SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 28 de febrero de 2008 *

En el asunto C-446/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resolución de 13 de octubre de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de octubre de 2006, en el procedimiento entre

A.G. Winkel

y

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues y A. Ó Caoimh y la Sra. P. Lindh (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Winkel, por él mismo;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y C.M. Wissels, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A.-L. During, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. F. Erlbacher y la Sra. M. van Heezik, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de diciembre de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 3, letra f), del Reglamento (CE) nº 1254/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno (DO L 160, p. 21), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1512/2001 del Consejo, de 23 de julio de 2001 (DO L 201, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1254/1999»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Winkel y el Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, de la Naturaleza y de la Calidad de los Alimentos; en lo sucesivo, «Ministro de Agricultura»), relativo a la negativa de este último a conceder al primero una prima por vaca nodriza en relación con determinadas vacas por no reunir éstas los requisitos exigidos por la legislación nacional.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Reglamento nº 1254/1999

3 Las letras f) y g) del artículo 3 del Reglamento nº 1254/1999 definen los términos de «vaca nodriza» y de «novilla», respectivamente, de la siguiente manera:

«f) “vaca nodriza”: la vaca que pertenezca a una de las razas cárnicas o que proceda de un cruce con alguna de esas razas y que forme parte de un rebaño destinado a la cría de terneros para la producción de carne;

g) «novilla»: el bovino hembra a partir de la edad de 8 meses que no haya parido todavía».

4 El artículo 6, apartados 2, párrafos primero y quinto, 3 y 7, del Reglamento nº 1254/1999 dispone lo siguiente:

«2. La prima por vaca nodriza se concederá a los productores:

[…]

a condición de que hayan mantenido, durante al menos seis meses sucesivos a partir del día de presentación de la solicitud, un número de vacas nodrizas al menos igual al 60 % del número total de animales por el que se solicita la prima y un número de novillas que no sea superior al 40 % del citado número total de animales solicitados.

[…]

A efectos de la determinación del número de animales con derecho a la prima […], la pertenencia de las vacas al censo de vacas lecheras o al de vacas nodrizas se

establecerá basándose en la cantidad de referencia individual del beneficiario definida en el apartado 3 del artículo 15 [léase: artículo 16] del Reglamento (CE) nº 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos [DO L 160, p. 48], y en el rendimiento lechero medio.

3. El derecho a la prima de los productores se limitará mediante la aplicación de un límite máximo individual, tal como se define en el artículo 7.

[...]

7. La Comisión adoptará las normas de desarrollo del presente artículo y, en particular, las relativas a la definición del concepto de vaca nodriza a que se refiere el artículo 3, y fijará el rendimiento lechero medio, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 43.»

Reglamento (CE) nº 2342/1999

5 El Reglamento (CE) nº 2342/1999 de la Comisión, de 28 de octubre de 1999, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1254/1999 en lo relativo a los regímenes de primas (DO L 281, p. 30; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»), precisa en su artículo 14 el concepto de «vacas de razas cárnicas»:

«No se considerarán vacas pertenecientes a razas cárnicas a efectos de la letra f) del artículo 3 [...] del Reglamento (CE) nº 1254/1999 las vacas que pertenezcan a las razas de vacuno enumeradas en el anexo I del presente Reglamento.»

6 A tenor del artículo 45 del citado Reglamento, los Estados miembros adoptarán todas las medidas apropiadas necesarias para garantizar la correcta aplicación del mismo.

Reglamento (CE) nº 2419/2001

7 El 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), prevé en su artículo 38 la posibilidad de reducir la ayuda solicitada, o incluso de excluirla por completo, cuando los controles pongan de manifiesto irregularidades en la correspondiente solicitud de ayuda.

8 El artículo 41 del citado Reglamento permite, no obstante, tener en cuenta la existencia de circunstancias naturales tales como la muerte de un animal como consecuencia de una enfermedad o de un accidente del que no pueda considerarse responsable al ganadero. El artículo 48 de ese mismo Reglamento prevé la posibilidad de tener en cuenta los casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.

Normativa nacional

9 El Regeling dierlijke EG-premies (Reglamento sobre primas comunitarias por animales), en su versión modificada por la Decisión de 30 de julio de 2002 (Start. 2002, nº 143, p. 10; en lo sucesivo, «normativa neerlandesa»), define en su artículo 1, letra p), el concepto de «vaca nodriza» en términos idénticos a los del artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999.

10 En virtud del artículo 6, apartado 1, letra d), de la normativa neerlandesa, en su versión aplicable hasta el 2 de junio de 2003, solamente se concedía una prima a los productores si la vaca nodriza hubiera parido al menos una vez en el transcurso del año correspondiente y si el ternero hubiera permanecido en el rebaño al menos cuatro meses después de su nacimiento.

11 Con efectos a partir del 2 de junio de 2003, el artículo 6, apartado 1, letra d), de la normativa neerlandesa resultó modificado del siguiente modo:

«Solamente se concederá una prima al productor si la vaca nodriza ha parido al menos una vez en el transcurso del período que comienza a correr veinte meses antes de la fecha de apertura del período de solicitud correspondiente y que se termina cuatro meses completos después de dicha fecha, y siempre que el ternero haya permanecido en el rebaño al menos cuatro meses después de su nacimiento.»

Antecedentes de hecho del litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 El Sr. Winkel presentó solicitudes de prima en relación con siete vacas nodrizas, en concepto de los años 2002 y 2003.

13 En lo que atañe al año 2002, el Ministro de Agricultura dio inicialmente curso favorable a la solicitud del Sr. Winkel, abonándole una prima de 1.300 euros aproximadamente, para revocar posteriormente su resolución y reclamarle la devolución del referido importe, basándose en que cuatro de las vacas en cuestión no habían amamantado a sus terneros durante al menos cuatro meses después del parto. El

Ministro de Agricultura acordó asimismo excluir al Sr. Winkel de la ayuda a la renta por un importe de cerca de 900 euros, correspondientes a las ayudas a percibir por los años 2003 a 2005, en aplicación del artículo 38 del Reglamento nº 2419/2001.

14 En lo que atañe al año 2003, el Ministro de Agricultura concedió al Sr. Winkel una prima de 1.100 euros aproximadamente para seis vacas nodrizas. La prima para la séptima vaca fue rechazada por no haber amamantado esta última a su ternero durante cuatro meses después del parto.

15 El Sr. Winkel presentó reclamaciones contra el requerimiento de devolución correspondiente al año 2002, contra la exclusión de la ayuda a la renta correspondiente al mismo año y contra la denegación de su solicitud de prima respecto de una de las vacas en el año 2003. El Ministro de Agricultura desestimó las mencionadas reclamaciones mediante resolución de 26 de octubre de 2004, contra la cual el Sr. Winkel interpuso recurso ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven.

16 Dicho órgano jurisdiccional menciona que el Ministro de Agricultura aportó a los autos dos documentos. El primero es una nota interpretativa de la Dirección General de Agricultura de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 16 de diciembre de 1999, en la que ésta hace constar que, salvo en casos excepcionales, los terneros de vacas nodrizas deben permanecer junto a sus madres.

17 El segundo documento es un informe de la misma Dirección General de 3 de junio de 2002, en el que se deja constancia de las verificaciones efectuadas por las autoridades neerlandesas a raíz de una inspección de los servicios de la Comisión. En dicho informe se indica que el 25 % de los terneros nacidos durante el año 2000 y pertenecientes a rebaños destinados a la cría habían abandonado el rebaño en el transcurso de los cuatro meses posteriores a su nacimiento. Los servicios de la Comisión precisan que, salvo casos excepcionales debidamente motivados, para obtener la prima por vaca nodriza cada ternero debe permanecer junto a su madre una media de cuatro meses.

18 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si un Estado miembro introduce exigencias incompatibles con la normativa comunitaria al imponer requisitos relativos a la frecuencia de los partos y a la duración del período de lactancia en relación con cada vaca nodriza y no respecto al rebaño en su conjunto.

19 En tales circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible con el artículo 3, *initio* y letra f), del Reglamento (CE) nº 1254/1999 una normativa que exige, para poder acogerse al derecho a prima por vaca nodriza en virtud de las prácticas usuales en materia de cría de ganado, que la vaca nodriza haya parido al menos una vez en el período comprendido entre los veinte meses anteriores y los cuatro meses posteriores a la fecha en que se abre el período de solicitud y que el ternero no sea separado del rebaño de que se trate en los cuatro primeros meses posteriores a su nacimiento?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿qué criterios deben aplicarse para determinar si el rebaño está destinado a la cría de terneros para la producción de carne, y qué vacas forman parte de ese rebaño?»

Sobre la primera cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

20 Consta en autos que los requisitos que se exigen en los Países Bajos para poder beneficiarse de la prima por vaca nodriza se refieren, por un lado, a la frecuencia de los partos y, por otro, a la duración del período de lactancia.

21 El requisito relativo a la frecuencia de los partos fue objeto de modificaciones en el transcurso del período al que se refiere la reclamación del Sr. Winkel. Hasta el 2 de junio de 2003, para que cupiera calificar de nodrizas a las vacas en relación con las cuales se solicitaba una prima, tales vacas debían haber parido al menos una vez en el transcurso del año de que se tratara. A partir del 2 de junio de 2003, bastaba con que las vacas en cuestión hubieran parido una vez en el transcurso de un período definido de dos años.

22 En cambio, el requisito relativo a la duración del período de lactancia no ha sido modificado y prevé que los terneros deben permanecer junto a su madre durante un período de cuatro meses con posterioridad a su nacimiento.

23 Así pues, procede entender la primera cuestión prejudicial en el sentido de que con ella se pide que se dilucide, en lo sustancial, si el artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999 se opone a una normativa nacional que supedita el derecho a la prima por vaca nodriza a determinados requisitos conformes con las prácticas usuales en materia de cría de ganado, que exigen, por un lado, cierta frecuencia de los partos y, por otro, que el ternero haya sido amamantado por su madre durante el período de cuatro meses posterior a su nacimiento.

Observaciones de las partes

24 El Sr. Winkel y la Comisión sostienen que el artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999 se opone a requisitos como los establecidos en la legislación neerlandesa.

25 El Sr. Winkel estima que la práctica usual en la cría de ganado en la que se fundamentan tales requisitos es imprecisa y variable, como lo demuestra la modificación introducida en el requisito relativo a la frecuencia de los partos.

26 La Comisión considera, en primer lugar, que la definición que figura en el artículo 3, letra f), es exhaustiva y que los Estados miembros no podían añadir otros requisitos. En segundo lugar, el carácter de vaca nodriza debe apreciarse en relación con el rebaño en su conjunto, y no respecto a cada una de las vacas. Por último, concluye la Comisión, requisitos del tipo de los introducidos en la normativa neerlandesa impiden tener en cuenta los casos excepcionales en los que no haya sido posible observar la duración del período de lactancia o la frecuencia de los partos.

27 Los Gobiernos neerlandés y francés mantienen la opinión contraria.

28 El Gobierno neerlandés expone que introdujo los requisitos de que se trata, concretamente el relativo a la duración del período de lactancia, a fin de tener en cuenta las críticas expresadas por los servicios de la Comisión a raíz de una inspección que éstos llevaron a cabo. El referido Gobierno añade que el requisito de lactancia no impide en modo alguno tener en cuenta los casos excepcionales, tales como un sacrificio de urgencia que implique la exclusión accidental de un ternero, de conformidad con las disposiciones del Reglamento nº 2419/2001.

29 El Gobierno francés estima que, ante la falta de precisión a nivel comunitario, corresponde a los Estados miembros definir el concepto de vaca que forma parte de un rebaño destinado a la cría de terneros para la producción de carne, ateniéndose a los objetivos de la normativa comunitaria. Dicho Gobierno añade que los requisitos previstos en la normativa neerlandesa son plenamente conformes con tales objetivos.

Respuesta del Tribunal de Justicia

30 A fin de responder a la cuestión planteada, procede examinar el contenido de los artículos 3, letra f), y 6 del Reglamento nº 1254/1999, así como el artículo 14 del Reglamento de aplicación, a la luz del objetivo de dichos Reglamentos y del Reglamento nº 2419/2001, relativo al control del pago de las primas.

31 El artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999 define el concepto de «vaca nodriza» atendiendo a dos criterios. En virtud del primero de ellos, debe tratarse de un bovino de raza cárnica o que proceda de un cruce con alguna de esas razas. El segundo criterio exige que forme parte de un rebaño destinado a la cría de terneros para la producción de carne.

32 El artículo 6 de dicho Reglamento establece los requisitos que deben reunirse para poder obtener la prima por vaca nodriza y, de este modo, en su apartado 2 impone al productor la obligación de mantener, durante al menos seis meses sucesivos a partir del día de presentación de la solicitud, un número de vacas nodrizas al menos igual al 60 % del número total de animales por el que se solicita la prima y un número de novillas que no sea superior al 40 % del citado número total de animales solicitados.

33 Tal como el Abogado General ha señalado en el punto 47 de sus conclusiones, la referida disposición hace necesario caracterizar con precisión el concepto de vaca nodriza, a fin de distinguir a estas vacas de las demás, tales como las vacas lecheras o las novillas.

34 A este respecto, el artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 1254/1999 encomienda a la Comisión la tarea de adoptar las normas de desarrollo del régimen de primas previsto en dicho artículo y, en particular, definir el concepto de «vaca nodriza» contemplado en el artículo 3, letra f), de dicho Reglamento.

35 En el artículo 14 del Reglamento de aplicación, la Comisión precisó qué vacas no se consideraban pertenecientes a razas cárnicas a efectos del citado artículo 3, letra f), al mismo tiempo que exigía a los Estados miembros, en el artículo 45 de dicho Reglamento, que adoptaran todas las medidas apropiadas necesarias para garantizar la aplicación del mismo.

36 Procede hacer constar que, en el citado artículo 14, la Comisión se circunscribe a excluir del concepto de vaca nodriza las vacas pertenecientes a determinadas razas bovinas, sin precisar con mayor detalle los contornos del concepto a efectos de determinar qué requisitos deben reunirse para poder obtener la prima. En particular, la Comisión no indica qué criterios permiten considerar que una vaca forma parte de un rebaño destinado a la cría de terneros para la producción de carne.

37 La Comisión impone, en cambio, a los Estados miembros la tarea de adoptar las medidas idóneas para garantizar la correcta ejecución del Reglamento de aplicación. Así pues, al final corresponde a aquéllos la tarea de precisar, con ese fin, el concepto de vacas nodrizas.

38 Por consiguiente, procede dilucidar si, a efectos de precisar el referido concepto, los Estados miembros pueden recurrir a las prácticas usuales de cría de ganado en su respectivo territorio.

39 A este respecto, de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se desprende que las prácticas de cría de ganado varían de un Estado miembro a otro. El Gobierno francés sostiene que se estima que la duración mínima del período de lactancia de un ternero destinado a la producción de carne es en Francia de cuatro semanas. El Gobierno neerlandés y la Comisión declaran que en los Países Bajos la duración del período de lactancia es generalmente de cuatro meses.

40 Según resulta del informe de 3 de junio de 2002, mencionado en el apartado 17 de la presente sentencia, la propia Dirección General de Agricultura de la Comisión se refirió a tales prácticas, reprochando a las autoridades neerlandesas haber considerado que cumplían los requisitos para obtener la prima vacas que no habían amamantado a sus terneros durante al menos cuatro meses, de conformidad con la práctica usual en ese Estado miembro.

41 Procede considerar que, a falta de una definición precisa del concepto de vacas nodrizas en el Reglamento de aplicación a efectos de determinar qué requisitos deben reunirse para poder obtener la prima, los Estados miembros son libres de aportar tales precisiones basándose en las prácticas usuales de cría de ganado en su respectivo territorio. Por razones de claridad, aplicar los requisitos en relación con cada vaca y no respecto al rebaño en su conjunto refuerza la seguridad jurídica y facilita el control, por parte de las autoridades nacionales competentes, de la regularidad de las solicitudes de primas. Por lo tanto, tal aplicación no resulta, en principio, contraria a los Reglamentos nºs 1254/1999 y 2419/2001, así como tampoco al Reglamento de aplicación.

42 Procede comprobar, no obstante, si unos requisitos del tipo de los introducidos en la normativa neerlandesa se atienen al objetivo de los citados Reglamentos.

43 En cuanto a la exigencia de que se produzca un parto dentro de un determinado plazo, tal exigencia tiene por objeto garantizar que las vacas con derecho a la prima contribuyan a mantener un rebaño destinado a la cría de terneros, requisito necesario para la producción de carne con arreglo al artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999.

44 En lo que atañe a la exigencia de mantener los terneros en el rebaño con vistas a garantizar una duración mínima del período de lactancia, dicha exigencia tiene por objeto garantizar que el rebaño esté efectivamente destinado a la producción de carne y no a la producción de leche. En efecto, tal como ha alegado el Gobierno francés, a diferencia de lo que sucede en los rebaños de vacas nodrizas destinados a la producción de carne, en los rebaños de vacas lecheras los terneros generalmente son separados de su madre y vendidos inmediatamente después del parto, a fin de mejorar la eficacia de la producción de leche.

45 De lo anterior se deduce que los requisitos relativos a la frecuencia de los partos y a la duración del período de lactancia que se fundamentan en las prácticas usuales en un Estado miembro —tales como los requisitos controvertidos en el litigio principal— permiten precisar el concepto de vaca nodriza a efectos de determinar qué requisitos deben reunirse para poder obtener la prima y de controlar que las solicitudes de primas se refieran a animales con derecho a ellas, con observancia de los objetivos del Reglamento nº 1254/1999, del Reglamento de aplicación y del Reglamento nº 2419/2001.

46 Así pues, la adopción de tales requisitos por parte de los Estados miembros puede constituir una precisión útil para la aplicación de la normativa comunitaria, sin impedir por ello que se tengan en cuenta las circunstancias excepcionales previstas por dicha normativa.

47 A este respecto, el Gobierno neerlandés subrayó en sus observaciones escritas que nada impide que, en lo que atañe concretamente al requisito de que el período de lactancia tenga una duración de cuatro meses, las autoridades nacionales establezcan excepciones en razón de circunstancias naturales —en el sentido del artículo 41 del Reglamento nº 2419/2001— o de circunstancias excepcionales —en el sentido del artículo 48 del mismo Reglamento.

48 Por consiguiente, carece de fundamento la crítica de la Comisión según la cual la aplicación de tales requisitos hace imposible tener en cuenta circunstancias excepcionales, tales como la muerte de un ternero poco tiempo después de su nacimiento.

49 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 3, letra f), del Reglamento nº 1254/1999 no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho a la prima por vaca nodriza a determinados requisitos conformes con las prácticas usuales en materia de cría de ganado, que exigen, por un lado, cierta frecuencia de los partos y, por otro, que el ternero haya sido amamantado por su madre durante el período de cuatro meses posterior a su nacimiento.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

50 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda, que únicamente se planteaba para el supuesto de que el citado artículo 3, letra f), se oponga a que un Estado miembro establezca requisitos relativos a los partos y a la duración del período de lactancia del tipo de los previstos en la normativa neerlandesa.

Costas

51 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 3, letra f), del Reglamento (CE) nº 1254/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1512/2001 del Consejo, de 23 de julio de 2001, no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho a la prima por vaca nodriza a determinados requisitos conformes con las prácticas usuales en materia de cría de ganado, que exigen, por un lado, cierta frecuencia de los partos y, por otro, que el ternero haya sido amamantado por su madre durante el período de cuatro meses posterior a su nacimiento.

Firmas