Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 25 de noviembre de 2020[1]

Asunto C-361/19

De Ruiter vof
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[Petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Política Agrícola Común — Pagos directos — Reglamento (UE) n.º 1306/2013 — Artículo 97, apartado 1 — Artículo 99, apartado 1 — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 — Artículo 73, apartado 4, letra a) — Reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad — Determinación del año pertinente para calcular el porcentaje de reducción — Cálculo de la reducción — Imputación de la reducción — Año en el que se produjo el incumplimiento — Año en el que se descubrió el incumplimiento — Sentencia Teglgaard y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)»

I. Introducción

1. El presente asunto enlaza con la sentencia Teglgaard y Fløjstrupgård.[2]

2. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia tuvo que dilucidar si, con arreglo a la normativa controvertida en ese asunto, las reducciones de los pagos directos a los agricultores debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad[3] debían calcularse sobre la base de los pagos que se hubieran abonado en relación con el año natural en el que *se produjo* dicho incumplimiento o sobre la base de los que se hubieran abonado en relación con el año en el que el referido incumplimiento fue *descubierto*.[4] El Tribunal de Justicia declaró que procedía tener en cuenta el año en el que *se produjo* el incumplimiento como base para el cálculo.[5]

3. En el momento en el que se dictó la sentencia Teglgaard, la normativa controvertida en dicho asunto ya había sido derogada y sustituida por una nueva, que modificó el contenido de las disposiciones en cuestión. Esta nueva normativa es la que debe interpretarse en el presente asunto, en el que se plantea la misma cuestión que en el asunto Teglgaard, si bien en el marco de la nueva normativa: ¿fija dicha normativa, como base para el cálculo de las reducciones de los pagos directos,

1 Lengua original: francés

2 Sentencia de 25 de julio de 2018 (C-239/17, en lo sucesivo, «sentencia Teglgaard», EU:C:2018:597).

3 Respecto del sistema de condicionalidad, véanse los puntos 39 a 41 de las presentes conclusiones.

4 Sentencia Teglgaard, apartado 34.

5 Sentencia Teglgaard, apartado 59.

el año en el que *se produjo* el incumplimiento o el año en el que *se descubrió*? Las disposiciones cuya interpretación se solicita son los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013,[6] y el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014.[7]

4. Por consiguiente, en el presente asunto se solicita fundamentalmente al Tribunal de Justicia que elucide si, mediante la nueva normativa, el legislador pretendió modificar el año pertinente para calcular las reducciones respecto a cómo estaba regulado por la normativa anterior.

5. Al término de mi análisis, propondré al Tribunal de Justicia que responda a esta pregunta de forma negativa, en el sentido de que procede utilizar siempre el año en el que *se produjo* el incumplimiento como base para el cálculo.

6. La petición de decisión prejudicial en la que se plantea esta cuestión ha sido presentada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos) en el marco de un litigio entre un agricultor y el minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos; en lo sucesivo, «Ministro») en relación con una reducción del importe de los pagos directos adeudados al agricultor resultante de dos incumplimientos de las normas de condicionalidad, reducción que fue impuesta por el Ministro al agricultor.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión aplicable en el asunto Teglgaard (marco jurídico anterior)

7. El sistema de condicionalidad fue establecido por el Reglamento (CE) n.º 1782/2003,[8] tal como se precisaba en el Reglamento de aplicación (CE) n.º 796/2004[9] (epígrafe 1). Posteriormente, estos Reglamentos fueron derogados y sustituidos por el Reglamento (CE) n.º 73/2009[10] y por el Reglamento de aplicación (CE) n.º 1122/2009,[11] respectivamente (epígrafe 2). Estos eran los Reglamentos a los que se refería la sentencia Teglgaard.

6 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549).

7 Reglamento de Ejecución de la Comisión de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO 2014, L 227, p. 69).

8 Reglamento del Consejo de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1).

9 Reglamento de la Comisión de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO 2004, L 141, p. 18).

10 Reglamento del Consejo de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (DO 2009, L 30, p. 16).

11 Reglamento de la Comisión de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65).

1. Reglamento n.º 1782/2003 y Reglamento de aplicación n.º 796/2004

8. En esencia, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003 establecía, en su versión francesa, que, cuando no se respetasen las normas de condicionalidad, se reduciría el importe total de los pagos directos que se debiesen abonar en relación con «l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté» (el año natural en que se descubra el incumplimiento). [12] En cambio, casi todas las demás versiones lingüísticas de esta disposición se referían al «año natural en que se produzca el incumplimiento». [13]

9. A partir de 2008, el Reglamento (CE) n.º 146/2008 [14] modificó el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003 en los términos siguientes:

«Cuando no se respeten los requisitos legales de gestión o las buenas condiciones agrarias y medioambientales en cualquier momento de un año natural dado (en lo sucesivo denominado "el año natural de que se trate") y el incumplimiento en cuestión resulte de un acto u omisión directamente que se puedan atribuir al agricultor que presentó la solicitud de ayuda en el año natural de que se trate, el importe total de los pagos directos que […] deban abonarse al agricultor, se reducirá o anulará […]»

10. El artículo 66, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de aplicación n.º 796/2004 disponía lo siguiente:

«1. […] en caso de que el incumplimiento observado se deba a negligencia del productor, se aplicará una reducción del importe global de los pagos directos […] que se haya concedido o se vaya a conceder a ese productor como consecuencia de solicitudes de ayuda que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año civil en que se haya descubierto el incumplimiento. […]»

2. Reglamento n.º 73/2009 y Reglamento de aplicación n.º 1122/2009

11. A partir del 19 de enero de 2009, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, en su versión modificada por el Reglamento n.º 146/2008, fue sustituido por el artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, y, a partir del 30 de noviembre de 2009, el artículo 66, apartado 1, del Reglamento de aplicación n.º 796/2004 fue sustituido por el artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009.

12. El artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 73/2009 establecía lo siguiente:

«1. Cuando no se respeten los requisitos legales de gestión o las buenas condiciones agrarias y medioambientales en cualquier momento de un año natural determinado (denominado en lo sucesivo "el año natural considerado") y el incumplimiento en cuestión resulte de un acto u omisión que se puedan atribuir directamente al agricultor que presentó la solicitud de ayuda en el año natural considerado, el importe total de los pagos directos que […] se haya abonado o deba abonarse al agricultor se reducirá o anulará […]»

12 Con arreglo a la versión francesa de esta disposición, «lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit».

13 Véase la sentencia Teglgaard, apartado 36.

14 Reglamento del Consejo de 14 de febrero de 2008, que modifica el Reglamento n.º 1782/2003 (DO 2008, L 46, p. 1) [artículo 1, punto 1, letra a)].

13. Con arreglo al artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009:

«8. Para la aplicación de reducciones, el porcentaje de reducción se aplicará al importe total de:

a) el importe global de los pagos directos que se hayan concedido o se vayan a conceder al agricultor como consecuencia de las solicitudes de ayuda que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año natural en que se haya descubierto el incumplimiento […]»

B. Derecho de la Unión aplicable al litigio principal

14. A partir del 17 de diciembre de 2013, las disposiciones en materia de cumplimiento de las normas de condicionalidad establecidas por el Reglamento n.º 73/2009 fueron sustituidas por las del Reglamento n.º 1306/2013 [15] (epígrafe 1) y, a partir del 17 de julio de 2014, las disposiciones establecidas por el Reglamento de aplicación n.º 1122/2009 fueron sustituidas por las del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 (epígrafe 2). En el presente asunto deben interpretarse estos Reglamentos, que forman parte de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

1. Reglamento n.º 1306/2013

15. El considerando 53 del Reglamento n.º 1306/2013 está redactado en los siguientes términos:

«El Reglamento [n.º 1782/2003], sustituido por el Reglamento [n.º 73/2009], establece el principio de que el pago íntegro a los beneficiarios de algunas ayudas en virtud de la PAC debe subordinarse al respeto de las normas relativas a la gestión de las tierras, a la producción agrícola y a las actividades agrícolas. […]»

16. El considerando 57 de este Reglamento tiene el siguiente tenor:

«El sistema de condicionalidad implica ciertas obligaciones administrativas tanto para los beneficiarios como para las administraciones nacionales ya que hay que garantizar el mantenimiento de registros, llevar a cabo controles y aplicar sanciones en caso necesario. Dichas sanciones deben ser proporcionadas, efectivas y disuasivas y deben aplicarse sin perjuicio de otras sanciones establecidas en virtud del derecho nacional o de la Unión. Por coherencia, conviene unificar las correspondientes disposiciones de la Unión en un único instrumento jurídico. […]»

17. De conformidad con el artículo 91, apartado 1, del citado Reglamento:

«1. Cuando un beneficiario a que se refiere el artículo 92 incumpla las normas de condicionalidad, previstas en el artículo 93, se le impondrá una sanción administrativa.»

18. El artículo 97 de este mismo Reglamento, titulado «Aplicación de la sanción administrativa», dispone lo siguiente en su apartado 1, párrafo primero:

«1. La sanción administrativa prevista en el artículo 91 se aplicará cuando no se respeten las normas de condicionalidad en cualquier momento de un año natural determinado (“el año natural de que se trate”), y el incumplimiento en cuestión sea directamente imputable al beneficiario que presentó la solicitud de ayuda o la solicitud de pago en el año natural de que se trate.»

15 He de precisar que, si bien las disposiciones en materia de cumplimiento de las normas de condicionalidad previstas por el Reglamento n.º 73/2009 fueron sustituidas por las establecidas en el Reglamento n.º 1306/2013, las disposiciones del Reglamento n.º 73/2009 fueron derogadas formalmente por el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608).

19. El artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013, titulado «Cálculo de la sanción administrativa», establece en su apartado 1 lo siguiente:

«1. La sanción administrativa prevista en el artículo 91 se aplicará mediante la reducción o exclusión del importe total de los pagos enumerados en el artículo 92, concedidos o por conceder a tal beneficiario, respecto a las solicitudes de ayuda que haya presentado o presente en el transcurso del año natural en que se haya descubierto el incumplimiento.

Para el cálculo de dichas reducciones y exclusiones se tendrán en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia y la reiteración del incumplimiento observado, así como los criterios mencionados en los apartados 2, 3 y 4.»

2. Reglamento de Ejecución n.º 809/2014

20. El capítulo III del título V del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 se titula «Cálculo y aplicación de sanciones administrativas». El artículo 73, que forma parte de este capítulo y tiene por título «Principios generales», dispone en su apartado 4, letra a), que:

«4. La sanción administrativa se aplicará al importe total de los pagos [directos] que se hayan concedido o vayan a concederse a dicho beneficiario:

a) como consecuencia de las solicitudes de ayuda o las solicitudes de pago que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año en que se haya descubierto el caso de incumplimiento; […]»

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. El demandante en el litigio principal es agricultor. En 2016, a raíz de una inspección realizada en la explotación del demandante, la Nederlandse Voedsel— en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Seguridad Alimentaria y de los Productos de Consumo; en lo sucesivo, «NVWA») descubrió dos casos de incumplimiento de las normas de condicionalidad: uno en materia de salud, acaecido en 2015, y otro en materia de bienestar animal, ocurrido en 2016.

22. El 16 de febrero de 2017, tras un intercambio de correspondencia con el demandante, la NVWA adoptó una resolución por la que aplicaba al demandante una reducción del 5 % sobre los pagos directos que se le iban a abonar respecto del año 2016 como consecuencia del incumplimiento de las normas de condicionalidad.

23. El demandante interpuso recurso contra dicha resolución, que el Ministro desestimó por infundado mediante resolución de 30 de junio de 2017. A continuación, el demandante recurrió dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

24. El órgano jurisdiccional remitente considera que el Ministro aplicó fundadamente la reducción al demandante.

25. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente observa, antes de nada, que el primer caso de incumplimiento se produjo en 2015, mientras que el segundo tuvo lugar en 2016. Ambos incumplimientos fueron descubiertos en 2016. En lo tocante al primer incumplimiento, el *año en el que se produjo* no se corresponde, pues, con el *año en el que fue descubierto*.

26. El órgano jurisdiccional remitente señala a continuación que, por lo que respecta a cada uno de estos dos incumplimientos, la NVWA aplicó una reducción del 3 % del importe de la ayuda en virtud del artículo 39, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014.[16] Dado que los dos casos de incumplimiento fueron descubiertos el mismo año, a saber, 2016, y que afectan a diversos ámbitos de la condicionalidad, la NVWA sumó las reducciones y las fijó de forma conjunta en el máximo del 5 %, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014. De este modo, la NVWA calculó la reducción de los pagos directos basándose en el año en el que *se descubrieron* los dos casos de incumplimiento (2016) y no en los años en los que *se produjeron* tales incumplimientos (2015 y 2016, respectivamente).

27. El órgano jurisdiccional remitente considera que este método de cálculo de la reducción es conforme con el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y con el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014. En efecto, en su opinión, de estas disposiciones se deduce claramente que la reducción de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad debe calcularse sobre la base de los pagos abonados en relación con el *año en el que se descubrió* el incumplimiento.

28. Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la conformidad de tales disposiciones con ciertos principios generales del Derecho de la Unión en la medida en que, cuando el año en el que se produce el incumplimiento de las normas de condicionalidad no coincide con el año en el que el referido incumplimiento se descubre, la reducción se calcula sobre la base del *año del descubrimiento*. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a la luz de la fundamentación de la sentencia Teglgaard, tales disposiciones del Derecho de la Unión deben considerarse contrarias a los principios de igualdad de trato, proporcionalidad y seguridad jurídica.

29. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente, mediante resolución de 23 de abril de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2019, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Son válidos el artículo 99, apartado 1, del Reglamento [n.º 1306/2013] y el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento [de Ejecución n.º 809/2014] en la medida en que en ellos el año de descubrimiento del incumplimiento resulta decisivo para determinar el año en relación con el cual se calculará la reducción por incumplimiento de la condicionalidad en una situación en la que el año de incumplimiento de la condicionalidad no coincide con el año de descubrimiento de tal incumplimiento?»

30. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos neerlandés, danés y alemán, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Además, estas partes interesadas y el Gobierno sueco respondieron a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia el 27 de abril de 2020.

16 Reglamento Delegado de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad (DO 2014, L 181, p. 48).

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares sobre la cuestión prejudicial

31. Mediante su cuestión prejudicial, tal como ha sido formulada, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la *validez* del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, y no sobre la *interpretación* de estas disposiciones. Considera, en efecto, que de estas disposiciones se deduce claramente que la reducción de los pagos debe calcularse sobre la base de los pagos abonados durante el *año en el que se descubrió* el incumplimiento de las normas de condicionalidad. [17]

32. Ahora bien, no suscribo la premisa relativa a la interpretación del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 en la que se basa la cuestión prejudicial.

33. A mi juicio, estas disposiciones no permiten determinar de manera clara, a primera vista, si dicha normativa toma como base para el cálculo de las reducciones el *año en el que se produjo* el incumplimiento o el *año en el que se descubrió*. Por tanto, procede antes de nada responder a esta cuestión en el marco del presente asunto.

34. A tal fin, no solo es necesario interpretar las disposiciones a las que se refiere la cuestión prejudicial, sino también, sobre todo, el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. En efecto, procede cuestionarse si el cálculo de la reducción está regulado por el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 en vez de por el artículo 99, apartado 1, de dicho Reglamento y por el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014.

35. Dicho esto, considero ciertamente, como expondré más adelante, que las disposiciones en cuestión se refieren al *año de incumplimiento* como base para el cálculo de las reducciones, de modo que no se suscita la cuestión de la validez de las disposiciones que plantea el órgano jurisdiccional remitente.

36. Por consiguiente, la única cuestión a la que se debe responder en el presente asunto es la relativa a la interpretación de las disposiciones en cuestión para determinar cuál es el año pertinente para calcular la reducción de los pagos directos.

37. A la vista de lo anterior, a fin de aportar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, cabe reformular la cuestión prejudicial en los términos que se exponen a continuación: [18] ¿deben interpretarse los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 en el sentido de que las reducciones de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad deben calcularse sobre la base de los pagos abonados en relación con el año natural en el que *se produjo* dicho incumplimiento o de los pagos abonados en relación con el año natural en el que el referido incumplimiento fue *descubierto*?

17 Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

18 Ha de recordarse que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio que se le ha planteado. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado o comprobar si una cuestión relativa a la validez de una disposición del Derecho de la Unión se basa en una interpretación correcta de la norma controvertida. Véase la sentencia de 17 de julio de 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378), apartados 22 y 23.

38. Para responder a esta cuestión, me parece útil antes de nada recordar ciertos aspectos del sistema de reducción en caso de incumplimiento de la condicionalidad (parte B). A continuación, recordaré las enseñanzas de la sentencia Teglgaard (parte C), antes de proceder a la interpretación de las disposiciones aplicables en el litigio principal (parte D).

B. Sobre el sistema de reducción en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad

39. En el ámbito de la PAC, para tener derecho a los pagos directos, los agricultores deben cumplir los criterios de admisibilidad. Mientras reciban dicha ayuda están sujetos también a las normas de condicionalidad,[19] cuyo incumplimiento se sanciona con reducciones porcentuales del importe total de la ayuda.

40. La reducción de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad se efectúa en dos etapas: en la primera se lleva a cabo el *cálculo* de la reducción y, en la segunda, la *imputación* de la reducción.

41. En el cálculo de la reducción, elegir entre el *año en el que se produjo* el incumplimiento y el *año en el que se descubrió* como base del cálculo puede tener un impacto significativo en el alcance de la reducción. En efecto, las circunstancias materiales en función de las cuales se otorgan dichos pagos, como por ejemplo el número de hectáreas explotadas, pueden variar considerablemente de un año a otro. En consecuencia, cuando el incumplimiento de las normas de condicionalidad se descubra en un año distinto del año en el que se produjo, utilizar el *año del descubrimiento* como base para el cálculo puede conducir a que el importe de los pagos al que se aplique la reducción sea más elevado que el del año en el que se produjo el incumplimiento en caso de ampliación del número de hectáreas o, al contrario, inferior en caso de disminución del número de hectáreas.[20]

42. Esta situación, en la que el importe de los pagos directos difiere entre el año en el que se produce el incumplimiento y el año en el que se descubre, fue objeto de la sentencia Teglgaard.[21]

C. Enseñanzas de la sentencia Teglgaard

43. La sentencia Teglgaard es pertinente para la resolución del presente asunto por dos motivos en particular.

44. *En primer lugar*, el Tribunal de Justicia se enfrentó a una cuestión de interpretación análoga a la del presente asunto, a saber, la necesidad de optar entre la utilización del *año en el que se produjo el incumplimiento* y el *año en el que este fue descubierto* como base para el cálculo de las reducciones de los pagos directos.

19 Las normas de condicionalidad supeditan el pago íntegro de las ayudas directas al respeto de una serie de normas relativas a las tierras, la producción y la actividad agrarias, las cuales deben servir para integrar en las organizaciones comunes de mercados requisitos básicos en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales, y buenas condiciones agrarias y medioambientales. En caso de incumplimiento de estas normas, los Estados miembros han de retirar total o parcialmente tales ayudas. Así, las normas de condicionalidad imponen a los agricultores la obligación de respetar, cada año de explotación, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, los cuales constituyen las normas de condicionalidad (véase la sentencia Teglgaard, apartados 40 a 42).

20 Véase también, en este sentido, la sentencia Teglgaard, apartados 48 y 53. Para un ejemplo concreto, véanse los puntos 72 a 76 de las presentes conclusiones. En cambio, cuando el año de comisión de la infracción coincide con el año de su descubrimiento, no es necesario elegir entre el año de incumplimiento y el año de descubrimiento.

21 En el presente asunto, la resolución de remisión no precisa si las circunstancias materiales que caracterizan la situación del agricultor en cuestión cambiaron entre el año de incumplimiento (2015) y el año de descubrimiento (2016) en relación con el caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad en materia de salud.

45. Más concretamente, la citada sentencia versaba sobre la interpretación del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003. El tenor de dicha disposición no estaba claro debido a las divergencias entre sus distintas versiones lingüísticas. En esencia, la versión francesa de la citada disposición establecía que el año pertinente para la reducción de los pagos era el *año de descubrimiento* del incumplimiento. En cambio, casi todas las demás versiones lingüísticas de esta disposición disponían que el año pertinente para aplicar tal reducción era el *año de incumplimiento*. [22]

46. Ante estas dos posibles interpretaciones, el Tribunal de Justicia se decantó por el *año de incumplimiento*. Para ello, se basó en particular, por un lado, en la finalidad de las normas de condicionalidad y, por otro lado, en los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de seguridad jurídica.

47. En este sentido, para empezar, consideró que solo la utilización del año en el que se produjo el incumplimiento como base para el cálculo permitía alcanzar en todo caso el objetivo perseguido por las normas de condicionalidad.

48. A este respecto señaló que la finalidad del Reglamento n.º 1782/2003 en lo que concierne a la observancia de las normas de condicionalidad era *supeditar* el pago de las ayudas directas al respeto de una serie de requisitos legales de gestión y a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, es decir, a las normas de condicionalidad. En caso de incumplimiento de estos requisitos, los Estados miembros debían aplicar reducciones sobre el importe de los pagos directos. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, la observancia de estos requisitos solo tenía pleno sentido si la sanción de su incumplimiento se traducía en la reducción de los pagos directos que debieran abonarse en el año natural en el que se produjo dicho incumplimiento. En efecto, tal correspondencia permitía mantener la *relación* entre el comportamiento del agricultor que había dado lugar a la sanción y esta última, puesto que las circunstancias materiales en función de las cuales se otorgaban dichos pagos directos podían variar mucho de un año a otro. [23]

49. A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que solo la utilización del año de incumplimiento como base para el cálculo permitía en todos los casos garantizar el respeto del principio de proporcionalidad. En efecto, la toma en consideración del año en el que se había descubierto el incumplimiento de las normas de condicionalidad para calcular la reducción de los pagos directos no permitía garantizar el vínculo entre el comportamiento del agricultor que había dado lugar a tal reducción y la reducción en sí. En cambio, el respeto del principio de proporcionalidad se garantizaba en todo caso al calcular la reducción de los pagos directos basándose en el importe de los pagos directos que se hubieran abonado o que debieran abonarse en relación con el año natural en el que se hubiese producido el incumplimiento de las normas de condicionalidad, puesto que el referido vínculo se mantiene. [24]

50. Por último, tener en cuenta el año en el que se produjo el incumplimiento permitía garantizar la observancia de los principios de igualdad de trato y de seguridad jurídica. En efecto, optar por este año como base para el cálculo permitía eliminar el riesgo de que el importe de los pagos al que se aplicase la reducción fuese más elevado o menos elevado que el del año en el que se produjo el incumplimiento de las normas de condicionalidad, solución que permitía, por un lado, garantizar la igualdad de trato entre los agricultores y, por otro lado, hacer que las consecuencias financieras a las que podría enfrentarse el agricultor en cuestión debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad fuesen previsibles. [25]

22 Sentencia Teglgaard, apartado 36.

23 Sentencia Teglgaard, apartados 40 a 43.

24 Sentencia Teglgaard, apartados 40 a 43 y 49 a 51.

25 Sentencia Teglgaard, apartados 48, 52 y 53.

51. *En segundo lugar*, en la sentencia Teglgaard, el Tribunal de Justicia interpretó todas las disposiciones relativas al cálculo de las reducciones que precedieron a la normativa controvertida en el presente asunto. Si bien la redacción de estas disposiciones previas ha ido modificándose con el paso del tiempo,[26] el Tribunal de Justicia las ha interpretado de forma idéntica. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha establecido una clara distinción entre el *cálculo* y la *imputación* de las reducciones. Según el Tribunal de Justicia, es preciso interpretar todas las disposiciones anteriores en el sentido de que las reducciones deben *calcularse* sobre la base de los pagos que se hayan abonado o que deban abonarse en relación con el año en el que se *produjo* el incumplimiento, mientras que las reducciones de los pagos directos así calculadas se deben *imputar* sobre los pagos que se hayan abonado o que deban abonarse en relación con el año en que se haya *descubierto* dicho incumplimiento.[27]

52. Como se ha indicado en la introducción de las presentes conclusiones, la cuestión que se plantea en el marco del presente asunto consiste en saber si esta interpretación también es válida en el caso de la nueva normativa o si el legislador tenía el objetivo de modificar el año pertinente para calcular las reducciones.

53. Para responder a esta cuestión, considero útil comenzar por la interpretación las disposiciones establecidas por el Reglamento de base, a saber, los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 (parte D), antes de abordar la interpretación del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 (parte E). En efecto, en tanto que Reglamento de aplicación adoptado en virtud de una habilitación contenida en el Reglamento n.º 1306/2013, el Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 debe interpretarse de conformidad con el Reglamento n.º 1306/2013 y no puede ir en contra de las disposiciones de este último, del cual deriva.[28]

D. Sobre la interpretación del Reglamento n.º 1306/2013

54. El artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 reviste especial interés a efectos de la interpretación del Reglamento n.º 1306/2013, pues esta es la disposición del Reglamento de base anterior al Reglamento n.º 1306/2013 que el Tribunal de Justicia interpretó en el sentido de que se refiere al *año en el que se produjo el incumplimiento* como base para el cálculo de la reducción.[29] Por lo tanto, la cuestión que se plantea es la de saber qué disposición del Reglamento n.º 1306/2013 ha sustituido al artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.

55. A este respecto, ha de observarse, antes de nada, que el Reglamento n.º 1306/2013 no contiene una disposición idéntica al artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, sino dos, a saber, los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, disposiciones que presentan a primera vista un tenor en ambos casos similar al del artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.[30]

56. A continuación, cabe señalar que cada una de estas dos disposiciones se refiere a un año particular pero diferente: el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se refiere al *año en que se haya descubierto el incumplimiento*, mientras que el artículo 97, apartado 1, del mismo Reglamento se refiere al año natural durante el cual el beneficiario debe respetar las normas de condicionalidad, es

26 Estas disposiciones son, por un lado, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, el artículo 6, apartado 1, de ese mismo Reglamento en su versión modificada por el Reglamento n.º 146/2008, y el artículo 66, apartado 1, del Reglamento de aplicación n.º 796/2004, y, por otro lado, el artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 y el artículo 70, apartados 4 y 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009. Todas ellas se citan en el epígrafe II.A de las presentes conclusiones.

27 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 34 a 59.

28 Véase, en este sentido, la sentencia Teglgaard, apartado 45 y jurisprudencia citada.

29 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 55 y 56.

30 Si bien la primera parte del artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 está redactada en términos similares al artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, la segunda parte de aquella disposición se asemeja a la del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.

decir, el *año en el que se produjo el incumplimiento*.[31] Así pues, surge la cuestión de determinar *cuál* de estas disposiciones versa sobre el cálculo de las reducciones y, con carácter más general, si el legislador pretendía modificar la utilización del *año en el que se produjo el incumplimiento* como base del cálculo, tal como establecía la normativa anterior.

57. Las partes interesadas formulan en esencia dos opiniones diferentes a este respecto.

58. Por un lado, los Gobiernos neerlandés y alemán, así como la Comisión, consideran que el legislador quiso modificar con la nueva normativa el año que debe tomarse en consideración como base para calcular las reducciones. En su opinión, el antiguo artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, relativo al cálculo, fue sustituido por el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. Dado que esta última disposición hace referencia al *año en que se haya descubierto el incumplimiento*, la reducción debe calcularse sobre la base de dicho año.

59. Por otro lado, el Gobierno danés, el Parlamento y el Consejo consideran que la nueva normativa es básicamente idéntica a la normativa anterior y que el legislador no tuvo la intención de modificar el año pertinente a efectos del cálculo de las reducciones. A su parecer, en esencia, el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no regula el *cálculo* de la reducción, sino su *imputación*. Por lo tanto, de esta disposición, que se refiere al *año en que se haya descubierto el incumplimiento*, se desprende que la reducción debe *imputarse* a los pagos concedidos durante dicho año. En cambio, por lo que respecta al *cálculo* de la reducción, el Gobierno danés estima que es el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 el que ha sustituido al antiguo artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 y que, por consiguiente, es preciso calcular la reducción sobre la base del *año de incumplimiento*, como establece esa primera disposición.[32]

60. Suscribo esta última interpretación fundamentalmente por los motivos que expondré a continuación. En primer lugar, de una tabla de correspondencias resulta que, en efecto, el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 ha sustituido al artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 (epígrafe 1). En segundo lugar, solo la utilización del *año en que se produjo el incumplimiento* como base para el cálculo permite garantizar en todos los casos que se alcance el objetivo del Reglamento n.º 1306/2013 en materia de cumplimiento de las normas de condicionalidad y la observancia del principio de proporcionalidad (epígrafe 2). En tercer lugar, a mi juicio, de la génesis del Reglamento n.º 1306/2013 no puede deducirse que el legislador *pretendiese* modificar la normativa anterior sobre este extremo; puede que fuese justo al contrario (epígrafe 3).

1. Tenor de los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y contexto en el que se enmarcan estas disposiciones en relación con el Reglamento anterior

61. Antes de nada, he de observar que, atendiendo a su tenor, tanto el artículo 97, apartado 1, como el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 podrían, en principio, entenderse en el sentido de que versan sobre el cálculo de las reducciones y, por tanto, cabría considerar que sustituyen al artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009. En efecto, ninguno de ellos menciona expresamente el año sobre cuya base deben *calcularse* las reducciones. En cambio, los dos emplean un término de acepción amplia, «aplicar» reducciones, que puede significar tanto *calcular* como *imputar*.[33]

31 Véase, en este sentido, también, la sentencia Teglgaard, apartado 55, relativo a la expresión «año natural». A mi leal saber y entender, las disposiciones son idénticas en sus diferentes versiones lingüísticas sobre este punto y resultan, por lo tanto, claras a este respecto.

32 El Parlamento y el Consejo consideran igualmente que el cálculo de la reducción debe basarse en los pagos abonados en relación con el año en que se produjo el incumplimiento. Sin embargo, no han precisado en qué disposición o disposiciones se apoyan para defender su postura.

33 Véanse, en este sentido, la sentencia Teglgaard, apartados 44 y 45, y las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Teglgaard y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328), punto 76. En otras versiones lingüísticas de los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se emplean términos tan amplios como «aplicar»: «imposed» y «applied» en la versión inglesa; «opgelegd» en la versión neerlandesa, y «pålægges» y «anvendes» en la versión danesa.

62. Dicho esto, ha de señalarse no obstante que de la tabla de correspondencias que figura en el anexo XI del Reglamento n.º 1307/2013 se desprende que es el artículo 97 del Reglamento n.º 1306/2013 el que ha sustituido al artículo 23 del Reglamento n.º 73/2009. [34]

63. He de recordar que las normas de condicionalidad previstas por el Reglamento n.º 73/2009, derogadas formalmente por el Reglamento n.º 1307/2013, han sido sustituidas por las disposiciones establecidas en el Reglamento n.º 1306/2013. [35] Los Reglamentos n.ºs 1306/2013 y 1307/2013, que forman parte ambos de la reforma de la PAC, también están estrechamente relacionados entre sí. [36] En estas circunstancias, se ha adjuntado al Reglamento n.º 1307/2013 una tabla que muestra las correspondencias entre las disposiciones del Reglamento n.º 1306/2013 y las disposiciones derogadas del Reglamento n.º 73/2009. [37]

64. De conformidad con esta tabla, parto del principio de que es el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 el que determina el año sobre cuya base deben calcularse las reducciones de pago, lo que me lleva a formular la siguiente pregunta: ¿cuál es entonces el objeto del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013?

65. Al igual que el Gobierno danés, el Consejo y el Parlamento, considero que esta disposición versa sobre la *imputación* de las reducciones.

66. En efecto, por lo que respecta a su tenor, se observa, en primer término, gran similitud entre esta disposición y la disposición anterior donde se regulaba la *imputación* de las reducciones, esto es, el artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009. Parece, pues, que el legislador introdujo esta última disposición en el Reglamento de base n.º 1306/2013 mediante el artículo 99, apartado 1, párrafo primero.

67. En segundo término, la tabla de correspondencias a la que se ha hecho referencia anteriormente corrobora esta interpretación, porque de dicha tabla se colige que el artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013 se corresponde con el artículo 24 del antiguo Reglamento n.º 73/2009. Ha de señalarse a este respecto que este último artículo contiene apartados análogos a los apartados 1, párrafo segundo, y 2 a 4 del artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013. Sin embargo, no recoge ninguna disposición equivalente al artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, lo que refuerza la idea de que esta disposición se corresponde con el artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009.

68. Habida cuenta de lo anterior, procede rechazar la alegación formulada por los Gobiernos neerlandés y alemán y por la Comisión en relación con el título del artículo 99, «Cálculo de la sanción administrativa», que no aparecía en los Reglamentos anteriores. Es cierto que este título podría indicar que el artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 versa sobre el cálculo de las reducciones y que se refiere, por consiguiente, al año sobre cuya base deben calcularse las reducciones. No obstante, ha de observarse, por un lado, que las alegaciones expuestas hasta ahora no respaldan tal interpretación. Por otro lado, como aduce el Consejo, el título del artículo 99 puede explicarse por el hecho de que casi todo el artículo 99 —a saber, el apartado 1, párrafo segundo, y los apartados 2 a 4 de dicha disposición— versa en efecto sobre el cálculo de las reducciones, más concretamente sobre los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar el cálculo, como la gravedad, el alcance, la persistencia y la reiteración del incumplimiento observado.

34 A este respecto, del artículo 72, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013, artículo titulado «Derogaciones», resulta que las referencias al Reglamento n.º 73/2009 se entienden hechas al Reglamento n.º 1306/2013 y se leen con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo XI del Reglamento n.º 1307/2013.

35 Véase la nota 15 de las presentes conclusiones.

36 En particular, el Reglamento n.º 1306/2013 y las disposiciones adoptadas en su ejecución se aplican a las medidas establecidas en el Reglamento n.º 1307/2013 (véase el considerando 4 de este último Reglamento).

37 Véase el anexo XI del Reglamento n.º 1307/2013.

2. Sobre la finalidad del sistema de condicionalidad

69. En la sentencia Teglgaard, el Tribunal de Justicia declaró que la finalidad del Reglamento n.º 1782/2003 en lo que concierne a la observancia de las normas de condicionalidad consistía en *supeditar* el pago de las ayudas directas al respeto de una serie de normas relativas a las tierras, la producción y la actividad agrarias. [38]

70. No se discute que esta finalidad se ha preservado en el Reglamento n.º 1306/2013, como enuncia su considerando 53. En este sentido, dicho considerando recuerda que los antiguos Reglamentos de base —los Reglamentos n.os 1782/2003 y 73/2009— establecían el principio de que el pago íntegro a los beneficiarios debía subordinarse al respeto de las normas relativas a la gestión de las tierras, a la producción agrícola y a las actividades agrícolas.

71. En mi opinión, coincidiendo con cuanto declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Teglgaard, puede deducirse de esta finalidad que es el *año en que se produjo el incumplimiento*, al que se refiere el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, el que debe tomarse en consideración como base para calcular las reducciones. En efecto, este año es el único que permite garantizar en todos los casos la relación entre el comportamiento del agricultor y la sanción. [39] En cambio, tener en cuenta el *año de descubrimiento* para calcular la reducción no permite garantizar dicha relación de forma sistemática. Sucede lo mismo en relación con el principio de proporcionalidad. [40] Además, la utilización del *año en que se produjo el incumplimiento* es más acorde con los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato. [41]

72. Para ilustrar lo anterior, considero pertinente el ejemplo utilizado por la Abogada General Sharpston en sus conclusiones presentadas en el asunto Teglgaard: [42] se supone que los agricultores A, B y C poseen explotaciones agrícolas idénticas y que cada uno de ellos tiene derecho a una ayuda directa de 10 000 euros en el año 1. Todos ellos cometen exactamente el mismo incumplimiento de las normas de condicionalidad en el año 1, pero las infracciones no se descubren en ese año.

73. En el año 2, el agricultor A deja la agricultura y cede su explotación a otro agricultor. El agricultor B mantiene la misma explotación y reclama el mismo importe de ayuda directa (10 000 euros). El agricultor C aumenta el tamaño de su explotación y, por consiguiente, reclama una ayuda directa mayor.

74. En el año 3 se descubren las infracciones. Las autoridades nacionales competentes realizan los debidos «descubrimientos» en relación con los incumplimientos de los requisitos y adoptan una serie de resoluciones de reducción de las ayudas directas para cada agricultor por importe del 3 %, calculado sobre la base de las ayudas directas a que tiene derecho cada agricultor en el año 3.

75. En consecuencia, al agricultor A (que no ha solicitado ayudas directas en el año 3, ya que ha cesado en su actividad agrícola) se le aplica una reducción del 3 % de cero, de manera que no se le impone ninguna sanción. El agricultor B, que sigue explotando la misma superficie que en el año 1 y que tiene derecho a 10 000 euros en concepto de pagos directos por el año 3, sufre una reducción en sus pagos directos del 3 % × 10 000 euros, es decir, 300 euros. La sanción que se le impone es igual a la que le habría correspondido si para calcular la reducción del 3 % de la ayuda se hubiese atendido al

38 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 40 a 43, mencionados en los puntos 47 y 48 de las presentes conclusiones.

39 Sentencia Teglgaard, apartados 40 a 43.

40 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 49 a 51.

41 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 48, 52 y 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, puntos 90 a 94.

año en que se produjo la infracción. El agricultor C ha aumentado significativamente su explotación y tiene derecho a 100 000 euros de pagos directos en el año 3. En consecuencia, su sanción por incumplimiento de sus obligaciones en el año 1 supone una reducción de 3 000 euros, aplicada al importe de los pagos directos correspondientes al año 3.

76. Se observa que la aplicación de la metodología basada en el *año del descubrimiento* lleva a imponer sanciones muy diferentes a los tres agricultores A, B y C (0 euros, 300 euros y 3 000 euros, respectivamente) por *exactamente el mismo incumplimiento de las normas de condicionalidad* en el año 1. Pues bien, este resultado no es conforme ni con la finalidad del Reglamento n.º 1306/2013 ni con el principio de proporcionalidad. [43]

77. A la luz de lo anterior, procede, por un lado, desestimar la alegación formulada por la Comisión sobre la finalidad del Reglamento n.º 1306/2013. Es cierto que las sanciones administrativas consistentes en la reducción de los pagos deben ser disuasivas y efectivas, como se desprende del considerando 57 del Reglamento n.º 1306/2013. No obstante, este objetivo general no puede justificar, teniendo en cuenta cuanto se acaba de exponer, la utilización del año en que se descubrió el incumplimiento para calcular las reducciones. En lo atinente, por otro lado, a la alegación formulada por los Gobiernos neerlandés, alemán y sueco según la cual sería más difícil en la práctica tener en cuenta a efectos del cálculo el año *en el que se produjo* el incumplimiento que el año *en el que se descubrió*, es preciso señalar que, aun suponiendo que esta alegación sea acertada, tales dificultades de índole administrativa o práctica no pueden invocarse para respaldar una interpretación contraria a la finalidad de las disposiciones en cuestión. [44]

3. Sobre la génesis de las disposiciones de que se trata

78. Dado que el Reglamento n.º 1306/2013 se adoptó *antes* de que se dictase la sentencia Teglgaard, el legislador no tuvo ocasión de señalar de forma expresa si deseaba mantener o modificar el año pertinente para calcular las reducciones de los pagos directos previsto en la normativa anterior de acuerdo con la interpretación dada en la sentencia Teglgaard. Por lo tanto, no hay nada en relación con la génesis de los artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 que permita, en mi opinión, considerar que el legislador quiso modificar la normativa a este respecto.

79. En efecto, en cuanto atañe, en primer lugar, a los considerandos del Reglamento n.º 1306/2013, ha de observarse que no mencionan la metodología de cálculo de las reducciones. Ningún elemento de los considerandos del Reglamento n.º 1306/2013 permite, por consiguiente, considerar que el legislador tenía la intención de modificar las normas anteriores sobre esta cuestión. En cambio, al igual que el Gobierno danés y el Parlamento, considero que el considerando 57 del Reglamento n.º 1306/2013 parece indicar que el legislador *no pretendía* modificar la normativa anterior. Así, de este considerando relativo al sistema de condicionalidad se desprende que el Reglamento n.º 1306/2013 pretende, «por coherencia […], *unificar* las correspondientes disposiciones de la Unión en un único instrumento jurídico», [45] lo que da a entender que el propósito del legislador no era modificar el sistema de reducción en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad.

43 Véase la sentencia Teglgaard, apartados 43 y 49 a 51.

44 Véanse, en este sentido, la sentencia de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión (C-28/89, EU:C:1991:67 18), apartado 18, y las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Teglgaard y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328), puntos 60, 82 y 83.

45 El subrayado es mío. Ha de recordarse que, antes de la entrada en vigor del Reglamento n.º 1306/2013, las disposiciones en materia de sanciones por incumplimiento de las normas de condicionalidad se recogían en el Reglamento n.º 73/2009 sobre ayudas directas a los agricultores. Durante la reforma de la PAC, una serie de disposiciones comunes a los distintos tipos de ayuda se integraron en el Reglamento n.º 1306/2013 sobre la financiación de la PAC, el cual constituye, por lo tanto, lo que se conoce como un Reglamento «horizontal». Es en este contexto en el que el legislador integró las normas en materia de condicionalidad en el Reglamento n.º 1306/2013.

80. En lo tocante, en segundo lugar, a los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1306/2013, ha de observarse que, aun cuando esos trabajos mostrasen la voluntad del legislador de modificar la metodología de cálculo de las reducciones, tal voluntad no podría ser determinante, en mi opinión, para la interpretación de las disposiciones en cuestión, en la medida en que no se ha reflejado en modo alguno ni en la propia normativa —esto es, ni en las disposiciones ni en los considerandos del Reglamento n.º 1306/2013— ni tampoco en la finalidad de las normas en cuestión. [46]

81. Sentado lo anterior, en cualquier caso, no considero, a diferencia de la Comisión, que los trabajos preparatorios del artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013 permitan deducir que el legislador pretendiese modificar la metodología de cálculo de las reducciones. Cabe recordar que, según la Comisión, es esta disposición —y no el artículo 97, apartado 1, de dicho Reglamento— la que regula el año pertinente para calcular las reducciones de los pagos directos.

82. A este respecto, ha de observarse que es cierto que el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 fue modificado durante el procedimiento legislativo, dado que la versión inicial de esta disposición recogida en la propuesta de la Comisión hacía referencia al *año del incumplimiento*, [47] mientras que la versión definitiva de esta disposición alude al *año de descubrimiento*. Contrariamente a cuanto aduce la Comisión, nada en los trabajos preparatorios permite sin embargo concluir que, con esta modificación introducida durante las reuniones a tres bandas sobre la propuesta de la Comisión, [48] el legislador tuviese la intención de modificar el año pertinente a efectos del *cálculo* de las reducciones respecto de la normativa anterior.

83. En apoyo de su tesis, la Comisión ha facilitado documentación *interna* que permitiría considerar que esa era su intención cuando propuso introducir tal modificación: en su opinión, el cálculo de las reducciones estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y era necesario atender, no ya al año de *incumplimiento*, sino al año de *descubrimiento*, dada la gran dificultad que reviste determinar el año en el que se ha producido el incumplimiento de las normas de condicionalidad. [49]

84. Ahora bien, es preciso señalar, al igual que el Parlamento y el Consejo, que ningún dato de los trabajos preparatorios (públicos) del Reglamento n.º 1306/2013 permite concluir que estos dos colegisladores hubiesen sido informados de esta supuesta motivación ni que estuvieran de acuerdo con ella y aceptasen la modificación. [50] De ello se sigue que dicho documento interno no puede servir

46 Véanse asimismo, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto BV (C-129/19, EU:C:2020:375), puntos 118 a 123, y en el asunto Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319), puntos 61 a 63.

47 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común [COM(2011) 628 final]. El artículo 99, apartado 1, de dicha propuesta se refería más concretamente al «año civil de que se trate o a los años de que se trate». Como se ha explicado en el punto 56 de las presentes conclusiones, esta referencia se corresponde con el año en el que se produjo el incumplimiento.

48 Los tres colegisladores confirmaron que la modificación se introdujo durante reuniones a tres bandas a propuesta de la Comisión.

49 De este documento interno de la Comisión fechado el 15 de mayo de 2013, relativo al artículo 99, apartado 1, de la propuesta de Reglamento, se desprende que «the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding» [en cuanto al cálculo de las reducciones, el texto actual se refiere al momento en el que se produce el incumplimiento. Tal fecha podría ser difícil de determinar. Por lo tanto, si es posible, [el artículo 99, apartado 1,] debería modificarse para introducir una referencia al año del descubrimiento].

50 Según mi leal saber y entender, y como han afirmado el Consejo y el Parlamento, la modificación solo se menciona en dos documentos públicos del Consejo. Sin embargo, no puede deducirse de ellos que el legislador tuviera la intención de introducir una modificación. En el primer documento, con referencia 10204/13 ADD1 y fecha 7 de junio de 2013, el comentario relativo al artículo 99, apartado 1, indica lo siguiente: «Open — revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding» [Abierto: texto revisado en fase de preparación. Dicho texto establecerá que la reducción se aplicará a las reclamaciones presentadas durante el año natural del descubrimiento]. Como se ha explicado en el punto 61 de las presentes conclusiones, el término «aplicar» («applied» en lengua inglesa) puede referirse tanto al cálculo como a la imputación de la reducción. En el segundo documento, con referencia 10204/13 REV y fecha 14 de junio de 2013, este comentario fue sustituido por el tenor del artículo 99, apartado 1, tal como fue adoptado, lo que tampoco permite deducir la motivación del legislador.

como fuente de interpretación. Además, como subrayan el Parlamento y el Consejo, la modificación propuesta por la Comisión podría explicarse por su voluntad de garantizar la coherencia con el contenido de la antigua disposición relativa a la imputación, a saber, el artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento de aplicación n.º 1122/2009.

85. A la vista de todas las consideraciones que preceden, cabe concluir que el objetivo del legislador *no* pretendía modificar la metodología de cálculo de las reducciones en virtud del Reglamento n.º 1306/2013.

4. Conclusión sobre la interpretación del Reglamento n.º 1306/2013

86. Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que el artículo 97, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad deben *calcularse* sobre la base de los pagos que se hayan abonado o deban abonarse en relación con el año en el que se haya *producido* tal incumplimiento, mientras que el artículo 99, apartado 1, de dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos así calculadas deben *imputarse* a los pagos que se hayan abonado o deban abonarse en relación con el año natural en el que se haya *descubierto* el referido incumplimiento.

E. Sobre la interpretación del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014

87. Por lo que atañe al artículo 73, apartado 4, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, ha de observarse que el tenor de esta disposición es fundamentalmente idéntico al del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. Así pues, al tratarse de una disposición de un reglamento de aplicación, el artículo 73, apartado 4, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 debe interpretarse de conformidad con el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. Por consiguiente, el artículo 73, apartado 4, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 también ha de interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos deben *imputarse* a los pagos que se hayan abonado o deban abonarse en relación con el año natural en que se haya *descubierto* el incumplimiento de las normas de condicionalidad. [51]

V. Conclusión

88. Habida cuenta del conjunto de consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos) del siguiente modo:

«1) El artículo 97, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad deben calcularse sobre la base de los pagos que se hayan abonado o deban abonarse en relación con el año en el que se haya producido tal incumplimiento.

51 El hecho de que la Comisión, durante la adopción del artículo 73, apartado 4, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, fuera, al parecer, de la opinión de que el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no se refería a la imputación, sino al cálculo de la reducción, explica que esta disposición se limite a reproducir el contenido del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.

2) El artículo 99, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, y el artículo 73, apartado 4, inicio y letra a), del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad, deben interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos así calculadas deben imputarse a los pagos que se hayan abonado o deban abonarse en relación con el año natural en el que se haya descubierto el incumplimiento de las normas de condicionalidad.»