

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 17 de julio de 1997 *

En el asunto C-354/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Minister for Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **National Farmers' Union y otros,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de National Farmers' Union y otros, por los Sres. E. H. Pijnacker Hordijk, Abogado de Amsterdam, y T. P. J. Van Oers, Abogado de La Haya, y por el Sr. P. Duffy, Barrister, designados por el Sr. W. J. Neville, Solicitor;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por la Sra. P. Watson, Barrister;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. J. MacDonald Flett, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de National Farmers' Union y otros, del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión, expuestas en la vista de 22 de enero de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 31 de octubre de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de noviembre siguiente, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36).

- 2 Dichas cuestiones se plantearon en el marco de un litigio entre National Farmers' Union, sindicato nacional de agricultores de Inglaterra y País de Gales (en lo sucesivo, «NFU»), así como 120 agricultores individuales, y el Minister for Agriculture, Fisheries and Food (en lo sucesivo, «MAFF») a propósito de las sanciones que este último impuso a los primeros en virtud del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, a cuya interpretación se oponen, así como a la aplicación que del mismo hace el MAFF.

Sobre la normativa comunitaria

El régimen de ayudas aplicables a los bovinos

El Reglamento n° 805/68 del Consejo

El Reglamento (CEE) n° 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), en la versión resultante del Reglamento

(CEE) n° 2066/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, que modifica el Reglamento (CEE) n° 805/68 y que deroga el Reglamento (CEE) n° 468/87 por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino y el Reglamento (CEE) n° 1357/80 por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamantan a sus crías (DO L 215 p. 49; en lo sucesivo, «Reglamento n° 805/68»), prevé en sus artículos 4 *bis* a 4 *decimotercero* la concesión de diferentes primas, entre las que se encuentran la prima especial para los bovinos machos y la prima para la vaca nodriza.

- 4 Conforme al artículo 4 *octies* del Reglamento n° 805/68, el total de animales subvencionables con estas últimas primas estará limitado por la aplicación de un factor de densidad de animales por explotación, que se expresa en número de unidades de ganado mayor (en lo sucesivo, «UGM») en relación con la superficie forrajera de la explotación que esté dedicada a la alimentación de los animales mantenidos en ella.

El Reglamento n° 3886/92 de la Comisión

- 5 El Reglamento (CEE) n° 3886/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las disposiciones de aplicación relativas a los regímenes de primas previstos en el Reglamento (CEE) n° 805/68, y se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1244/82 y (CEE) n° 714/89 (DO L 391, p. 20), prevé en el apartado 1 de su artículo 42 que por cada productor que presente una solicitud de ayuda por superficies y una solicitud de prima especial o por vaca nodriza, las autoridades competentes determinarán el número de UGM que corresponda al número de animales por el que pueda ser concedida la prima, habida cuenta la superficie forrajera de su explotación.

El régimen de ayudas aplicable a los cultivos herbáceos y a la retirada de tierras

El Reglamento n° 1765/92 del Consejo

- 6 El Reglamento (CEE) n° 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos

herbáceos (DO L 181, p. 12) dispone en el apartado 1 de su artículo 2 que los productores comunitarios de cultivos herbáceos podrán solicitar un pago compensatorio en las condiciones establecidas en el Título I de dicho Reglamento. El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 2 establece que el pago compensatorio será concedido por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos o que haya sido retirada de la producción.

- 7 Conforme al apartado 5 del artículo 2 del Reglamento n° 1765/92, los productores que soliciten dicho pago estarán sujetos a la obligación de retirar de la producción parte de la tierra de sus explotaciones y percibirán una compensación por esta obligación.

Las disposiciones de aplicación de los regímenes de ayudas

El Reglamento n° 3508/92 del Consejo

- 8 El Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1), dispone en el primer guión del apartado 1 del artículo 6 que, para poder acogerse a uno o varios regímenes comunitarios cada titular de explotación presentará, por cada año, una solicitud de ayuda «superficies» que indique las parcelas agrícolas, incluidas las superficies forrajeras, las parcelas agrícolas retiradas de la producción y las que se hayan dejado en barbecho.

El Reglamento n° 3887/92 de la Comisión

- 9 Según el séptimo considerando del Reglamento n° 3887/92, «el cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas comunitarias debe ser controlado eficazmente».

- 10 Su noveno considerando dispone que procede establecer disposiciones tendentes a prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes pero que, habida cuenta de las peculiaridades de los distintos regímenes conviene disponer sanciones escalonadas en función de la gravedad de la irregularidad cometida, que puedan incluso suponer la exclusión total del beneficio del régimen.
- 11 En virtud del apartado 4 del artículo 4 del Reglamento n° 3887/92, la declaración de retirada de tierras y la de cultivo serán presentadas junto con la solicitud de ayuda «superficies» o formarán parte de ésta. El apartado 1 del artículo 4 establece la información que debe incluirse en dicha solicitud.
- 12 De conformidad con el apartado 1 del artículo 6 de dicho Reglamento, los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.
- 13 El artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 es del siguiente tenor literal:

«1. Cuando se compruebe que la superficie determinada efectivamente es superior a la declarada en una solicitud de ayuda “superficies”, será la superficie declarada la que se tenga en cuenta para el cálculo del importe de la ayuda.

2. Cuando se compruebe que la superficie declarada en una solicitud de ayuda “superficies” es superior a la superficie determinada, el importe de la ayuda se calculará a partir de la superficie efectivamente determinada en el control. Sin embargo, salvo en caso de fuerza mayor, la superficie efectivamente determinada se reducirá:

- el doble del excedente comprobado si éste fuera superior a un 2 % o a dos hectáreas y no supere el 10 % de la superficie determinada;
- un 30 % cuando el excedente comprobado sea superior al 10 % y no supere el 20 % de la superficie determinada.

En caso de que el excedente comprobado supere el 20 % de la superficie determinada, no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie.

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

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

y

— en caso de falsa declaración hecha deliberadamente, del beneficio de todo régimen de ayuda al que se refiere el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3508/92 para el año civil siguiente al considerado para una superficie igual a la que figuraba en la solicitud que le ha sido rechazada.

[...]

A efectos del presente artículo, se entiende por “superficie determinada”, aquella para la cual todas las condiciones reglamentarias han sido respetadas.

3. Para la aplicación de los apartados 1 y 2, se tomarán en consideración solamente y por separado las superficies forrajeras, las correspondientes a la retirada de tierras de la producción y las relativas a distintos cultivos herbáceos a los que se aplique una ayuda diferente.

4. Las superficies determinadas a efectos del cálculo de la ayuda de acuerdo con el presente artículo se utilizarán:

- en el marco de la retirada de tierras, para el cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los productores de cultivos arables,
- para el cálculo del límite de las primas a las que se refieren el artículo 4 *septies* y el artículo 4 *octies* del Reglamento (CEE) n° 805/68, así como de la indemnización compensatoria.

No obstante, en los casos citados en los puntos 1 y 2 del párrafo primero del apartado 2, el cálculo de la superficie máxima auxiliabile para los pagos compensatorios para los productores de cultivos arables se hace basándose en la superficie efectivamente determinada en la retirada de tierras.

5. [...]»

14 No obstante, aun cuando todas las demás versiones lingüísticas del párrafo primero del apartado 4 del artículo 9 se referían a los apartados 1 a 3, o al artículo 9 en su integridad, las versiones inglesa, finesa y sueca se referían a los apartados 1 y 3.

15 El Reglamento (CE) n° 229/95 de la Comisión, de 3 de febrero de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3887/92 y el Reglamento (CE) n° 762/94 (DO L 27, p. 3), introdujo una corrección en las versiones mencionadas en último lugar del párrafo primero del apartado 4 del artículo 9 que, desde entonces, concuerda con las demás versiones del Reglamento. Dicha disposición, tal como fue modificada, se refiere ya a los «apartados 1 a 3» del artículo 9, habiendo dejado de referirse a los «apartados 1 y 3».

Los Reglamentos n° 229/95 y n° 1648/95 de la Comisión

- 16 El punto 3 del artículo 1 del Reglamento n° 229/95, que modifica el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 dispone:

«4. a) Las superficies determinadas a efectos del cálculo de la ayuda en aplicación de los apartados 1 a 3 se utilizarán:

- en el contexto de la retirada de tierras para el cálculo de la superficie máxima que puede ser objeto de pagos compensatorios para los productores de cultivos herbáceos,
- para el cálculo del límite de las primas a que se refieren los artículos 4 *octies* y 4 *novies* del Reglamento (CEE) n° 805/68 y para el cálculo de la indemnización compensatoria.

No obstante, en los casos citados en el primer y segundo guión del párrafo primero del apartado 2, el cálculo de la superficie máxima que puede ser objeto de pagos compensatorios para los productores de cultivos herbáceos se hará basándose en la superficie realmente retirada de la producción que se determine y proporcionalmente a los distintos cultivos.

b) [...]»

- 17 El Reglamento (CE) n° 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995, que modifica el Reglamento (CEE) n° 3887/92 (DO L 156, p. 27), establece, en su cuarto considerando «que, para simplificar las sanciones por la superficie y por el ganado, deben modificarse las disposiciones referentes a su aplicación; que, puesto que las

normas referentes a la retirada de tierras se han modificado después de la adopción del Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión, modificado por el Reglamento (CE) n° 229/95, en particular con la aprobación de las disposiciones que permiten la transferencia de la obligación de retirar tierras de un productor a otro y de la retirada voluntaria, conviene modificar las sanciones».

18 Los puntos 5 y 6 del artículo 1 del Reglamento n° 1648/95 modificaron en los siguientes términos los apartados 2 y 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92:

«5) Los guiones primero y segundo del párrafo primero del apartado 2 del artículo 9 se sustituirán por el texto siguiente:

“[...] el doble de la diferencia comprobada, si ésta fuera superior al 3 % o a 2 hectáreas y no superara el 20 % de la superficie determinada.”

6) La letra a) del apartado 4 del artículo 9 se sustituirá por el texto siguiente:

“a) Las superficies determinadas de acuerdo con las disposiciones de los apartados 1 a 3 para el cálculo de la ayuda se utilizarán para calcular el límite de las primas a que se refieren las letras g) y h) del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 805/68, así como para calcular la indemnización compensatoria.”

El cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los cultivos herbáceos se hará a partir de la superficie de tierra retirada de la producción efectivamente determinada y proporcionalmente a los distintos cultivos.”»

La aplicación en el tiempo de las sanciones administrativas previstas por actos comunitarios

El Reglamento n° 2988/95 del Consejo

- 19 El Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), establece en el apartado 1 de su artículo 1 que «con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario».
- 20 En virtud del apartado 2 del mismo artículo constituirá una irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.
- 21 A tenor del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95 «no se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas».

Sobre el litigio principal

- 22 De la resolución de remisión se desprende que el litigio principal concierne a agricultores que en sus solicitudes de ayuda sobrestimaron de buena fe en más del 20 % la superficie de sus tierras, por lo cual sufrieron graves problemas financieros derivados de las sanciones que les impuso el MAFF con arreglo al artículo 9 del Reglamento n° 3887/92.
- 23 Por otra parte, según el órgano jurisdiccional remitente, en virtud del artículo 9 de dicho Reglamento, cuando se sobrestima en más del 20 % la superficie de tierras retiradas de la producción, el MAFF no concede ninguna ayuda relacionada con la retirada de tierras o con los cultivos herbáceos. Además, una sobrestimación que exceda en un 20 % de la superficie forrajera o de las tierras utilizadas para la producción de un cultivo herbáceo específico priva a los productores de toda indemnización vinculada a la misma.
- 24 Asimismo se deduce de los autos del procedimiento principal que, mediante escrito de 22 de febrero de 1995, las autoridades británicas informaron a la Comisión de que consideraban que la denegación de todo pago ligado a los cultivos herbáceos constituía una sanción desproporcionada en relación con la gravedad de la irregularidad cometida. La Comisión respondió que tales sanciones no eran demasiado severas y añadió, no obstante, que ya había redactado un proyecto de modificación del Reglamento n° 3887/92 con objeto de que los productores pudieran percibir los pagos compensatorios por sus cultivos herbáceos basándose en la superficie de tierra retirada de la producción efectivamente determinada.
- 25 NFU así como 120 agricultores individuales se oponen a la aplicación que hace el MAFF de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, por lo que recurrieron ante el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales

26 Considerando que la resolución del litigio de que conoce exige la interpretación del Reglamento n° 3887/92, así como la apreciación de su validez, la High Court of Justice decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Deben interpretarse los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión (antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95) en el sentido de que exigen que se denieguen a los productores todos los pagos ligados a la superficie cuando se compruebe que su superficie de tierra retirada de la producción es inferior a la declarada en una solicitud de ayuda, siempre que la diferencia sea superior al 20 % pero no exista intencionalidad o negligencia grave?

- 2) ¿Deben interpretarse los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 de la Comisión (antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95) en el sentido de que procede denegar a los productores todas las primas para los bovinos cuando se compruebe que la superficie forrajera efectivamente determinada es inferior a la declarada en una solicitud de ayuda “superficie”, siempre que la diferencia sea superior al 20 % pero no exista intencionalidad o negligencia grave?

- 3) En el caso de que la respuesta a la primera cuestión y/o a la segunda sea afirmativa, ¿son inválidos, en su totalidad o en parte, los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 de la Comisión (antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95) por violación de algún principio de Derecho comunitario, particularmente de los de seguridad jurídica, no discriminación y/o proporcionalidad?

- 4) En el caso de que la respuesta a la primera cuestión y/o a la segunda sea negativa ¿cómo deben interpretarse los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 de la Comisión (antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95)?

- 5) Independientemente de las respuestas a las cuestiones primera a cuarta, ¿es válido y legal que el Reglamento n° 3887/92 de la Comisión sancione con la pérdida de la totalidad del pago ligado a la superficie específica a un productor cuando se compruebe que su superficie efectivamente determinada es inferior a la declarada en la solicitud de ayuda siempre que la diferencia supere el 20 % pero no exista intencionalidad o negligencia grave?»

Sobre la primera cuestión y sobre la primera parte de la cuarta cuestión

- 27 Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pretende sustancialmente que se dilucide si antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95 deben interpretarse los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 en el sentido de que, a falta de intencionalidad o de negligencia grave, obligan a suprimir todos los pagos ligados a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos cuando la diferencia entre la superficie de tierra retirada de la producción declarada y la determinada con ocasión de un control por las autoridades competentes sea superior al 20 %. En caso de respuesta negativa a esta cuestión, mediante la primera parte de su cuarta cuestión pretende dilucidar cómo deben interpretarse dichas disposiciones.
- 28 A este respecto, debe recordarse en primer lugar que, como se deduce de los apartados 13 a 15 de la presente sentencia, el error que figura en la versión inglesa inicial del párrafo primero del apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 fue corregido mediante la adopción del Reglamento n° 229/95.
- 29 Según NFU, la expresión «ninguna ayuda ligada a la superficie» que figura en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 significa que no se concederá ninguna ayuda en relación con la superficie sobrestimada, a saber, la dejada en barbecho. Alega que confirma esta interpretación el apartado 3 del artículo 9 que prevé que se tomarán en consideración por separado las superficies forrajeras, las correspondientes a la retirada de tierra y las relativas a distintos cultivos herbáceos. Por consiguiente, si perdiera el productor el derecho a todos los pagos compensatorios ligados a la superficie de tierra retirada de la producción,

en cambio, sobre la base de la superficie de tierra retirada determinada efectivamente con ocasión de un control, conservaría su derecho a obtener ayudas en lo que respecta a sus superficies dedicadas a cultivos herbáceos, de conformidad con el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92. Según NFU, las modificaciones introducidas por el Reglamento n° 1648/95 únicamente aclaran la aplicación del apartado 4 del artículo 9, y no suponen ninguna modificación sustancial.

- 30 Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido considera que del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 se deduce que cuando se ha declarado una superficie superior en más de un 20 % a la superficie de tierra retirada de la producción, no existe determinación alguna de esta última superficie. Por lo tanto, considera que una declaración de este tipo produce el mismo efecto que la comprobación de total inexistencia de superficie en el sentido del Reglamento. Habida cuenta de que la superficie de tierra retirada de la producción determinada con arreglo al apartado 2 del artículo 9 se utiliza como base para calcular la superficie máxima que puede ser objeto de los pagos compensatorios, no se podrá conceder ninguna ayuda ligada a la superficie.
- 31 A este respecto, procede señalar que, como se deduce claramente del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 y, particularmente, de la expresión «no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie», en el caso de que la diferencia entre la superficie de tierra retirada efectivamente determinada con ocasión de un control y la declarada en la solicitud de ayuda sea superior al 20 %, se considerará que el agricultor no ha procedido a ninguna retirada de tierras en el sentido del Reglamento. Habida cuenta de que la superficie de tierra retirada efectivamente determinada se utiliza como base para calcular la superficie que puede acogerse a la ayuda para los cultivos herbáceos, el agricultor pierde todo derecho a esta última.
- 32 Si bien es cierto que el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 establece que el cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los productores de cultivos herbáceos se hace basándose en la superficie de tierra retirada efectivamente determinada, no es menos cierto que esta disposición se aplica únicamente cuando la diferencia entre la superficie de tierra retirada efectivamente determinada y la declarada, resultante de un error cometido de buena fe, se sitúa entre el 2 % y el 20 %. Por lo tanto, el apartado 4 del artículo 9 no se aplica a errores superiores al 20 %, como los mencionados en el asunto principal, aunque se hayan cometido de buena fe.

- 33 Además, debe señalarse que las modificaciones introducidas en el artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 por el Reglamento n° 1648/95 se basan en la interpretación de que antes de la entrada en vigor de este último Reglamento, cuando la superficie de tierra retirada declarada en la solicitud de ayudas era superior en más del 20 % a la determinada con ocasión de un control no existía determinación alguna de superficie de tierra retirada ni, por consiguiente, ninguna base sobre la que pudieran calcularse los pagos compensatorios destinados a los cultivos herbáceos.
- 34 De lo que precede se desprende que, antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95, los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o negligencia grave, obligan a suprimir todos los pagos ligados a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos cuando la diferencia entre la superficie de tierra retirada de la producción declarada y la determinada con ocasión de un control por las autoridades competentes sea superior al 20 %.
- 35 Sin embargo, procede asimismo recordar que el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, tal como fue modificado por el Reglamento n° 1648/95 establece sanciones atenuadas cuando, de buena fe, el productor ha cometido un error al declarar en su solicitud de ayudas su superficie de tierra retirada de la producción. En efecto, dicha disposición establece que el cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los productores de cultivos herbáceos se hará a partir de la superficie de tierra retirada de la producción efectivamente determinada y proporcionalmente a los distintos cultivos. Estas disposiciones entraron en vigor con posterioridad a los hechos que han sido sometidos a la consideración del órgano jurisdiccional remitente.
- 36 Mediante escrito de 9 de diciembre de 1996, el Tribunal de Justicia preguntó a NFU, al Gobierno del Reino Unido, y a la Comisión si consideraban que, a la luz del apartado 2 del artículo 1 y del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95, que dispone que las modificaciones posteriores de disposiciones comunitarias que establecen sanciones menos severas deben aplicarse con carácter retroactivo, las modificaciones introducidas por el Reglamento n° 1648/95 influyen en las respuestas que deben darse a las cuestiones prejudiciales.

- 37 Según NFU, en el caso de que no se acogiera su interpretación de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, el Tribunal de Justicia podría, e incluso debería, sobre la base del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95, resolver que las sanciones menos severas establecidas por el Reglamento n° 1648/95 deben aplicarse con carácter retroactivo a los agricultores que, de buena fe, hayan sobrestimado en más del 20 % su superficie de tierra retirada de la producción. La Comisión sostiene también que debe imponerse una sanción atenuada en el caso de que se haya sobrestimado en más del 20 % la superficie de tierra retirada ya que, en virtud del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95, una sobrestimación de buena fe de más del 20 % no conduce en tal caso a la pérdida de todos los pagos para los cultivos herbáceos.
- 38 Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido alega que ninguna disposición del Reglamento n° 2988/95 establece la aplicación retroactiva de las disposiciones del Reglamento n° 1648/95 a situaciones originadas con anterioridad a su adopción.
- 39 A este respecto, debe señalarse que, como se desprende del décimo considerando del Reglamento n° 2988/95, uno de los objetivos de este Reglamento es prever «dentro del respeto del acervo comunitario y de las disposiciones previstas por las normativas comunitarias específicas existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, disposiciones adecuadas que eviten la acumulación de sanciones pecuniarias comunitarias y de sanciones penales nacionales impuestas a una misma persona por un mismo hecho». Por consiguiente, de este Reglamento se desprende que se aplica también a los Reglamentos comunitarios que existían en el momento de su entrada en vigor, incluido el Reglamento n° 3887/92.
- 40 Dado que la declaración falsa a que se refieren los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 es una irregularidad en el sentido del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95 y que la privación de las ayudas a los cultivos constituye una sanción administrativa en el sentido del apartado 2 del artículo 2, este último Reglamento es de aplicación en el asunto principal.

- 41 En estas circunstancias procede responder a la primera cuestión que los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, antes de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95, deben interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o de negligencia grave, obligan a suprimir todos los pagos ligados a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos cuando la diferencia entre la superficie de tierra retirada de la producción y la determinada con ocasión de un control por las autoridades competentes sea superior al 20 %. Sin embargo, a la luz del apartado 2 del artículo 1 y del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95, que dispone que las modificaciones posteriores de disposiciones comunitarias que establecen sanciones menos severas deben aplicarse con carácter retroactivo, las modificaciones introducidas en el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 por el Reglamento n° 1648/95 se aplican a los hechos ocurridos antes de su entrada en vigor. Por consiguiente, con arreglo al apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, modificado por el Reglamento n° 1648/95, el cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los productores de cultivos herbáceos debe efectuarse sobre la base de la superficie de tierra retirada de la producción efectivamente determinada y proporcionalmente a los distintos cultivos.

Sobre la segunda cuestión y la segunda parte de la cuarta cuestión

- 42 Mediante su segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente pretende sustancialmente que se dilucide si los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o de negligencia grave, obligan a suprimir todos los pagos ligados a los bovinos en favor de las explotaciones cuya superficie forrajera efectivamente determinada a raíz de un control efectuado por las autoridades competentes resulte inferior en más de un 20 % a la declarada en la solicitud de ayudas. En caso de respuesta negativa a esta cuestión, mediante la segunda parte de su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide cómo deben interpretarse dichas disposiciones.
- 43 Habida cuenta de que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, la superficie forrajera efectivamente determinada debe utilizarse para el cálculo de las primas y de que, por los motivos mencionados en los apartados 31 a 33 de la presente sentencia, en el caso de que la diferencia entre dicha

superficie y la superficie forrajera declarada en la solicitud de ayudas sea superior al 20 %, se considerará que el productor no ha efectuado ninguna retirada de tierras en el sentido de dicho Reglamento y se denegará al productor de que se trate cualquier prima ligada a los bovinos, la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa, a lo cual, por lo demás no se han opuesto las partes.

- 44 Aunque el Reglamento n° 1648/95 atenuó las sanciones aplicables a los productores que hayan sobrestimado en más del 20 % sus superficies de tierra retirada de la producción, no modificó la situación con respecto a los productores que hubieran cometido un error de buena fe que afecte a más del 20 % de la superficie forrajera, de modo que las sanciones aplicables a dichos errores siguen siendo las mismas.
- 45 Por consiguiente, aun después de la entrada en vigor del Reglamento n° 1648/95 debe denegarse cualquier prima para los bovinos a los productores que hayan sobrestimado su superficie forrajera en más del 20 %. Por lo tanto, carece de objeto la segunda parte de la cuarta cuestión.
- 46 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o de negligencia grave, obligan a suprimir el abono de cualquier prima para los bovinos a los productores cuya superficie forrajera efectivamente determinada resulte inferior en más de un 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda «superficies».

Sobre la tercera cuestión

- 47 Mediante su tercera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pretende sustancialmente que se determine si son válidos los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 teniendo en cuenta, particularmente, los principios de seguridad jurídica, no discriminación y proporcionalidad.

- 48 A este respecto debe recordarse que, habida cuenta de las respuestas a la primera cuestión, así como a la primera parte de la cuarta cuestión, los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 son válidos en lo que atañe a los agricultores que, sin intencionalidad o negligencia grave, hayan sobrestimado en más del 20 % la superficie de tierra retirada que declararon en sus solicitudes de ayudas. Por consiguiente, el objeto de la tercera cuestión es, sustancialmente, determinar si dicha disposición es válida en la medida en que, a falta de intencionalidad o negligencia grave, obliga a suprimir el abono de cualquier prima para los bovinos a los agricultores cuya superficie forrajera efectivamente determinada resulte inferior en más del 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda «superficies».
- 49 En relación, en primer lugar, con el principio de proporcionalidad debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si una disposición de Derecho comunitario está de acuerdo con dicho principio, es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo (véase, especialmente, la sentencia de 9 de noviembre de 1995, Alemania/Consejo, C-426/93, Rec. p. I-3723, apartado 42).
- 50 El Tribunal de Justicia también ha declarado en numerosas ocasiones que, en lo referente a la evaluación de una situación económica compleja, las Instituciones comunitarias gozan de una amplia facultad de apreciación. Al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el Juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si dicha Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión, asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795, apartado 31).
- 51 En relación con el Reglamento n° 3887/92, se deduce claramente del apartado 10 de la presente sentencia que su objetivo consiste en establecer disposiciones tendentes a prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes. Además, según el primer considerando de dicho Reglamento, el objetivo del sistema integrado es permitir una aplicación eficaz de la reforma de la Política Agraria Común y, en particular, resolver los problemas administrativos relativos a la implantación de varios regímenes de ayuda relacionados con la superficie.

- 52 Por consiguiente, procede apreciar si el sistema integrado de gestión y de control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias concuerda con la importancia de los objetivos así descritos y si es necesario para su consecución.
- 53 A este respecto, debe señalarse que la sanción establecida, a saber, la pérdida del derecho a la prima para los bovinos, no es una sanción a tanto alzado, sino que está en función de la magnitud del error cometido. Aunque un productor que cometa un error de buena fe haga su declaración sin ánimo fraudulento, no es menos cierto que el alcance de su error es considerable. En atención a la amplia facultad de apreciación de que disponen las Instituciones comunitarias en la materia, no puede considerarse injustificado o desproporcionado imponer a semejante error una sanción disuasoria y eficaz como la prevista en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92.
- 54 En relación con las peculiaridades de los distintos regímenes, el Reglamento n° 3887/92 prevé sanciones escalonadas según la gravedad de la irregularidad cometida. A este respecto, aunque la sanción impuesta a un agricultor que en su declaración haya sobrestimado en más del 20 % su superficie de tierra retirada o de tierras forrajeras constituye una de las sanciones más rigurosas establecidas por dicho Reglamento, no es menos cierto que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 9 establece sanciones aún más rigurosas, a saber, la exclusión del régimen de ayudas de que se trata para el año civil considerado para los productores que hayan hecho una falsa declaración por negligencia grave y la pérdida de toda ayuda durante dos años para aquellos que hayan hecho deliberadamente una falsa declaración, y ello con independencia de la magnitud de la sobrestimación.
- 55 En estas circunstancias, procede señalar que el régimen de sanciones establecido por los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, aplicable a los productores cuando se compruebe que su superficie forrajera efectivamente determinada es inferior en más del 20 % a la declarada de buena fe en la solicitud de ayuda «superficies», responde a los objetivos perseguidos y es necesario para alcanzarlos. Por consiguiente, esta disposición no viola el principio de proporcionalidad, cuya importancia, por lo demás, se reitera en el noveno considerando de dicho Reglamento.

- 56 A continuación, por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, NFU alega, por un lado, que la interpretación del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 sostenida por el MAFF es ambigua en cuanto a si una sobrestimación del 20 % de la superficie de tierra retirada lleva o no consigo la pérdida de todos los derechos a los pagos ligados a la superficie dedicada a cultivos herbáceos y, por otro, que los términos «ayuda ligada a la superficie» utilizados en el párrafo segundo son imprecisos.
- 57 Como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa que establezca gravámenes para el contribuyente sea clara y precisa, con el fin de que éste pueda conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y, adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27).
- 58 Aunque el Reglamento n° 3887/92 presente dificultades de interpretación, de ello no resulta, sin embargo, que viole el principio de seguridad jurídica. Por un lado, dichas dificultades obedecen a la complejidad de la materia de que se trata y, por otro, como ha puesto de relieve el Abogado General en el punto 104 de sus conclusiones, una atenta lectura del Reglamento permite llegar a conocer el sentido y las consecuencias de la aplicación de sus disposiciones destinadas a profesionales de la materia.
- 59 Habida cuenta de estas consideraciones, procede afirmar que el artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 no viola el principio de seguridad jurídica.
- 60 Por último, en relación con el principio de no discriminación, NFU alega que, al tratar de la misma forma, por una parte, los errores cometidos de buena fe al sobrestimar en más del 20 % la superficie forrajera o la superficie de tierra retirada de la producción y, por otra, las falsas declaraciones hechas por negligencia grave o deliberadamente por los productores, el artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 viola dicho principio.

- 61 Según reiterada jurisprudencia, el principio de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, a menos que este trato esté objetivamente justificado (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 1995, SCAC, C-56/94, Rec. p. I-1769, apartado 27).
- 62 Del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 se desprende claramente que no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie si el agricultor ha sobrestimado en más del 20 % su superficie de tierra retirada de la producción o de tierras dedicadas a cultivos herbáceos o si el criador ha sobrestimado en más del 20 % su superficie forrajera. En cambio, conforme al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 9 de dicho Reglamento, tal como se deduce del apartado 54 de la presente sentencia, los productores que hayan hecho una falsa declaración deliberadamente o por negligencia grave quedan, en cualquier caso, excluidos del régimen de ayudas de que se trata para el año civil considerado y, en el caso de una falsa declaración hecha deliberadamente, quedan excluidos incluso del régimen de ayudas para el año civil siguiente. Se imponen estas sanciones sea cual fuere el excedente comprobado entre las superficies declaradas y las determinadas con ocasión de un control.
- 63 Por consiguiente, procede señalar que las sanciones impuestas respectivamente, por un lado, a los agricultores que en su declaración hayan sobrestimado en más del 20 % su superficie de tierra retirada o de tierras dedicadas a cultivos herbáceos, a los criadores que en su declaración hayan sobrestimado en más del 20 % su superficie forrajera y, por otro, a los productores que hayan hecho una falsa declaración deliberadamente o por negligencia grave, son distintas, por lo que los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 no violan el principio de no discriminación.
- 64 Por consiguiente, procede declarar que el examen de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez con respecto a los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica y de no discriminación.

Sobre la quinta cuestión

- 65 Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende sustancialmente que se dilucide si los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 son válidos en la medida en que, a falta de intencionalidad o negligencia grave, imponen la pérdida de la totalidad de los pagos ligados a una superficie específica, es decir, una superficie destinada a un cultivo herbáceo determinado, cuando se compruebe que a un agricultor le corresponde una superficie efectivamente determinada inferior en más de un 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda.
- 66 Procede señalar que, mientras que la tercera cuestión se refiere a la validez de la supresión de la prima para los bovinos a causa de la sobrestimación de la superficie forrajera y de todo pago ligado a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos debido a la sobrestimación de la superficie dejada en barbecho, la quinta cuestión se refiere al supuesto en el que un agricultor haya sobrestimado en más del 20 % una superficie de cultivo herbáceo específica y, por ello, haya sido privado de todo pago referido a ese cultivo.
- 67 A este respecto baste señalar que, por razones idénticas a las mencionadas en los apartados 51 a 64 de la presente sentencia, los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 no violan los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica y de no discriminación por el hecho de imponer, a falta de intencionalidad o negligencia grave, la pérdida de todos los pagos ligados a una superficie específica a un agricultor cuya superficie efectivamente determinada resulte inferior en más del 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda.
- 68 Por consiguiente, procede responder a la quinta cuestión que el examen del Reglamento n° 3887/92 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento por el hecho de imponer, a falta de intencionalidad o negligencia grave, la pérdida de todos los pagos ligados a

una superficie específica a un agricultor cuya superficie efectivamente determinada resulte inferior en más del 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda.

Costas

- 69 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante resolución de 31 de octubre de 1995, declara:

- 1) Los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias, antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o negligencia grave, obligan a suprimir todos los pagos ligados a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos cuando la diferencia entre la superficie de tierra retirada de la producción declarada y la determinada con ocasión de un control por las autoridades competentes sea superior al 20 %. Sin embargo, a la luz del

apartado 2 del artículo 1 y del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que dispone que las modificaciones posteriores de disposiciones comunitarias que establecen sanciones menos severas deben aplicarse con carácter retroactivo, las modificaciones introducidas en el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 por el Reglamento n° 1648/95 se aplican a los hechos ocurridos antes de su entrada en vigor. Por consiguiente, con arreglo al apartado 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92, modificado por el Reglamento n° 1648/95, el cálculo de la superficie máxima que puede acogerse a los pagos compensatorios destinados a los productores de cultivos herbáceos debe efectuarse sobre la base de la superficie de tierra retirada de la producción efectivamente determinada y proporcionalmente a los distintos cultivos.

- 2) Los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que, a falta de intencionalidad o negligencia grave, obligan a suprimir el abono de cualquier prima para los bovinos a los productores cuya superficie forrajera efectivamente determinada resulte inferior en más de un 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda «superficies».
- 3) El examen de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento n° 3887/92 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez con respecto a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y de no discriminación.
- 4) El examen del Reglamento n° 3887/92 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de los apartados 2 a 4 del artículo 9 del Reglamento por el hecho de imponer, a falta de intencionalidad o negligencia grave, la pérdida de todos los pagos ligados a una superficie específica a un agricultor cuya superficie efectivamente determinada resulte inferior en más del 20 % a la declarada en la solicitud de ayuda.

Mancini

Murray

Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de julio de 1997.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

G.F. Mancini