

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 1 de marzo de 2007*

En el asunto C-34/05,

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 26 de enero de 2005, registrada en el Tribunal de Justicia el 31 de enero de 2005, en el procedimiento entre

Maatschap J. en G.P. en A.C. Schouten

y

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y el Sr. J. Klučka, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. J. Makarczyk y G. Arestis (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Maatschap J. en G.P. en A.C. Schouten, por la Sra. S. Dul, accountant adviseur;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y C. ten Dam, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Kanellopoulos, en calidad de agente;

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

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Erlbacher y T. van Rijn, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de junio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 12, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) n° 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), y 2, apartado 1, letra c), 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 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la sociedad de ganaderos Maatschap J. en G.P. en A.C. Schouten (en lo sucesivo, «Schouten») y el Minister

van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro neerlandés de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos; en lo sucesivo, «Ministro»), relativo a la negativa de éste último a concederle la prima especial por posesión de ganado vacuno macho que dicha sociedad había solicitado previamente.

Marco jurídico

- 3 El Reglamento n° 1254/1999 establece un régimen global de pagos directos a los productores de carne de vacuno. Uno de dichos pagos directos consiste en una prima especial por la posesión de bovinos machos.

- 4 A este respecto, el artículo 4 del citado Reglamento establece:

«1. El productor que mantenga bovinos machos en su explotación podrá, previa solicitud, acogerse a una prima especial. Ésta se concederá, dentro de unos límites máximos regionales, por un máximo de 90 cabezas para cada uno de los tramos de edad contemplados en el apartado 2, por año civil y por explotación.

2. [...]

3. Para tener derecho a la prima especial:

- a) el productor deberá mantener para el engorde, durante un período por determinar, todo animal para el que haya cursado una solicitud;

[...].»

- 5 En la subsección 5, que lleva el encabezamiento «Carga ganadera», el artículo 12, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1254/1999 dispone:

«1. El número total de animales que podrán acogerse a la prima especial y a la prima por vaca nodriza se limitará mediante la aplicación de una carga ganadera por explotación de 2 unidades de ganado mayor (UGM) por hectárea y año civil. Dicha carga se expresará en número de UGM por unidad de superficie forrajera de la explotación dedicada a la alimentación de los animales mantenidos en ella. No obstante, los productores quedarán exentos de la aplicación de la carga ganadera cuando el número de animales que mantengan en su explotación y que deba

tomarse en consideración para la determinación de dicha carga no rebase las 15 UGM.

2. Para la determinación de la carga ganadera de la explotación se tendrán en cuenta:

- a) los bovinos machos, las vacas nodrizas y las novillas, los ovinos o caprinos por los que se hayan presentado solicitudes de prima, así como las vacas lecheras necesarias para producir el total de la cantidad de leche de referencia asignada al productor; el número de animales se convertirá en UGM con la ayuda del cuadro de conversión que figura en el anexo III;

- b) la superficie forrajera, es decir, la superficie de la explotación disponible durante todo el año civil para la cría de bovinos, ovinos o caprinos; no se contabilizarán en esta superficie:

— las construcciones, los bosques, las albercas ni los caminos;

- las superficies que se empleen para otros cultivos beneficiarios de un régimen de ayuda comunitario o que se utilicen para cultivos permanentes u hortícolas, a excepción de los pastos permanentes por los que se concedan pagos por superficie en virtud del artículo 17 del presente Reglamento y del artículo 19 del Reglamento (CE) n° 1255/1999;

- las superficies a las que se aplique el régimen de apoyo fijado para los productores de determinados cultivos herbáceos, utilizadas para el régimen de ayuda a los forrajes desecados u objeto de un programa nacional o comunitario de retirada de tierras.

La superficie forrajera incluirá las superficies utilizadas en común y las que estén dedicadas a un cultivo mixto.»

- 6 Sobre este particular, el decimotercer considerando del Reglamento n° 1254/1999 indica:

«[...] teniendo en cuenta la tendencia a la intensificación de la producción de carne de vacuno, las primas relativas a la cría deben limitarse con respecto a la capacidad forrajera de cada explotación en relación con el número y las especies de animales que éstas tengan; que, a fin de evitar unos sistemas de producción demasiado intensivos, la concesión de tales primas debe supeditarse al cumplimiento de una

carga ganadera máxima en la explotación; que, no obstante, debe tomarse en consideración la situación de los pequeños productores».

- 7 En virtud del artículo 1 del 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), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1593/2000 del Consejo, de 17 de julio de 2000 (DO L 182, p. 4), cada Estado miembro creará un sistema integrado de gestión y control, que se aplicará, en el sector de la producción animal, a los regímenes de prima y pago en favor de los productores de carne de vacuno establecidos en el capítulo 1 del título 1 del Reglamento n° 1254/1999.
- 8 El Reglamento n° 3887/92 contiene las normas de aplicación de dicho sistema integrado de gestión y control. El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«1. A efectos de la aplicación del presente Reglamento:

[...]

- c) Cada superficie forrajera deberá estar disponible para la cría de animales durante un período mínimo de siete meses a partir de una fecha a determinar por el Estado miembro y comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo.»

9 A tenor del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 3887/92:

«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. [...]

[...]

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

10 Sin embargo, no obstante haber sido derogado por el Reglamento (CE) n° 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) n° 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11), el Reglamento n° 3887/92 siguió siendo aplicable a las solicitudes de ayudas relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de referencia de las primas que finalizaran antes del 1 de enero de 2002.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 11 El 9 de mayo de 2001, Schouten formuló al Ministro una solicitud de registro como superficie forrajera para el año 2001 de varias parcelas que representaban una superficie total de 70,29 hectáreas de pastizales, con el fin de disfrutar de varias ayudas comunitarias en el sector de la carne de vacuno.

- 12 Algunas de estas parcelas constituyen terrenos que están fuera de dique. Un terreno fuera de dique es un terreno frecuentemente cubierto de hierba que se halla más allá del dique, es decir, entre el dique que protege el interior del país de las inundaciones y el lecho del río. Los terrenos fuera de dique están parcialmente inundados durante un período más o menos largo.

- 13 Los días 10 y 11 de mayo de 2001, se tomaron una imagen por satélite y una fotografía aérea de la región, que pusieron de manifiesto que una parte de las parcelas pertenecientes a Schouten estaba inundada.

- 14 El 1 de agosto de 2001, Schouten formuló una solicitud de prima por la posesión de 26 bovinos machos en las parcelas a que se refiere el apartado 11 de la presente sentencia, con arreglo al apartado 1 del artículo 4 del Reglamento n° 1254/1999.
- 15 Mediante escrito de 17 de diciembre de 2001, el Ministro informó a Schouten de que la superficie de algunas parcelas, determinada mediante teledetección, era inferior a la superficie forrajera indicada en la solicitud. Puesto que la diferencia ascendía a más de 20 %, la superficie forrajera registrada para Schouten fue reducida a cero en virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 3887/92.
- 16 Mediante resolución de 27 de mayo de 2002, el Ministro denegó la solicitud de prima de Schouten relativa a la posesión de 26 bovinos machos, dado que la superficie forrajera se había reducido a cero, por lo cual no se había respetado el factor de carga ganadera contemplado en el artículo 12 del Reglamento n° 1254/1999.
- 17 Mediante escrito de 3 de julio de 2002, Schouten presentó una reclamación contra dicha resolución. En apoyo de su reclamación, alegó, en un escrito de 22 de julio de 2002, que las parcelas situadas fuera del dique habían sido medidas por su propia iniciativa el 2 de julio de 2002 y que ocupaban una superficie correspondiente aproximadamente a la superficie mencionada en la solicitud.

- 18 Mediante resolución de 8 de agosto de 2003, el Ministro denegó dicha reclamación por cuanto las superficies declaradas por Schouten como superficie forrajera no habían estado disponibles durante un período ininterrumpido de siete meses, a saber del 31 de marzo al 31 de octubre de 2001 para la cría de ganado vacuno, ovino o caprino. El Ministro consideró que Schouten debía asumir el riesgo de que se produjese una crecida en el momento de teledetección y de que, por lo tanto, la superficie determinada fuese inferior a aquella que había declarado.
- 19 Mediante escrito de 17 de septiembre de 2003, Schouten interpuso un recurso ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven contra dicha resolución denegatoria del Ministro. En el asunto principal, Schouten afirma que, en la fecha de la teledetección, las circunstancias eran extraordinarias y que no debía soportar el riesgo de las mismas. Dicha sociedad declaró asimismo que el agua ya se había retirado tres días después del 11 de mayo de 2001 y que los bovinos pacían allí de nuevo diez días después.
- 20 Por su parte, el Ministro estimó que el artículo 12, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1254/1999, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 3887/92, debe interpretarse en el sentido de que las parcelas declaradas como superficie forrajera deben poder servir para la alimentación de los animales de una forma ininterrumpida durante al menos 7 meses y, en todo caso, durante el período comprendido entre el 31 de marzo y el 31 de octubre. El propio Ministro sostuvo que, si durante el citado período, se comprueba mediante teledetección que una parcela está inundada total o parcialmente, la superficie inundada ya no está disponible como superficie forrajera.
- 21 El College van Beroep voor het bedrijfsleven considera que la exactitud de la interpretación restrictiva de los términos «estar disponible para la cría de bovinos,

ovinos o caprinos» no es tan evidente que no pueda razonablemente dejar que subsistan dudas.

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

- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 12, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) n° 1254/1999 y 2, apartado 1, letra c), del Reglamento (CEE) n° 3887/92 en el sentido de que una parcela declarada como superficie forrajera ya no puede considerarse «disponible» si en algún momento del período considerado ha estado inundada?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 1, ¿son vinculantes estas disposiciones, habida cuenta, en particular, de las consecuencias que de ellas se derivan?

- 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿qué criterios hay que seguir para poder apreciar si una parcela declarada como superficie forrajera, que ha estado temporalmente inundada, puede considerarse «disponible» en el sentido del

artículo 12, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) n° 1254/1999 y del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento (CEE) n° 3887/92?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones primera y tercera

- 23 Mediante sus cuestiones primera y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si y, llegado el caso, en qué condiciones, una parcela, declarada como superficie forrajera, que haya estado inundada temporalmente durante el período de que se trata, puede considerarse «disponible» a efectos de los artículos 12, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1254/1999 y 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 3887/92.
- 24 Con carácter preliminar, debe destacarse que dichos Reglamentos no precisan qué debe entenderse por superficie forrajera «disponible».

- 25 Según una reiterada jurisprudencia, para la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario, procede tener en cuenta no sólo el tenor de éstas, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forman parte (véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 2003, Granarolo, C-294/01, Rec. p. I-13429, apartado 34, y de 7 de diciembre de 2006, SGAE, C-306/05, Rec. p. I-11519, apartado 34).
- 26 En el artículo 12, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1254/1999 figura una enumeración de superficies que están excluidas de la superficie forrajera, en el sentido de superficie de la explotación disponible durante todo el año natural para la cría de ganado bovino, ovino y/o caprino. En esta enumeración figuran expresamente aquellas superficies que no contribuyan a los recursos forrajeros de la explotación, como las construcciones, los bosques, las albercas y los caminos, así como las superficies utilizadas para otras producciones que disfruten de un régimen de ayuda comunitaria, con excepción de algunos pastizales permanentes para los que se hayan concedido ciertos pagos a la superficie.
- 27 De ello se desprende que una superficie puede calificarse de superficie forrajera «disponible» en el sentido de la citada disposición, cuando esté destinada exclusivamente a la alimentación de animales.
- 28 Esta interpretación se ve corroborada por los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1254/1999. Efectivamente, según se desprende de su decimotercer considerando, una de las finalidades de dicho Reglamento es limitar la tendencia a la intensificación de la producción de carne de vacuno, al poseer los productores un

número creciente sin limitación de bovinos en su explotación sin que la superficie aumente y, por consiguiente, baste para la alimentación dichos animales.

29 Para alcanzar dicho objetivo, el artículo 4 del Reglamento n° 1254/1999 supedita la concesión de una prima especial al respeto de una carga ganadera, prevista en el artículo 12 de este mismo Reglamento, que expresa la relación entre el número de animales que se hallen en la explotación y la superficie forrajera de dicha explotación dedicada a su alimentación, velando de este modo por que la citada superficie baste para garantizar las necesidades alimenticias de dichos animales. Por lo tanto, un productor que pretenda obtener la prima especial no puede destinar la superficie de que se trata a un fin distinto de la alimentación de dichos animales.

30 De ello se desprende, contrariamente a lo que señala el Gobierno neerlandés, que el hecho de que una superficie haya estado temporalmente inundada durante el período pertinente no impide, en principio, que esté dedicada exclusivamente a la alimentación de los animales que allí se hallan y, por lo tanto, que se califique de superficie forrajera «disponible» en el sentido del artículo 12, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1254/1999. Por lo demás, debe observarse a este respecto que esta última disposición no enumera en su relación las zonas inundadas o inundadas temporalmente, como los terrenos fuera de dique, siendo así que, por el contrario, incluye aquellas superficies en las que la presencia de agua es permanente, como las albercas.

31 Además, el artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 3887/92 precisa que «cada superficie forrajera deberá estar disponible para la cría de animales durante un

período mínimo de siete meses a partir de una fecha a determinar por el Estado miembro y comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo».

32 De la citada disposición, en relación con el artículo 12 del Reglamento nº 1254/1999, el cual establece una carga ganadera que tiene como finalidad, según se ha recordado en el apartado 29 de la presente sentencia, no conceder una prima más que a aquellos animales que se hallen en una explotación cuya superficie contribuya suficientemente a alimentarlos, se desprende que una superficie forrajera puede calificarse de «disponible» si ha podido utilizarse efectivamente para la alimentación de los animales que vivan en la referida explotación durante un período mínimo de siete meses en el transcurso del año natural, a partir de la fecha fijada por la normativa nacional y comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo.

33 Contrariamente a lo que afirma el Gobierno neerlandés, la determinación de tal período mínimo de siete meses no implica que la citada superficie forrajera deba estar ocupada de forma ininterrumpida por los animales para ser considerada «disponible».

34 Efectivamente, según ha señalado el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, cuando se haya cumplido el requisito del período mínimo de siete meses en el transcurso del año natural, una desocupación temporal de la superficie de que se trata, por unas razones como una inundación de corta duración, no puede afectar al destino exclusivo de esta última a la alimentación de los animales que allí se tienen. De la misma forma, según afirma con razón Schouten, una inundación

parcial de las superficies durante unos días en el transcurso del período de referencia no puede afectar necesariamente a su destino como superficie forrajera.

35 Por otra parte, procede señalar que el tenor literal de las disposiciones que se cuestionan en el asunto principal no menciona en modo alguno que la superficie forrajera deba estar ocupada de forma ininterrumpida por los animales durante el período pertinente. Es precisamente el riesgo de que se produzcan inclemencias climáticas, como inundaciones, hielo o nieve, que hagan que las superficies estén temporalmente inaccesibles, lo que pudo llevar al legislador comunitario a no exigir un período de ocupación ininterrumpido.

36 En el presente caso, consta que las superficies controvertidas estuvieron inundadas durante algunos días. Semejante inundación temporal, aunque provocó la desocupación de las referidas superficies, no impide, en principio, cumplir el requisito del plazo que exige el artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 3887/92.

37 En este sentido, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar que, no obstante esta breve desocupación de las superficies de que se trata en el asunto principal, estas últimas hayan podido utilizarse efectivamente para la alimentación de los animales durante un período mínimo de siete meses en el transcurso del año natural, a partir de la fecha fijada por la normativa nacional y comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo.

- 38 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones primera y tercera que los artículos 12, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1254/1999 y 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que una parcela, declarada como superficie forrajera, puede calificarse de «disponible» cuando, por un lado, está destinada exclusivamente a la alimentación de los animales que allí se hallan durante todo el año natural y, por otro lado, se ha podido utilizar efectivamente para su alimentación durante un período mínimo de siete meses en el transcurso de este mismo año, a partir de la fecha fijada por la normativa nacional y comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo, aun cuando la citada parcela no esté ocupada de forma ininterrumpida por dichos animales, en particular debido a una inundación temporal.

Sobre la segunda cuestión

- 39 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones primera y tercera, no procede responder a la segunda cuestión.

Costas

- 40 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 Segunda) declara:

Los artículos 12, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE) n° 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, y 2, apartado 1, letra c), 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, deben interpretarse en el sentido de que una parcela, declarada como superficie forrajera, puede calificarse de «disponible» cuando, por un lado, está destinada exclusivamente a la alimentación de los animales que allí se hallan durante todo el año natural y, por otro lado, se ha podido utilizar efectivamente para su alimentación durante un período de siete meses en el transcurso de este mismo año, a partir de la fecha fijada por la normativa nacional y comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo, aun cuando la citada parcela no esté ocupada de forma ininterrumpida por dichos animales, en particular debido a una inundación temporal.

Firmas