encargado a los correspondientes servicios de control actuar de ese modo.

22 El Gobierno demandante replica que, dado que habían efectuado por sí mismos inspecciones sobre el terreno, los agentes encargados del control tenían un conocimiento tan preciso de las explotaciones que no era necesario proceder a la redacción de un informe.

23 Procede señalar, en primer lugar, que, dado que fue invocada por primera vez por el Gobierno demandante en su escrito de réplica, la investigación de 12 de septiembre de 1991 no puede ser tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia, por constituir una prueba extemporánea. En efecto, mediante decisión de 6 de noviembre de 1992, adoptada al amparo del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 1723/72, modificado por el Reglamento n° 422/86, la Comisión fijó en el 15 de diciembre de 1992 la fecha límite para la remisión por parte de los Estados miembros de las informaciones complementarias. Ahora bien, el Gobierno demandante no aportó dentro de dicho plazo los resultados de la investigación de que se trata y tampoco ha invocado ante el Tribunal de Justicia circunstancias excepcionales que puedan justificar el retraso registrado (véase, asimismo, la sentencia de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartados 13 a 15).

24 Procede señalar, a continuación, que a falta de toda prueba escrita capaz de desvirtuar las apreciaciones contenidas en el informe recapitulativo, según las cuales los servicios competentes no efectuaron un control como el descrito anteriormente en el apartado 16, las alegaciones del Gobierno demandante relativas al contenido de los controles administrativos efectuados en los dos Estados federados deben considerarse infundadas.

25 Por consiguiente, los motivos alegados por el Gobierno demandante frente a la imputación relativa a los controles administrativos en general deben ser desestimados.

B — *Los controles administrativos relativos a la indicación de la edad de los animales*

26 El artículo 2 del Reglamento nº 714/89 dispone lo siguiente:

«Las solicitudes de prima [...] deberán incluir [...]:

— datos relativos a la edad de los animales considerados [...]»

27 En el informe recapitulativo, la Comisión afirma lo siguiente:

«[...] las autoridades alemanas no pedían dicha información, sino que se contentaban con una mera declaración de los solicitantes en el sentido de que todos los animales incluidos en una solicitud tenían como mínimo 6 meses.

No debe perderse de vista que en Alemania:

— los animales se conservan, a veces, hasta una edad superior a 24 meses;

— el período de solicitud vuelve a abrirse cada ocho meses;

— los solicitantes perforan por sí mismos las orejas de los animales.

Es evidente que una indicación más precisa de la edad de los animales habría mejorado:

— el control administrativo;

— la selección de las solicitudes con vistas a inspecciones en la explotación;

— la calidad de las inspecciones en la explotación, en la medida en que dicho dato indicaría claramente que los animales incluidos en una solicitud son los que se inspeccionan, esto es, que 10 animales incluidos en una solicitud a la edad de 6 meses deben tener tres meses más tarde la apariencia de 9 meses. [...]»

28 El Gobierno demandante alega que las solicitudes sometidas se ajustan al artículo 2 del Reglamento nº 714/89, dado que dicha disposición no somete la indicación relativa a la edad de los animales a ningún requisito formal.

29 Además, según el Gobierno demandante, el sistema establecido en Alemania para la aplicación del régimen de prima especial está organizado de modo tal que excluye la doble concesión de la prima para el mismo animal. En particular, dicho sistema establece marcados diferenciados que se aplican alternativamente, en función de la época de la solicitud, en la oreja izquierda o en la oreja derecha del animal acogido a la prima. El mantenimiento de los animales en la explotación hasta un nuevo período de marcado idéntico no sería económicamente rentable para el productor, habida cuenta, por una parte, de que la edad mínima para que un animal sea acogido a la prima es de 6 meses y que los períodos de presentación de las solicitudes se desarrollan en un intervalo de ocho meses y, por otra parte, que los productores perciben un precio más ventajoso si el animal es sacrificado a la edad de 18 meses, ya que, en ese momento, es máxima la calidad de su carne.

30 Según la Comisión, el hecho de que el artículo 2 del Reglamento nº 714/89 no determine la manera en que deban ser proporcionados los datos relativos a la edad de los animales no significa que la forma en que dicha edad se indica en los formularios alemanes se ajuste a las exigencias del Derecho comunitario. Si así fuera, la normativa comunitaria bien podría haber renunciado a dicha indicación. En particular, la consignación en la solicitud, no de la edad del animal de que se trate, sino de la edad mínima exigida por la normativa no permite extraer conclusión alguna en el marco del control administrativo o de la inspección sobre el terreno, dado que es imposible comprobar la identidad de los animales contemplados por la solicitud con la de los controlados sobre el terreno.

31 Por otra parte, los argumentos invocados por el Gobierno demandante en cuanto a la exclusión de doble pago de la prima se basan en la fiabilidad del sistema de marcado alemán que, precisamente, niega la Comisión.

32 Procede señalar, al respecto, que el artículo 2 del Reglamento nº 714/89 debe interpretarse a la luz de la finalidad de dicho Reglamento, que radica en la aplicación de un procedimiento de control eficaz que garantice que se observarán los requisitos materiales a los cuales se supedita la concesión de la prima.

33 La indicación concreta de la edad del animal de que se trate reviste, al respecto, una importancia fundamental, ya que sólo una indicación así realizada permite garantizar la identidad de los animales a los que se refiere la solicitud con los que se hallan presentes en la explotación en el momento de la inspección sobre el terreno.

34 Los argumentos que el Gobierno demandante basa en la manera en que se aplica en Alemania el régimen de prima especial para la carne de vacuno no consiguen desvirtuar esta afirmación. Tanto más es así cuanto que el marcado de los animales es efectuado por los solicitantes.

35 Por consiguiente, los motivos alegados por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a los controles administrativos de la indicación de la edad de los animales deben ser desestimados.

C — *Los criterios de selección de los solicitantes para la inspección de las explotaciones sobre el terreno*

36 En el informe recapitulativo figura la siguiente afirmación relativa a la selección de los solicitantes:

«El FEOGA no ha observado ningún modo de selección sistemático de los solicitantes con vistas a la inspección de las explotaciones y considera que esta deficiencia debilitó el régimen de control en su totalidad.»

37 El Gobierno demandante alega que el procedimiento aplicado, que consistía en confiar al azar en la mayor parte de los casos la selección de las explotaciones que habían de inspeccionarse, conduce en la práctica a un reparto satisfactorio y objetivo, dado que las explotaciones inspeccionadas anteriormente no podían, de este modo, sentirse «a cubierto» por algunos años.

38 No obstante, las explotaciones con respecto a las cuales el control administrativo o experiencias anteriores habían movido a los servicios competentes a estimar particularmente oportuna una inspección sobre el terreno fueron consideradas, según el Gobierno demandante, con prioridad. Otro tanto ocurrió con las solicitudes que incluían datos oscuros. Además, las autoridades competentes habían recibido instrucciones de aumentar de manera adecuada el número de comprobaciones en caso de proliferar las irregularidades. El Gobierno demandante invoca al respecto los

escritos del Ministerio competente bávaro, de 24 de enero de 1989 y 13 de agosto de 1990, así como el escrito del Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministerio del Medio rural, Alimentación, Agricultura y Bosques) de Baden-Württemberg, de 7 de junio de 1989.

39 Además, según el Gobierno demandante, los Estados miembros tienen una amplia facultad de apreciación en cuanto al procedimiento de selección de los solicitantes que deben ser sometidos a una inspección sobre el terreno. Expone que la propia Comisión, en un escrito de 9 de agosto de 1991, reconoció que dicha facultad había sido correctamente ejercida por la República Federal de Alemania.

40 La Comisión mantiene primeramente que, con arreglo al apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 714/89, los Estados miembros deben garantizar un control suficientemente eficaz, aun cuando sólo estén obligados a inspeccionar una cantidad mínima de explotaciones. Por consiguiente, es poco adecuado abandonarse al azar para elegir los solicitantes que han de someterse a una inspección sobre el terreno. La República Federal de Alemania debería, por el contrario, haber establecido criterios de selección adecuados a los riesgos asumidos al conceder primas.

41 La Comisión alega a continuación que la afirmación del Gobierno demandante en cuanto a la selección prioritaria de determinadas explotaciones está por probar. En efecto, según ella, ha precluido para el Gobierno alemán la posibilidad de invocar, por primera vez en su escrito de réplica, el escrito del Ministerio bávaro competente, de 24 de enero de 1989. En cuanto al escrito del mismo Ministerio, de fecha 13 de agosto de 1990, no pudo prácticamente surtir efectos durante el ejercicio objeto del litigio.

42 Por último, la Comisión considera que de su escrito de 9 de agosto de 1991 no resulta la admisión por su parte del principio de selección al azar. Afirma que, por el contrario, indicó expresamente en dicho escrito que había que combinar, de manera adecuada, varios criterios de selección.

43 Hay que señalar al respecto que el control administrativo y la inspección sobre el terreno fueron concebidos por el legislador comunitario como dos medios de comprobación que, aun cuando son distintos, se complementan recíprocamente en el marco del procedimiento de control establecido por el artículo 8 del Reglamento nº 714/89.

44 En virtud de lo señalado en el apartado 17 de la presente sentencia en cuanto al contenido del control administrativo, la selección de los solicitantes que han de someterse a una inspección sobre el terreno debe efectuarse basándose en una combinación de criterios adecuados y no únicamente, ni siquiera principalmente, al azar. Así, para garantizar la eficacia del procedimiento de control, las inspecciones sobre el terreno pueden, por ejemplo, referirse prioritariamente a las explotaciones más importantes o a las que, según los resultados del control administrativo, se hayan revelado sospechosas, pudiendo controlarse las restantes al azar.

45 El argumento del Gobierno demandante según el cual, a pesar de la aplicación del principio de selección al azar, las explotaciones sospechosas fueron inspeccionadas con carácter prioritario, no puede ser acogido a falta de toda prueba que lo acredite. Por otra parte, los escritos de los Ministerios competentes de Baviera y de Baden-Württemberg a los cuales se remitió el Gobierno demandante no se refieren a los criterios de selección de los solicitantes, sino al número de explotaciones que había que inspeccionar.

46 Por consiguiente, los motivos propugnados por el Gobierno demandante en relación con la imputación relativa a los criterios de selección de los solicitantes para la inspección de las explotaciones sobre el terreno deben ser desestimados.

D. *Las inspecciones sobre el terreno, en la medida en que se referían a la identificación de los animales*

47 El párrafo primero del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89 dispone lo siguiente:

«Los animales para los que se presente la solicitud de prima contemplada en el artículo 2 deberán llevar, en los plazos fijados por los Estados miembros y, a más tardar, cinco semanas después de la fecha de presentación de la solicitud, una identificación que sea perfectamente visible y permanente. Dicha identificación consistirá en el marcado indeleble de una oreja del animal, bien mediante su perforación, bien mediante la fijación de una marca en la misma, bien mediante la correspondiente incisión.»

48 En el informe recapitulativo, la Comisión señala lo siguiente:

«En Alemania, [la] marca de identificación consiste en una perforación circular o en la colocación de una marca auricular metálica de color lila; dichas marcas son aplicadas por los solicitantes sin vigilancia oficial. El método de marcado es decidido por los solicitantes [...]

El FEOGA no está convencido de que dicho sistema de marcado proporcione las garantías necesarias, ya que:

— las marcas auriculares metálicas pueden quitarse fácilmente (bien por accidente, bien deliberadamente);

— la perforación mínima, que es de 1 cm, tiende a volver a cerrarse;

— las actividades comerciales o veterinarias dan origen a menudo a toda una serie de agujeros y cicatrices diversos.

[...] los controles efectuados por el FEOGA en Alemania confirmaron plenamente, hasta niveles sorprendentes, la existencia de riesgos reales de irregularidades derivadas de las posibilidades teóricas que acaban de describirse.»

49 El Gobierno demandante alega primeramente que el marcado practicado en Alemania se ajusta al párrafo primero del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89. Los casos en que las perforaciones en las orejas de los animales no son suficientemente identificables o las marcas en la oreja se pierden son raros y excepcionales. A tal respecto, el Gobierno demandante invoca, en su escrito de réplica, un informe pericial fechado el 7 de julio de 1994, pero relativo a una investigación efectuada en 1987. Además, incluso en estos casos, los solicitantes tenían, según resulta de un escrito de 25 de septiembre de 1989 del Bundesministerium für Landwirtschaft (Ministerio Federal de Agricultura) dirigido a los Estados federados, la obligación de volver a marcar los animales. Por último, las solicitudes de primas relativas a animales que no estaban marcados de manera irreprochable fueron denegadas, lo que dio lugar a diversos procesos ante los tribunales alemanes de lo contencioso administrativo.

50 El Gobierno demandante mantiene a continuación que la Comisión, tras haber recibido comunicación, con arreglo al Reglamento nº 714/89, del sistema adoptado en Alemania, reconoció la conformidad del método de marcado practicado con el apartado 1 del artículo 7 de dicho Reglamento. Se remite al respecto a un escrito de 23 de noviembre de 1989 que la Comisión dirigió a la República Federal de Alemania, así como a un télex de 2 de julio de 1987, enviado asimismo por la Comisión a dicho Estado miembro, y que se refería a la conformidad de dicho método de marcado con las normas análogas contenidas en aquella época en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 859/87 de la Comisión, de 25 de marzo de

1987, relativo a las modalidades de aplicación del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino (DO L 82, p. 25).

51 Según el Gobierno demandante, corrobora esta afirmación el hecho de que, en otros casos, la Comunidad ha definido regímenes de identificación similares al practicado en Alemania. Así ocurre, en especial, en el caso de 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).

52 Por el contrario, la Comisión expone en primer lugar que, si bien el sistema de marcado practicado en Baviera y en Baden-Württemberg aplicaba dos de los medios expresamente autorizados a tal efecto por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89, no respondía, sin embargo, a las exigencias del Derecho comunitario. No lograba, en particular, la identificación bien visible y permanente ni el marcado indeleble de una oreja del animal. Tanto los controles como algunos testimonios recogidos por los funcionarios de la Comisión entre los productores alemanes confirman, según la Comisión, la insuficiencia del sistema de identificación aplicado. En la vista, la Comisión declaró, sobre este punto, que los animales presentaban «multitud» de perforaciones que hacían difícil, por no decir imposible, una identificación correcta.

53 En segundo lugar, la Comisión estima que ha precluido para el Gobierno demandante la invocación del informe pericial.

54 En tercer lugar, observa que, en su escrito de 23 de noviembre de 1989, invocado por el Gobierno demandante, únicamente confirmó la fiabilidad de la perforación auricular en sí misma, sin emitir ninguna valoración positiva en cuanto a la manera en que dicha perforación se practicaba en Alemania, tanto más cuanto que en aquella época no la conocía en detalle, lo cual se confirma, en especial, por el hecho de que no mencionó en absoluto la identificación mediante «marcas auriculares de color lila» que también se utiliza en Alemania.

55 En cuarto lugar, la Directiva 92/102 invocada por el Gobierno demandante carece de efectos sobre el ejercicio económico de 1990.

56 Procede señalar primeramente que, en el informe recapitulativo, la Comisión no criticó *in abstracto* el método de marcado existente en Alemania, sino la forma concreta en que aquél se aplicaba.

57 Pues bien, el Gobierno demandante no ha conseguido demostrar que tal apreciación sea errónea.

58 El informe pericial invocado por primera vez en el escrito de réplica no puede ser tenido en cuenta por el Tribunal de Justicia, porque constituye una prueba extemporánea. Con independencia de la cuestión de si es exacta la afirmación del Gobierno demandante, alegada en la vista, de que la Comisión le comunicó por primera vez sus críticas en cuanto a la identificación de los animales sólo unos días después de transcurrido el plazo que ella misma había fijado para la remisión por los Estados miembros de las informaciones complementarias, la República Federal de Alemania estaba en condiciones de obtener a tiempo un informe pericial y, por lo tanto, de aportarlo con su recurso.

59 En vista de las constataciones realizadas sobre el terreno por los funcionarios de la Comisión y de las declaraciones de sus agentes en la vista, el escrito de 25 de septiembre de 1989 del Bundesministerium für Landwirtschaft no puede probar que la obligación en él mencionada de volver a marcar los animales en caso de debilitarse el marcado fue efectivamente observada por los solicitantes. Por otra parte, la controversia sometida a los tribunales alemanes de lo contencioso administrativo, más que refutar, confirma la existencia de problemas importantes en cuanto a la manera en que se realizó el marcado.

60 En cuanto al argumento basado en el escrito de la Comisión de 23 de noviembre de 1989, tampoco es capaz de desvirtuar la apreciación contenida en el informe recapitulativo. En efecto, en dicho escrito, la Comisión se pronunció *in abstracto* sobre la conformidad con el Reglamento nº 714/89 de uno de los dos métodos de marcado utilizados en Alemania sin emitir ninguna apreciación en cuanto a la forma en que dicho método se aplicaba concretamente.

61 Por último, el argumento basado en la Directiva 92/102 no es pertinente, dado que dicha Directiva es posterior y ajena a los hechos objeto del litigio.

62 Por consiguiente, los motivos propugnados por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a las inspecciones sobre el terreno en la medida en que afectaban a la identificación de los animales deben ser desestimados.

E — *Las demás deficiencias de las inspecciones sobre el terreno*

63 El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89 establece la obligación de llevar un documento que acompañe a cada animal o un registro de la cabaña cuando un Estado miembro utilice, en el marco del régimen de prima especial, un sistema de identificación aplicado también fuera de dicho marco específico.

64 En el informe recapitulativo, la Comisión afirma que las inspecciones sobre el terreno estaban viciadas de raíz ya que «se realizaban con la única finalidad de acercar el número de animales convenientemente marcados presentes en la explotación en el momento de la inspección al número de animales incluidos en una solicitud». Añade que «no se obligaba a los solicitantes a llevar registros de ganado u otras cuentas que pudieran demostrar la presencia y la edad de los animales que realmente se habían incluido en una solicitud».

65 El Gobierno demandante estima que esta imputación se basa en datos fácticos inexactos. Considera que los conocimientos de los inspectores alemanes en relación con el medio local y su capacidad de evaluar la edad de los animales gracias a su función de asesor, conjugada con los datos recogidos con ocasión del control administrativo, permitieron realizar inspecciones sobre el terreno eficaces. Añade que el punto 7 del formulario del acta de control obligaba expresamente a los inspectores a comprobar si el período mínimo de presencia del animal correspondiente en la explotación había sido respetado.

66 Según el Gobierno demandante, la imputación de la Comisión tampoco es jurídicamente fundada. Del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89 resulta *a contrario* que, cuando un Estado miembro utiliza, en el marco del régimen de prima especial, un sistema de identificación específico (Alemania) y no un sistema preexistente, el Derecho comunitario no impone obligación alguna de llevar un registro de la cabaña o cuentas de otro tipo.

67 La Comisión da la razón al Gobierno demandante cuando afirma que la normativa comunitaria no obliga expresamente a llevar un registro o una contabilidad. No obstante, ello no significa que, al realizar la inspección sobre el terreno, los funcionarios alemanes pudieran limitarse a comprobar si el número de animales presentes en el momento de la inspección concordaba con el número indicado en la solicitud. Como mínimo habrían debido intentar comprobar, además, si, al presentarse la solicitud, se encontraba presente en la explotación la cantidad consignada de reses bovinas con edad inferior a 6 meses y si éstas se habían mantenido en ella durante el período mínimo. Asimismo, tendrían que haber interrogado al respecto a los propietarios de la explotación. Pues bien, los inspectores del FEOGA pudieron comprobar que los inspectores alemanes no formularon la correspondiente pregunta, reflejada en el punto 7 del formulario del acta de control.

68 Hay que señalar que la imputación formulada en el informe recapitulativo no se refiere a la inexistencia de registros o cuentas de otro tipo sino a las deficiencias de las inspecciones realizadas en cuanto a la comprobación de la edad y de la presencia en las explotaciones de los animales con respecto a los cuales se había formulado una solicitud de prima.

69 El Gobierno demandante no niega que los inspectores tenían la obligación de interrogar al respecto a los solicitantes, dado que alega que en el formulario del acta de control figuraban cuestiones en este sentido.

70 Se plantea, por consiguiente, la cuestión de si tales preguntas fueron efectivamente formuladas a los solicitantes por los inspectores alemanes.

71 La Comisión lo niega basándose en las apreciaciones de los inspectores del FEOGA.

72 El Gobierno demandante no ha aportado, por su parte, ninguna prueba que acredite que los inspectores alemanes formularon efectivamente a los solicitantes cuestiones relativas al punto 7 del acta de control.

73 Por consiguiente, el motivo propugnado por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a las demás deficiencias de las inspecciones sobre el terreno debe ser desestimado.

II — En cuanto a la corrección relativa a la importación y exportación de animales acogidos a prima (punto 4.10.4.2.2 del informe recapitulativo)

74 Este punto del informe recapitulativo afecta a: A. La importación de animales de Bélgica y de Francia, y B. Las exportaciones de animales hacia Italia.

A — *La importación de animales de Bélgica y de Francia*

75 En el informe recapitulativo se afirma lo siguiente:

«A los animales procedentes de estos dos países les fue practicada una perforación específica en la oreja, pero las autoridades alemanas no han acreditado haber adoptado las medidas necesarias (por ejemplo, mediante instrucciones a los solicitantes y a los inspectores) para evitar el pago posterior de una segunda prima en Alemania.»

76 El Gobierno demandante mantiene que el riesgo de doble concesión de la prima para animales importados de Bélgica y de Francia, portadores de una marca de identificación análoga al marcado alemán, fue recordado a la Comisión en varias ocasiones, verbalmente y por escrito, en diciembre de 1989, y luego nuevamente en un escrito de 16 de noviembre de 1990. Sin embargo, hasta el 3 de mayo de 1991 no informó la Comisión al Gobierno federal de que estos dos Estados miembros iban a establecer una marca de exportación en forma de perforación triangular en la oreja.

77 La Comisión, aun cuando confirma esta alegación, considera que las autoridades alemanas habrían debido cumplir las obligaciones generales que incumben a todo Estado miembro en la aplicación de la Política Agrícola Común para evitar la doble concesión de la prima.

78 Hay que señalar al respecto que en la época de los hechos ninguna disposición de Derecho comunitario obligaba al Estado miembro de importación a adoptar medidas para identificar los animales importados de una manera específica y diferente de la practicada en dicho Estado.

79 Además, la adopción de las medidas necesarias para garantizar la libre circulación del ganado vacuno sin riesgo de doble concesión de la prima presupone una coordinación de los diferentes sistemas nacionales. Pues bien, esta tarea incumbe, por definición, a las Instituciones comunitarias y no a los Estados miembros.

80 Por consiguiente, el motivo propugnado por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a la importación de animales de Bélgica y de Francia debe ser estimado y procede anular la correspondiente corrección, por importe de 838.636 DM.

B — *Las exportaciones de animales hacia Italia*

81 Para garantizar que cada animal sólo se acoja a la prima una vez en su vida, el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89 estableció normas en materia de identificación.

82 El párrafo primero de esta disposición, reproducido en el apartado 47 de la presente sentencia, exige «el marcado indeleble de una oreja del animal, bien mediante su perforación, bien mediante la fijación de una marca en la misma, bien mediante la correspondiente incisión».

83 Según el párrafo segundo, cuando un Estado miembro aplique un sistema de identificación fuera del régimen de prima especial, podrá utilizarlo también dentro de este marco, siempre que dicho sistema incluya la aplicación de un número sobre la oreja del animal o sobre una marca auricular y con la condición, en especial, de llevar un documento que acompañe a cada animal o un registro.

84 El párrafo tercero de la referida disposición establece lo siguiente:

«No obstante, los animales identificados de este modo que, previo pago de la prima, se expidan hacia otro Estado miembro deberán marcarse de un modo específico en el momento de la expedición.»

85 En el informe recapitulativo, la Comisión afirma lo siguiente:

«Alemania no ha practicado en los animales exportados hacia Italia el marcado específico, y, por consiguiente, no ha existido obstáculo para el pago de una segunda prima en dicho Estado miembro.»

86 El Gobierno demandante considera que la obligación de marcado específico de los animales exportados sólo se impone en el caso contemplado en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89 y, por consiguiente, únicamente para los Estados que utilicen un sistema de marcado que también se aplique fuera del régimen de prima especial. Por el contrario, los que como la República Federal de Alemania, utilicen un sistema de marcado específico para los animales que hayan sido acogidos a la prima no tienen la obligación de marcar de nuevo los animales exportados.

87 Por otra parte, los marcados efectuados en Alemania (marca auricular metálica de color lila sobre la cual se halla impresa la indicación «Prima especial — Reglamento nº 468/87», o una perforación circular de la oreja del animal) no pueden ser utilizados para solicitar la prima especial en Italia, dado que este país ha establecido una identificación diferente (marca auricular blanca y verde).

88 La Comisión mantiene, por el contrario, que el marcado específico se impone para todos los animales que se expidan, tras el pago de la prima, hacia cualquier otro Estado miembro. El párrafo tercero del apartado 1 del artículo 7 se refiere, según la Comisión, no sólo a los animales identificados por un sistema contemplado en el párrafo segundo, sino también a los identificados con arreglo al párrafo primero de este último apartado.

89 Procede pues examinar si la expresión «identificados de este modo» que aparece en el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 7 se refiere solamente al párrafo segundo o si también se refiere al párrafo primero de la propia disposición.

90 Procede señalar primeramente que la disposición objeto del litigio debe ser interpretada a la luz de la finalidad perseguida por el apartado 1 del artículo 7, que consiste en evitar el doble pago de la prima por el mismo animal.

91 Habida cuenta de dicha finalidad, hay que estimar que la exigencia de un marcado específico suplementario, establecida en el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 7, se refiere únicamente a los animales afectados por el párrafo precedente, esto es, por el párrafo segundo.

92 En efecto, cuando un Estado miembro aplica a la vez el mismo sistema de marcado para el ganado vacuno acogido a la prima especial y para otros fines, resulta imposible a las autoridades de los demás Estados miembros hacia los cuales se expide dicho ganado bovino apreciar si el marcado que lleva el animal está vinculado al pago de la prima especial o a una razón diferente. Esa es la razón de la indicación de una identificación específica suplementaria.

93 Por el contrario, los animales que ya son portadores de un marcado específico que solamente se utiliza en el marco del régimen de prima especial y que se ajusta al párrafo primero pueden ser identificados por las autoridades del Estado miembro al que se expida.

94 Corrobora esta interpretación, como demostró el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, la génesis de la disposición aquí considerada. De ella resulta que la obligación de un marcado específico suplementario para los animales que se expidan hacia otro Estado miembro, prevista inicialmente para todo animal marcado según el sistema estándar y extendida luego a los animales expedidos que habían sido marcados según el sistema de identificación excepcional, fue finalmente suprimida por el Reglamento nº 714/89 para los animales de la primera categoría.

95 Por consiguiente, el motivo propugnado por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a las exportaciones de bovino hacia Italia debe ser estimado y procede anular la corrección correspondiente por importe de 311.529 DM.

III — En cuanto a la corrección relativa a la aplicación de las disposiciones transitorias para los animales de más edad (punto 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo)

96 El apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 714/89, como excepción a lo dispuesto en el artículo 2 del mismo Reglamento, estableció un período transitorio durante el cual podían presentar solicitudes para animales de más edad los productores de los Estados miembros en que se aplique por primera vez la prima especial.

97 Los apartados 2 y 3 de la misma disposición establecen lo siguiente:

«2. Los Estados miembros a los que no concierna el apartado 1 pueden abrir, entre el 3 de abril y el 4 de junio de 1989, un período transitorio para la presentación de solicitudes que afecten a animales cuyo engorde haya acabado prácticamente.

En estos casos el productor deberá declarar en su solicitud:

— que los animales afectados tienen al menos 12 meses el día de la presentación de la solicitud;

— que los mantendrá en su explotación durante un mes como mínimo;

— que los animales serán sacrificados o exportados a un país tercero antes del 3 de septiembre de 1989.

3. Los animales deberán llevar una identificación que sea perfectamente visible y permanente.»

98 El punto 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo contiene apreciaciones relativas a: A. La identificación de los animales; B. La probable doble concesión de la prima; C. Los documentos justificativos del sacrificio, y D. La vigilancia central.

A — *La identificación de los animales*

99 Según el informe recapitulativo,

«Las reglas normales relativas a la inspección en la explotación y al marcado permanente y visible de los animales eran aplicables. [...]

A parte del sistema normal (en la explotación) de marcado auricular o de perforación de la oreja, los solicitantes fueron autorizados a elegir una tercera opción consistente en teñir de color la cabeza o la espalda de los animales incluidos en una solicitud en el marco del citado Reglamento. [...]

Por lo que se refiere al marcado visible y permanente de los animales, el FEOGA también ha formulado críticas por cuanto una parte considerable de los animales de más edad incluidos en una solicitud no llevaban otro marcado que la mera coloración no específica de la cabeza o de la espalda.»

100 El Gobierno demandante considera que la disposición aplicable para el marcado de dichos animales no se encuentra en el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 714/89, que contiene las «reglas normales», sino en el apartado 3 del artículo 11 del mismo Reglamento como *lex specialis*. El octavo considerando del Reglamento nº 714/89 recuerda, por otra parte, según el Gobierno demandante, que conviene establecer para estas reses, difíciles de manipular por razón de su edad, una «excepción al sistema de marcado establecido».

101 Además, dado que los animales debían ser sacrificados antes del 3 de septiembre de 1989, el marcado sólo era necesario para un período máximo de seis meses. Por consiguiente, el marcado por coloración era suficiente, habida cuenta del crecimiento bastante lento del pelo de los animales; dicho marcado tuvo que ser renovado cuando, por circunstancias extraordinarias, ya no era posible reconocerlo claramente.

102 El Gobierno demandante añade que, dado que las reses de bovino afectadas fueron todas ellas sacrificadas o exportadas a países terceros antes del 3 de septiembre de 1989 y que las comprobaciones del FEOGA tuvieron lugar en mayo de 1991, no estuvo al alcance de la Comisión comprobar que los animales hubieran sido marcados según un sistema inadecuado.

103 La Comisión mantiene primeramente que la identificación, a efectos de la aplicación del artículo 11 del Reglamento nº 714/89 debía, para ser fiable, responder a las exigencias normales relativas a la buena visibilidad y a la permanencia del marcado. Pues bien, el marcado practicado en Alemania fue, según ella, insuficiente.

104 Expone, a continuación, que sus comprobaciones se basan en el examen en profundidad de las 296 solicitudes presentadas en total en Baviera y en Baden-Württemberg. En el escrito de 29 de septiembre de 1992 que había dirigido al Gobierno demandante, mencionó, a título de ejemplo, dos casos que ilustraban la insuficiencia del marcado. Además, comprobó que ni los inspectores alemanes ni los solicitantes habían sido informados del color prescrito y de las disposiciones específicas que debían respetar. En la vista, precisó que las autoridades alemanas no habían especificado el color que había de utilizarse para marcar los animales y que los solicitantes podían, así, utilizar diversos colores.

105 Procede señalar al respecto que, según el octavo considerando del Reglamento nº 714/89, se autorizó un sistema de marcado excepcional, en relación con el establecido por el apartado 1 del artículo 7, para los animales afectados por el régimen transitorio establecido por el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento. No obstante, del apartado 3 del artículo 11 resulta que dicho marcado excepcional debía

ser perfectamente visible y permanente. También debía, por razón del objetivo perseguido, ser del mismo color para todos los animales afectados. El legislador comunitario quiso así garantizar que la aplicación del sistema excepcional de marcado ofreciera las garantías necesarias para la identificación de los animales afectados por el régimen transitorio.

106 La Comisión mantiene que el marcado practicado en el presente caso (coloración de la cabeza o de la espalda) no respondía a las exigencias del Reglamento porque los servicios nacionales no habían dado instrucciones específicas en cuanto al color que habían de utilizar los solicitantes, lo que generó diferencias de una explotación a otra, y que los inspectores nacionales no estaban informados del color prescrito.

107 El Gobierno demandante no ha alegado ninguna prueba capaz de desmentir estas afirmaciones.

108 Por consiguiente, procede considerar que el marcado practicado no ofrecía las garantías necesarias para la identificación de las reses de bovino afectadas por el régimen transitorio.

109 Por consiguiente, el motivo propugnado por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a la identificación de los animales debe ser desestimado.

B — *La probable doble concesión de la prima*

110 En el informe recapitulativo, la Comisión afirma lo siguiente:

«En vista del calendario de los hechos y de la falta de controles eficaces, el FEOGA considera muy probable que determinados animales incluidos en una solicitud entre las edades de 6 y 9 meses en septiembre de 1988 hayan sido incluidos en una nueva solicitud (dentro de un sistema de marcado diferente) con arreglo a la excepción establecida en el artículo 11, en abril o en mayo de 1989.

Dada la falta de instrucciones precisas y a juzgar por las inspecciones realizadas en la explotación por el FEOGA, las inspecciones realizadas en la explotación, que alcanzaron un 10 %, no bastaron necesariamente para detectar este hecho, ya que los inspectores se contentaron con hacer recuento de los animales coloreados de manera diferente sin intentar determinar si las cicatrices de agujeros en las orejas de los animales eran indicio de perforaciones previas o de cierta cantidad de antiguas marcas auriculares reglamentarias y/o comerciales.»

111 El Gobierno demandante estima que tales apreciaciones parten de la premisa de que los animales que se incluyeron en un procedimiento normal de solicitud en septiembre de 1988 no fueron marcados, en contra de lo establecido por el Derecho vigente, o que los inspectores alemanes no señalaron el doble marcado. Ahora bien, la Comisión no aporta, según el Gobierno demandante, ninguna prueba al respecto.

112 En el acta de control que había que elaborarse con ocasión de la inspección sobre el terreno, se instó expresamente a los inspectores a comprobar si los animales estaban marcados y de qué forma. La inexistencia de marcas o el marcado doble fueron detectados y mencionados. Los inspectores debían, por otra parte, determinar si

había que entender que el solicitante ya había disfrutado de una prima especial para los animales de que se tratara o si algunas circunstancias que les incumbía señalar excluían la concesión de la prima.

113 Por último, el Reglamento alemán sobre la prima para la carne de vacuno y ovino obligaba a llevar un registro de la cabaña desde el día de la presentación de la solicitud hasta la última fecha de sacrificio posible, el 2 de septiembre de 1989. Dichos registros fueron controlados durante las inspecciones sobre el terreno.

114 La Comisión hace hincapié en que el Gobierno demandante no ofrece ninguna indicación concreta en cuanto a la intensidad real de los controles. Los requisitos impuestos por el formulario del acta de control eran insuficientes y confirmaban, en su opinión, las críticas formuladas por los inspectores del FEOGA. En particular, los inspectores no estuvieron obligados a comprobar si los animales que tenían una marca de color presentaban indicios de perforación duradera en las orejas.

115 La Comisión afirma asimismo que el registro de la cabaña tenía un alcance limitado, ya que había que llevarlo por separado para los animales incluidos en el régimen especial del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento nº 714/89. Por consiguiente, no mostraba si dichos animales ya se habían acogido a la prima ni si se cumplían los demás requisitos para su concesión.

116 Hay que señalar primeramente que, mediante la imputación formulada en el informe recapitulativo, la Comisión reprocha al Gobierno demandante no haber adoptado todas las medidas adecuadas, en especial desde el punto de vista de la identificación de los animales y de la eficacia de las inspecciones sobre el terreno, para evitar que los animales que hubieran sido incluidos en una solicitud de prima en el marco del régimen general pudieran volver a incluirse en una nueva solicitud de prima en el marco del régimen transitorio.

117 Hay que recordar, a continuación, que, como se ha señalado en los apartados 56 a 62 y 105 a 109 de la presente sentencia, la identificación de los animales, según se practica en Alemania, tanto en el marco del régimen general como en el marco del régimen transitorio, no respondía a las exigencias requeridas por la normativa comunitaria y, por lo tanto, no era apta para garantizar la individualización de los animales que habían sido objeto de una solicitud de prima.

118 Esta circunstancia hizo, ciertamente, más difíciles las comprobaciones efectuadas durante las inspecciones sobre el terreno. Pues bien, según el informe recapitulativo, los inspectores del FEOGA pudieron comprobar que los inspectores alemanes se habían contentado «con hacer recuento de los animales coloreados de manera diferente sin intentar determinar si las cicatrices de agujeros en las orejas de los animales eran indicio de perforaciones previas o de cierta cantidad de antiguas marcas auriculares reglamentarias y/o comerciales».

119 Por consiguiente, los argumentos propugnados por el Gobierno demandante, según los cuales el formulario del acta de control permitió a los inspectores detectar la duplicidad de solicitudes de prima, deben ser considerados inoperantes, dado que no se refieren a lo que los inspectores hicieron efectivamente sino a lo que deberían haber hecho.

120 Por último, la llevanza de un registro para los animales afectados por el régimen transitorio no puede excluir cualquier posibilidad de doble concesión de la prima, dado que dicho registro no contenía ninguna indicación sobre la identidad de los animales afectados por el régimen general.

121 Por consiguiente, el motivo propugnado por el Gobierno demandante contra la imputación relativa a la probable doble concesión de la prima debe ser desestimado.

C. *Los documentos justificativos del sacrificio*

122 El informe recapitulativo consigna una serie de irregularidades relativas a los documentos justificativos del sacrificio aceptados por las autoridades regionales de Baviera y de Baden-Württemberg, como son:

— la falta de la fecha y del lugar de sacrificio de los animales comprados vivos por los tratantes de ganado;

— la falta de definición clara del (de los) animal (animales) considerado(s);

— la falta del precio y/o del peso de los animales;

— la falta del nombre del solicitante o del tratante.

123 El informe recapitulativo contiene asimismo las siguientes afirmaciones:

«Es cierto que los documentos menos conformes se referían a transacciones sobre animales vivos, acreditadas únicamente por las facturas de los tratantes.

Incluso en algunos casos en que aparentemente se aportó directamente una prueba satisfactoria del sacrificio (por ejemplo, facturas del matadero), ha resultado imposible probar, por una parte, que los animales afectados eran los incluidos en una

solicitud en el marco de la excepción establecida en el artículo 11 y, por otra parte, que no habían sido también incluidos en una solicitud, en el marco del sistema de prima en la explotación, en abril de 1989 o en septiembre de 1988 [...]

Casi todos los certificados de sacrificio (Bestätigungen) fueron expedidos por tratantes y muy pocos llevaban el visado del correspondiente matadero, que, de todos modos, no fue controlado.»

124 El Gobierno demandante aduce que la apreciación de la Comisión de que «casi todos los certificados de sacrificio» fueron expedidos por tratantes es errónea, dado que las pruebas aportadas sólo procedían de tratantes en relación con aproximadamente la mitad de los casos comprobados en el Estado federado de Baden-Württemberg. Además, muchos mataderos habían surgido a partir de comercios de ganado y, por consiguiente, siempre actuaban en calidad de tratantes.

125 Además, según el Gobierno demandante, pruebas complementarias e indicaciones accesorias permiten acreditar con certeza, incluso a partir de las facturas de los tratantes, que el animal ha sido sacrificado (por ejemplo: certificado de peso extendido por el matadero o documentos de venta de los que resulten niveles de peso que pongan de manifiesto que sería totalmente absurdo, desde el punto de vista económico, seguir engordando tales animales durante otros ocho meses; relación de los resultados de la clasificación de la carcasa del animal por un perito independiente). Si estos datos resultaran dudosos debería haberse incoado un procedimiento penal por estafa contra la empresa que hubiera elaborado los documentos.

126 En todo caso, según el Gobierno alemán, se cumplieron los requisitos materiales relativos a la concesión de la prima, incluso en los casos en los que las pruebas aportadas ofrecían lagunas formales, gracias, en especial, al buen conocimiento de los usos locales por parte de los inspectores regionales.

127 La Comisión mantiene las imputaciones formuladas en el informe recapitulativo. Se remite asimismo a las apreciaciones que figuraban en el escrito que dirigió el 29 de septiembre de 1992 al Gobierno demandante. En dicho escrito, observó que las

cuentas presentadas por los tratantes de ganado no probaban que los animales hubieran sido sacrificados sin pasar por las manos de otro ganadero que hubiera podido reclamar la prima, por segunda vez y dentro de los plazos establecidos, esto es, con anterioridad al 2 de septiembre de 1989.

128 Hay que señalar al respecto que, con su argumentación, el Gobierno demandante no niega la existencia de irregularidades, sino que intenta explicar las razones por las cuales se cometieron dichas irregularidades, aun afirmando que se respetaron los requisitos materiales relativos a la concesión de la prima porque los inspectores regionales conocían los usos locales.

129 De ello resulta que el Gobierno demandante no ha conseguido acreditar que sea infundada la imputación formulada en el informe recapitulativo.

130 Por consiguiente, el motivo propugnado contra la imputación relativa a los documentos justificativos del sacrificio debe ser desestimado.

D — *La vigilancia central*

131 En el mismo apartado 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo, la Comisión afirma lo siguiente:

«Dichas correcciones sólo se aplican a los Estados federados de Baviera y de Baden-Württemberg, que son los más descentralizados de Alemania, en la medida en que existen en ellos unas 120 unidades de control administrativo (en el marco de

los regímenes de prima), factor este que, añadido a la falta de vigilancia central, se considera que agravó las dificultades que se planteaban.»

132 El Gobierno demandante mantiene que, mediante la imputación basada en falta de vigilancia central, que se formula en términos generales, la Comisión intenta manifiestamente volver a cuestionar la eficacia de la aplicación en Alemania del régimen de prima especial y de su control.

133 La Comisión replica que no ha reprochado en absoluto a la República Federal de Alemania la falta de control por parte de las autoridades centrales. Unicamente dejó constancia en el informe recapitulativo de que las dificultades e insuficiencias mencionadas a propósito de la aplicación del régimen especial para los animales de más edad se incrementaban aún por la falta de control por parte de las autoridades centrales.

134 Debe señalarse al respecto que el pasaje impugnado del informe recapitulativo no contiene una imputación distinta de las formuladas en relación con otras apreciaciones contenidas en el punto 4.10.4.2.3 del informe recapitulativo, relativo al régimen transitorio, sino una consideración de carácter general de la Comisión.

135 Por consiguiente, el argumento formulado por el Gobierno demandante carece de objeto.

IV — En cuanto a los motivos basados en la notificación a la Comisión del procedimiento alemán de aplicación de régimen de prima especial

136 El apartado 1 del artículo 13 del Reglamento n° 714/89 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, a más tardar en el plazo de diez días siguientes a la fecha de su aplicación, las medidas adoptadas para la aplicación del Reglamento (CEE) n° 468/87 y del presente Reglamento.»

137 El Gobierno demandante alega que dado que la Comisión fue informada del procedimiento alemán de aplicación del régimen de prima, con arreglo al apartado 1 del artículo 13 del Reglamento n° 714/89, no está legitimada para impugnar *a posteriori* dicho procedimiento, no sólo en sus detalles sino también en sus elementos esenciales, sin haber dado al Gobierno demandante la oportunidad de mejorarlo. Al proceder de ese modo, la Comisión infringió, según el Gobierno alemán, la obligación de las Instituciones comunitarias de cooperar lealmente con los Estados miembros (sentencia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Rec. p. 255, apartado 38).

138 Hay que señalar al respecto que las imputaciones formuladas por la Comisión en el informe recapitulativo no atañen a las disposiciones adoptadas por las autoridades nacionales para la aplicación de la prima especial, que fueron comunicadas a la Comisión, sino a las irregularidades relativas a la aplicación concreta en Alemania de las normas de Derecho comunitario relativas a la prima especial.

139 Por consiguiente, los motivos propugnados al respecto por el Gobierno demandante deben ser desestimados.

V — En cuanto al motivo basado en lagunas del Derecho comunitario

140 El Gobierno demandante mantiene además que, en el caso de que el Tribunal de Justicia considerara defectuoso el régimen de prima aplicado en Alemania, tales defectos tendrían su origen en el Derecho comunitario.

141 Hay que señalar al respecto que, a parte de la imputación relativa a la importación en Alemania de animales de Bélgica y de Francia, con respecto a la cual el Tribunal de Justicia ha estimado, por otra parte, el motivo propugnado por el Gobierno demandante, el examen del informe recapitulativo no ha permitido concluir que las irregularidades apreciadas en Alemania tengan origen en el Derecho comunitario.

142 Por consiguiente, este motivo del Gobierno demandante debe ser también desestimado.

143 En vista de todas las consideraciones expuestas, procede anular la Decisión 93/659 en la medida en que no imputó al FEOGA la cantidad de 838.636 DM en concepto de gastos relativos a la importación en Alemania de animales procedentes de Bélgica y de Francia y la cantidad de 311.529 DM en concepto de gastos relativos a la exportación de animales hacia Italia.

Costas

144 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el primer párrafo del apartado 3 del mismo artículo, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Por haber sido parcialmente desestimados los motivos formulados por la República Federal de Alemania y por la Comisión, procede decidir que cada parte abone sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Anular la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990, en la medida en que no imputó al FEOGA la cantidad de 838.636 DM en concepto de gastos relativos a la importación en Alemania de animales procedentes de Bélgica y de Francia y la cantidad de 311.529 DM en concepto de gastos relativos a la exportación de animales hacia Italia.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte cargará con sus propias costas.

Kakouris Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de octubre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C.N. Kakouris