Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 23 de octubre de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Política agrícola común (PAC) — Regímenes de ayuda directa — Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 — Artículo 15, apartado 1 — Supuestos de inaplicación de las sanciones administrativas — Solicitud de ayuda incorrecta — Retirada de esa solicitud — Notificación a las autoridades nacionales competentes — Sanciones administrativas en caso de sobredeclaración de superficies — Sanciones con arreglo al artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014 — Aplicabilidad de este artículo tras la derogación del Reglamento Delegado n.º 640/2014»

En el asunto C-267/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), mediante resolución de 4 de abril de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de abril de 2024, en el procedimiento entre

Kanevi Komers DS EOOD

y

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. M. Condinanzi (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. N. Jääskinen y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Ilkova y M. Salyková, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 15 y 19 *bis* del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 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), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2016/1393 de la Comisión, de 4 de mayo de 2016 (DO 2016, L 225, p. 41; corrección de errores en DO 2016, L 227, p. 5) (en lo sucesivo, «Reglamento Delegado n.º 640/2014»), y del artículo 49, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Kanevi Komers DS EOOD, sociedad búlgara, y el Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (director ejecutivo adjunto del Fondo Nacional de Agricultura, Bulgaria; en lo sucesivo, «DFZ») en relación con la decisión de este último de reducir el importe de la ayuda financiera solicitada por Kanevi Komers DS para el ejercicio 2019, en virtud de varios regímenes de ayuda y medidas de pagos directos por superficie, y de imponerle sanciones por sobredeclaraciones de superficies.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (UE) n.º 1306/2013

3 El 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 (CE) 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; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 17), fue derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023 por el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (DO 2021, L 435, p. 187). No obstante, en virtud del artículo 104 del Reglamento 2021/2116, los artículos 59, 63, 64, 67, 68, 74 y 77 del Reglamento n.º 1306/2013 seguirán siendo aplicables en lo que respecta a los gastos efectuados y los pagos realizados para los regímenes de ayuda en virtud del 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), con respecto al año natural 2022 y anteriores. Dado que la solicitud de ayuda controvertida en el litigio principal se refiere al ejercicio 2019, el Reglamento n.º 1306/2013 es aplicable en el caso de autos.

4 El artículo 59 del Reglamento n.º 1306/2013, titulado «Principios generales de los controles», dispone en sus apartados 1 y 3:

«1. Salvo que se disponga lo contrario, el régimen adoptado por los Estados miembros […] incluirá el control administrativo sistemático de todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago. Este sistema se completará con controles sobre el terreno.

[…]

3. La autoridad competente elaborará un informe de cada uno de los controles sobre el terreno.»

5 El artículo 63 de este Reglamento, titulado «Pagos indebidos y sanciones administrativas», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. En caso de que se constate que un beneficiario no cumple los criterios de admisibilidad, los compromisos u otras obligaciones relativos a las condiciones de concesión de la ayuda o de apoyo previstos en la legislación agrícola sectorial, la ayuda no será abonada o será retirada en su totalidad o en parte y, si procede, no se asignarán o se retirarán los correspondientes derechos de pago a que se refiere el artículo 21 del Reglamento [n.º 1307/2013].

[…]

2. Por otra parte, cuando así lo disponga la legislación agrícola sectorial, los Estados miembros también impondrán sanciones administrativas, de acuerdo con las normas establecidas en los artículos 64 y 77. […]»

6 A tenor del artículo 64, apartado 4, del Reglamento n.º 1306/2013, titulado «Aplicación de sanciones administrativas»:

«Las sanciones administrativas podrán adoptar una de las formas siguientes:

a) reducción de la cuantía de la ayuda o del apoyo que se pague en relación con la solicitud de ayuda o la solicitud de pago afectadas por el incumplimiento o solicitudes adicionales; no obstante, en lo que respecta a la ayuda al desarrollo rural, ello se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de suspender el apoyo cuando quepa esperar que el beneficiario subsane el incumplimiento en un plazo razonable;

b) pago de un importe calculado en función de la cantidad y/o la duración del incumplimiento;

c) suspensión o retirada de una aprobación, reconocimiento o autorización;

d) exclusión del derecho a participar en el régimen de ayudas o en la medida de apoyo u otra medida en cuestión o a beneficiarse de ellos.»

7 El capítulo 2, titulado «Sistema integrado de gestión y control», del título V del referido Reglamento, incluye su artículo 67, que tiene la siguiente redacción:

«1. Cada Estado miembro creará y administrará un sistema integrado de gestión y control (el “sistema integrado”).

[…]

4. A efectos del presente capítulo, se entenderá por:

[…]

b) “pago por superficie”: el régimen de pago básico, el régimen de pago único por superficie y el pago redistributivo contemplados en los capítulos 1 y 2 del título III del Reglamento [n.º 1307/2013], el pago por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente indicado en el capítulo 3 del título III del Reglamento [n.º 1307/2013], el pago por las zonas con limitaciones naturales indicado en el capítulo 4 del título III del Reglamento [n.º 1307/2013], el pago a los jóvenes agricultores indicado en el capítulo 5 del título III del Reglamento [n.º 1307/2013], la ayuda voluntaria asociada a que se refiere el capítulo 1 del título IV cuando la ayuda se pague por hectárea, el pago específico en lo que respecta al algodón al que se refiere el capítulo 2 del título IV, el régimen para los pequeños agricultores indicado en el título V del Reglamento [1307/2013].»

8 El artículo 68, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 establece:

«El sistema integrado comprenderá los siguientes elementos:

a) una base de datos informática;

b) un sistema de identificación de las parcelas agrarias;

c) un sistema de identificación y registro de los derechos de pago;

d) solicitudes de ayuda y solicitudes de pago;

e) un sistema de control integrado;

f) un único sistema de registro de la identidad de cada beneficiario de la ayuda a que se refiere el artículo 67, apartado 2, que presente una solicitud de ayuda o una solicitud de pago.»

9 El artículo 74, apartado 1, de este Reglamento dispone:

«De acuerdo con el artículo 59, los Estados miembros, a través de los organismos pagadores o de los organismos autorizados a actuar en su nombre, someterán las solicitudes de ayuda a controles administrativos a fin de verificar las condiciones de admisibilidad al beneficio de la ayuda. Estos controles serán completados con controles sobre el terreno.»

10 A tenor del artículo 77 del referido Reglamento, titulado «Aplicación de sanciones administrativas»:

«1. En lo referente a las sanciones administrativas indicadas en el artículo 63, apartado 2, el presente artículo se aplicará en caso de incumplimiento en relación con los criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones resultantes de la aplicación de las normas sobre ayuda a que se refiere el artículo 67, apartado 2.

[…]

4. Las sanciones administrativas podrán adoptar las formas siguientes:

a) reducción de la cuantía de la ayuda o el apoyo que se hayan pagado o vayan a pagarse en relación con las solicitudes de ayuda o de pago afectadas por el incumplimiento, o en relación con solicitudes de ayuda o de pago para años anteriores o posteriores;

b) pago de un importe calculado en función de la cantidad y/o la duración del incumplimiento;

c) exclusión del derecho a participar en el régimen de ayudas o en la medida de apoyo en cuestión.

[…]»

Reglamento n.º 1307/2013

11 El Reglamento n.º 1307/2013 fue derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023 por el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y n.º 1307/2013 (DO 2021, L 435, p. 1). No obstante, en virtud del artículo 154, apartado 2, del Reglamento 2021/2115, el Reglamento n.º 1307/2013 seguirá siendo aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a los años de solicitud que comiencen antes del 1 de enero de 2023. Dado que la solicitud de ayuda controvertida en el litigio principal se refiere al ejercicio 2019, el Reglamento n.º 1307/2013 es aplicable en el caso de autos.

12 El considerando 4 del Reglamento n.º 1307/2013 señala:

«Es necesario aclarar que el Reglamento [n.º 1306/2013] y las disposiciones adoptadas en su ejecución deben aplicarse a las medidas establecidas en el presente Reglamento. […]»

13 El artículo 1 del Reglamento n.º 1307/2013 prevé:

«El presente Reglamento establece:

a) disposiciones comunes aplicables a los pagos abonados directamente a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda enumerados en el anexo I (“pagos directos”);

b) disposiciones específicas relativas a:
   i) un pago básico a los agricultores (“régimen de pago básico”) y un régimen simplificado transitorio (“régimen de pago único por superficie”);
   ii) ayuda nacional transitoria voluntaria para agricultores;
   iii) un pago redistributivo voluntario;
   iv) un pago para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente;
   v) un pago voluntario para los agricultores de zonas con limitaciones naturales;
   vi) un pago para los jóvenes agricultores que comiencen su actividad agrícola;
   vii) un régimen de ayuda asociada voluntaria;

   […]».

Reglamento Delegado n.º 640/2014

14 El Reglamento Delegado n.º 640/2014 fue derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023 por el Reglamento Delegado (UE) 2022/1172 de la Comisión, de 4 de mayo de 2022, por el que se completa el Reglamento 2021/2116 en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad (DO 2022, L 183, p. 12). No obstante, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Delegado 2022/1172, el Reglamento Delegado n.º 640/2014 seguirá siendo aplicable a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023. Así pues, habida cuenta de la fecha de los hechos del litigio principal, el Reglamento Delegado n.º 640/2014 es aplicable en el caso de autos.

15 Los considerandos 2, 8 y 17 del Reglamento Delegado n.º 640/2014 tienen la siguiente redacción:

«(2) En particular, deben establecerse normas para completar determinados elementos no esenciales del Reglamento [n.º 1306/2013] en relación con el funcionamiento del sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, "el sistema integrado"), los plazos para la presentación de las solicitudes de ayuda y las solicitudes de pago, las condiciones para la denegación total o parcial de la ayuda y la retirada total o parcial de la ayuda indebida y la determinación de las sanciones administrativas aplicables a los casos de incumplimiento relacionados con las condiciones para recibir la ayuda de los regímenes establecidos por el Reglamento [n.º 1307/2013].

[…]

(8) A fin de garantizar la adecuada aplicación del régimen de pago básico y de los pagos relacionados previstos en el título III del Reglamento [n.º 1307/2013], los Estados miembros deben establecer un sistema de identificación y registro de los derechos de pago que garantice la trazabilidad de estos derechos y permita, entre otras cosas, la realización del control cruzado de las superficies declaradas a efectos del régimen de pago básico con los derechos de pago de que disponga cada agricultor y entre los diferentes derechos de pago.

[…]

(17) Los beneficiarios que, en cualquier momento, notifiquen a las autoridades nacionales competentes haber presentado solicitudes de ayuda o de pago incorrectas no deben quedar sujetos a ningún tipo de sanción administrativa, con independencia de las causas del incumplimiento, a menos que aquellos hayan sido informados de la intención de la autoridad competente de llevar a cabo un control sobre el terreno o que dicha autoridad haya comunicado ya a los beneficiarios la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago.»

16 El artículo 2 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, titulado «Definiciones», dispone en su apartado 1:

«[…]

Se aplicarán […] las siguientes definiciones:

[…]

2) “Incumplimiento”:
   a) en lo que atañe a los criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones relativos a las condiciones de concesión de la ayuda a que se refiere el artículo 67, apartado 2, del Reglamento [n.º 1306/2013], el incumplimiento de dichos criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones […]

[…]».

17 El artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, titulado «Supuestos de inaplicación de las sanciones administrativas», establece:

«1. Las sanciones administrativas establecidas en el presente capítulo no se aplicarán a aquellas partes de las solicitudes de ayuda o de pago respecto de las cuales el beneficiario comunique por escrito a la autoridad competente que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación, siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno, y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago.

2. La comunicación del beneficiario mencionada en el apartado 1 tendrá por efecto la adaptación de la solicitud de ayuda o de pago a la situación real.»

18 El artículo 19 *bis* del referido Reglamento Delegado, titulado «Sanciones administrativas en caso de sobredeclaración de superficies en el régimen de pago básico, el régimen de pago único por superficie, el pago redistributivo, el régimen para jóvenes agricultores, el pago para zonas con limitaciones naturales, el régimen para pequeños agricultores, los pagos Natura 2000 y en virtud de la Directiva Marco sobre el agua y los pagos destinados a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas», dispone en sus apartados 1 a 3:

«1. Si, para un grupo de cultivos en la acepción del artículo 17, apartado 1, la superficie declarada a efectos de los regímenes de ayuda contemplados en el título III, capítulos 1, 2, 4 y 5, y en el título V, del Reglamento [n.º 1307/2013] y de las medidas de apoyo contempladas en los artículos 30 y 31 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 487)], sobrepasa la superficie determinada de conformidad con el artículo 18 del presente Reglamento, la ayuda o el apoyo se calculará sobre la base de la superficie determinada, reducida en 1,5 veces de la diferencia comprobada, si esta es superior al 3 % de la superficie determinada o a 2 hectáreas.

La sanción administrativa no superará el 100 % de los importes basados en la superficie declarada.

2. Cuando aún no se haya impuesto ninguna sanción administrativa al beneficiario en virtud del apartado 1 por sobredeclaración de superficies en el marco del régimen de ayudas o de la medida de apoyo de que se trate, la sanción administrativa prevista en dicho apartado se reducirá un 50 % si la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada no es superior al 10 % de la superficie determinada.

3. Cuando un beneficiario haya reducido su sanción administrativa de conformidad con el apartado 2, y se le imponga otra sanción administrativa contemplada en el presente artículo y en el artículo 21 en el marco del régimen de ayudas o de la medida de apoyo de que se trate en el año de

solicitud siguiente, este tendrá que abonar la totalidad de la sanción administrativa correspondiente a dicho siguiente año de solicitud así como el importe de la reducción calculada de conformidad con el apartado 2 de la sanción administrativa calculada de conformidad con el apartado 1.»

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014

19 El 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 n.º 1306/2013 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), fue derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023 por el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1173 de la Comisión, de 31 de mayo de 2022, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2021/2116 en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común (DO 2022, L 183, p. 23). No obstante, a tenor del artículo 14 del Reglamento de Ejecución 2022/1173, el Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 seguirá siendo aplicable a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023. Habida cuenta de la fecha de los hechos del litigio principal, el Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 es aplicable en el caso de autos.

20 El artículo 25 del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 dispone:

«Los controles sobre el terreno se podrán anunciar, siempre que ello no interfiera en su finalidad o eficacia. El anuncio se limitará estrictamente al plazo mínimo necesario y su antelación no podrá ser superior a 14 días.

[…]»

21 El artículo 41 de este Reglamento de Ejecución, titulado «Informe de control», tiene el siguiente tenor:

«1. Todos los controles sobre el terreno efectuados en el marco de la presente sección serán objeto de un informe de control que permita revisar los pormenores de los controles efectuados y extraer conclusiones sobre el cumplimiento de los criterios de admisibilidad, los compromisos y otras obligaciones. […]

[…]

2. Se brindará al beneficiario la posibilidad de firmar el informe durante el control para certificar su presencia en el mismo y añadir las observaciones que considere oportunas. Cuando los Estados miembros empleen un informe de control extendido por medios electrónicos durante el control, la autoridad competente ofrecerá al beneficiario la posibilidad de estampar su firma electrónica o bien le remitirá sin demora el informe de control para que pueda firmarlo y añadir sus observaciones. De detectarse casos de incumplimiento, se entregará al beneficiario una copia del informe de control.

[…]»

Derecho búlgaro

ZPZP

22 El artículo 41 de la Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Ley de Apoyo a los Agricultores) (DV n.º 58, de 22 de mayo de 1998), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ZPZP»), dispone:

«(1) Los agricultores registrados con arreglo al artículo 7 podrán solicitar una ayuda en virtud de los regímenes mencionados en el artículo 38a, apartado 1, mediante la presentación de una solicitud de ayuda de conformidad con el artículo 32, apartado 1, para el año natural de que se trate.

[…]

(3) Los terrenos agrícolas a los que se refiera la solicitud de ayuda deberán estar a disposición de los agricultores a 31 de mayo del año natural de que se trate, de conformidad con el artículo 36, apartado 5, del Reglamento [n.º 1307/2013], lo que se certifica mediante un título jurídico de uso registrado con arreglo a la [Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Ley sobre la Propiedad y el Uso de Terrenos Agrícolas)].

(4) El título jurídico del uso de los terrenos agrícolas se registrará en los servicios municipales de agricultura del lugar donde se encuentren las propiedades, mediante un programa informático especializado gestionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques. El registro podrá efectuarse hasta la expiración de los plazos previstos por el Reglamento mencionado en el artículo 32, apartado 5, para la presentación de la solicitud de ayuda y las modificaciones de esta.

(5) El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques clasificará, resumirá y transmitirá al organismo pagador, de una sola vez o por etapas, los datos relativos a los títulos jurídicos registrados para el uso de los terrenos agrícolas. […]

(6) Cuando se presente una solicitud de ayuda a través del sistema integrado de gestión y control, el organismo pagador verificará los datos de la solicitud, que se compararán con los datos mencionados en el apartado 5. Si el agricultor incluye en su solicitud terrenos agrícolas situados fuera de las superficies para las que existe título jurídico o en una extensión que exceda el título jurídico de uso registrado, el sistema generará una notificación de error. Se presentará al agricultor la notificación de error para que la firme.

(7) Una vez expirados los plazos de presentación de la solicitud de ayuda y de modificación de la misma, previstos en el Reglamento mencionado en el artículo 32, apartado 5, el organismo pagador procederá a un control administrativo de todas las solicitudes de ayuda presentadas respecto de las cuales el sistema haya emitido una notificación de error. Durante el control, la información contenida en las solicitudes de ayuda se comparará con los datos mencionados en el apartado 5 relativos al cumplimiento de los requisitos contemplados en los apartados 3 y 4.

[…]

(9) Cuando la verificación efectuada con arreglo a los apartados 7 y 8 no revele ningún título jurídico registrado en el sentido del apartado 4, el organismo pagador aplicará lo dispuesto en el artículo 43, apartado 3.»

23 El artículo 43 de la ZPZP establece:

«(1) El organismo pagador efectuará los pagos directos correspondientes a las solicitudes presentadas cuando compruebe que:

1. el solicitante utiliza las superficies agrarias declaradas en la solicitud y ejerce en ellas una actividad agrícola;

[…]

3. la superficie utilizada por el agricultor y el tamaño de las parcelas agrícolas no sean inferiores a los establecidos en el artículo 38c;

4. las superficies declaradas a efectos de la ayuda se consideren subvencionables en los controles a que se refiere el artículo 37, apartados 3 y 4.

(2) El organismo pagador controlará las solicitudes de ayuda realizadas en virtud de los regímenes de pago directo de conformidad con el artículo 37.

(3) El organismo pagador reducirá el importe del pago o denegará el pago en concepto de los regímenes de pago directo cuando:

1. el solicitante explote superficies o parcelas agrícolas de menor tamaño a lo establecido en el artículo 38c;

2. el referido organismo constate que no se cumplen los requisitos de condicionalidad en lo que respecta a las superficies en cuestión;

3. el solicitante impida una visita de control sobre el terreno;

4. el solicitante haya declarado superficies que no explota o superficies que no cumplen los criterios de subvencionabilidad establecidos en el Reglamento al que se refiere el artículo 40;

5. para una misma superficie, se hayan presentado dos o más solicitudes y no se haya eliminado el solapamiento de superficies;

[…]

(4) El organismo pagador reducirá el importe del pago o denegará el pago al que se refiere el apartado 3 de acuerdo con los criterios establecidos en la normativa de la Unión.»

Reglamento n.º 5

24 El artículo 2 de la naredba n.º 5 za usloviyata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (Reglamento n.º 5, sobre los requisitos y el procedimiento de presentación de solicitudes en el marco de los regímenes y medidas de pagos directos), de 27 de febrero de 2009 (DV n.º 22 de 2009), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 5»), establece:

«(1) Podrán disfrutar de la ayuda en virtud de los regímenes y medidas mencionados en el artículo 1 los agricultores que exploten terrenos agrícolas o críen ganado y que cumplan los requisitos del artículo 41 de la [ZPZP].

(2) Las personas a las que se refiere el apartado 1 presentarán una solicitud de ayuda sobre la base de los regímenes y medidas contemplados en el artículo 1 mediante un formulario que deberá aprobar anualmente el [DFZ] — Organismo pagador (Razplashtatelna agentsia — RA). Cuando soliciten la ayuda por primera vez, las personas a las que se refiere el apartado 1 deberán también cumplimentar una solicitud de registro.»

25 El artículo 11 del referido Reglamento dispone:

«(1) Hasta el 31 de mayo, los solicitantes de ayuda podrán introducir modificaciones en sus solicitudes y en los documentos adjuntos, en particular añadiendo regímenes y medidas adicionales, así como parcelas agrícolas o animales en el marco de los regímenes o medidas solicitados. Cuando el 31 de mayo sea un día inhábil, el plazo de modificación de las solicitudes expirará el primer día hábil siguiente.

[…]

(3) Los solicitantes de ayuda no podrán efectuar las modificaciones a las que se refiere el apartado 1 si:

1. han sido informados de los incumplimientos observados en la solicitud;

2. han sido informados de que serán objeto de un control sobre el terreno;

3. fueron objeto de un control sobre el terreno y se detectaron incumplimientos.

(4) Las modificaciones a las que se refiere el apartado 1 deberán efectuarse presentando una copia de la solicitud de ayuda, con la casilla “modificaciones” debidamente marcada, cumplimentada y firmada por el solicitante. Dicha copia se incluirá, para la introducción de los datos que contiene, en el Sistema de Registro de Solicitantes, Solicitudes de Ayuda y Solicitudes de pago (SRKZPZP), en el servicio municipal de agricultura (OSZ) correspondiente, en el que se hayan introducido los datos relativos a la solicitud de ayuda del solicitante. Los datos se introducirán de conformidad con el artículo 10, apartado 1.

[…]

(6) Los solicitantes de ayuda podrán corregir errores de hecho manifiestos en las solicitudes presentadas en cualquier momento hasta que el pago sea aprobado (total o parcialmente) o denegado.»

26 El artículo 14 del Reglamento n.º 5 establece:

«(1) El solicitante de ayuda podrá retirar la solicitud presentada o retirarla respecto de alguno de sus regímenes, con excepción del régimen de ayuda a los pequeños agricultores, hasta el momento del pago en virtud del régimen de que se trate, pero no más tarde del 1 de diciembre del año de solicitud. No se podrá retirar ninguna parte de una parcela agrícola. La retirada se efectuará mediante solicitud escrita dirigida a la dirección regional competente del DFZ de la región en la que se encuentre:

1. la dirección permanente del solicitante (persona física);

2. el domicilio social del solicitante (persona jurídica o empresario individual).

(2) Una solicitud, o alguno de los regímenes que formen parte de la misma, se retira mediante una solicitud de modificación cumplimentando un formulario de solicitud con las modificaciones anotadas en las casillas.

[…]

(6) El solicitante de ayuda no podrá retirar la solicitud presentada, o retirarla respecto de alguno de sus regímenes, si:

1. ha sido informado de solapamientos contenidos en ella en relación con las parcelas donde se hayan detectado solapamientos;

2. ha sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno en lo que respecta a las superficies o los animales objeto del control;

3. fue objeto de un control sobre el terreno y se le informó de los incumplimientos detectados en relación con las superficies o los animales sobre los que se detectaron incumplimientos.

(7) Las peticiones de retirada de solicitudes de ayuda no se aceptarán durante el período de controles cruzados de dichas solicitudes. El período de controles cruzados se publicará en el sitio Internet del Fondo Nacional Agrícola.

[…]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

27 Kanevi Komers DS presentó una solicitud de ayuda financiera en el marco de distintos regímenes y medidas de pagos directos por superficie para el ejercicio 2019 financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el presupuesto nacional de la República de Bulgaria.

28 Dicha solicitud fue objeto de inspecciones administrativas y de controles sobre el terreno, el primero de los cuales se llevó a cabo entre el 8 y el 28 de agosto de 2019 y el segundo entre el 22 y el 25 de octubre de 2019.

29 Mediante escrito de 4 de noviembre de 2019 dirigido a la Dirección Regional del DFZ de la ciudad de Targóvishte (Bulgaria), Kanevi Komers DS retiró, en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 5, su solicitud de ayuda para determinadas parcelas agrícolas. El 5 de noviembre de 2019, se presentó el mismo escrito en la sede central del DFZ.

30 Mediante escrito de 18 de diciembre de 2019, el DFZ informó a Kanevi Komers DS, por una parte, de que la retirada de la solicitud de ayuda no era válida, ya que no se había efectuado mediante el sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, «SIGC»), y, por otra parte, de que la denegación de dicha retirada estaba justificada por el hecho de que ya se había planificado y decidido la realización de un control. Sin embargo, el DFZ no aportó ningún documento que acreditara la decisión de llevar a cabo dicho control.

31 Mediante escrito de 5 de diciembre de 2022, el DFZ informó a Kanevi Komers DS de la autorización de una ayuda y de su pago sobre la base de la superficie declarada para el ejercicio 2019. En dicho escrito se indicaba que el importe total de la ayuda autorizada se había calculado mediante el SIGC, tras la realización de controles administrativos y de controles sobre el terreno obligatorios relativos a los datos que figuraban en la solicitud de ayuda presentada por esa sociedad, que los importes solicitados por Kanevi Komers DS habían sido objeto de reducciones y que los importes de las sanciones aplicables a esta debido al solapamiento de superficies se habían calculado de conformidad con el artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014.

32 Kanevi Komers DS presentó un recurso contra el referido escrito ante el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente.

33 Ante dicho órgano jurisdiccional, Kanevi Komers DS alega, en esencia, que podía retirar de su solicitud de ayuda parcelas para las que había solicitado una ayuda, no a través del SIGC, sino cumpliendo los requisitos de fondo y de procedimiento establecidos en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014 y en el artículo 14 del Reglamento n.º 5, a saber, mediante notificación escrita dirigida a la Dirección Regional del DFZ en el supuesto de que el beneficiario no hubiese sido avisado de que la autoridad competente tenía la intención de efectuar un control sobre el terreno y no hubiese sido informado ya por dicha autoridad de los incumplimientos detectados en su solicitud de ayuda o de pago.

34 Kanevi Komers DS precisa, a este respecto, que notificó al DFZ la solicitud de retirada de determinadas superficies de su solicitud de ayuda dentro de los plazos establecidos por el Derecho nacional y que respetó la forma escrita prevista en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014. Alega, asimismo, que la decisión por la que se ordenó el control sobre el terreno llevado a cabo entre el 8 y el 28 de agosto de 2019 no mencionaba ninguna parcela y que, por consiguiente, la autoridad administrativa no disponía de ninguna prueba de que las superficies a las que se refería la solicitud de retirada fueran precisamente las que se había determinado que debían ser controladas. Por tanto, Kanevi Komers DS considera que el DFZ infringió el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, por una parte, al incluir en el cálculo de la ayuda las superficies a las que se refería la solicitud de retirada y, por otra parte, al imponer sanciones sin tener en cuenta la corrección efectuada en la solicitud de ayuda.

35 El DFZ sostiene que, para que una retirada de parcelas de la solicitud de ayuda sea válida, debe efectuarse a través del SIGC con arreglo a modalidades que permitan una tramitación pertinente de dicha solicitud. Indica que se ha desarrollado una función en el SIGC que permite realizar, cuando se presenta una solicitud de retirada total o parcial de superficies, un control de

admisibilidad de dicha solicitud con vistas a aprobar o no tal retirada. El DFZ precisa que cualquier otra forma de proceder a dicha retirada, que no ofrezca la posibilidad objetiva de comprobar la admisibilidad de la solicitud de retirada, no puede ser tratada como tal solicitud.

36 Según el órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión de si, a la luz del artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, basta con que la notificación de la solicitud de retirada se haga por escrito y haya sido recibida por la autoridad competente, o si es necesario que dicha notificación se haga en un formato específico y a través de una plataforma informática determinada. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que el Reglamento Delegado n.º 640/2014 no prevé ni que la solicitud de retirada de superficies deba efectuarse a través de una plataforma de ese tipo ni la competencia de los Estados miembros para establecer normas complementarias sobre la aplicación de dicho Reglamento Delegado.

37 Además, señala que, habida cuenta de la formulación del artículo 15 de dicho Reglamento Delegado, se plantea la cuestión de si este artículo debe interpretarse en el sentido de que, cuando el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control ni de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda, este podrá comunicar por escrito a la autoridad competente que su solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación, hasta el día en que se le informe de la existencia de las circunstancias que impiden llevar a cabo esa comunicación.

38 Por último, por lo que respecta al artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014, sobre cuya base el DFZ impuso sanciones a Kanevi Komers DS, el órgano jurisdiccional remitente observa que dicho Reglamento Delegado, incluso derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023, sigue siendo aplicable a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes de esa fecha, como ocurre en el litigio principal. Sin embargo, constata que la versión consolidada del referido Reglamento Delegado ya no contiene el citado artículo 19 *bis*. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si debe considerarse que ese artículo estaba en vigor en la fecha en que se impusieron las sanciones a Kanevi Komers DS, a saber, el 5 de diciembre de 2022.

39 En estas circunstancias, el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es de aplicación directa por los Estados miembros la disposición del artículo 15 del Reglamento Delegado [n.º 640/2014], o es precisa para su aplicación la adopción de una normativa nacional?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 15 del Reglamento Delegado [n.º 640/2014] en el sentido de que para la debida comunicación del beneficiario a la autoridad competente de que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación basta con una comunicación por escrito que sea recibida por la autoridad competente, y que no es necesaria su presentación por medio de una determinada plataforma?

3) ¿Deben interpretarse las limitaciones que impone el artículo 15 del Reglamento Delegado [n.º 640/2014] al derecho del beneficiario, con arreglo al cual este solamente puede informar sin ser sancionado a la autoridad competente de que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de la presentación si “no [ha] sido

informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno" y "esta autoridad no le [ha] informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago", en el sentido de que exigen una prueba de la notificación de la autoridad competente al beneficiario sobre su intención de efectuar un control o sobre la existencia de un incumplimiento en la solicitud de ayuda o de pago? ¿Permite dicha disposición del Reglamento que el beneficiario, cuando la autoridad competente no le ha informado de su intención de efectuar un control sobre el terreno ni le ha informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago, retire su solicitud antes de ser informado por la autoridad competente, en caso de que ya se haya efectuado un control y se haya constatado un incumplimiento?

4) ¿Se oponen el considerando 17 y el artículo 15 del Reglamento Delegado [n.º 640/2014] a una normativa nacional con arreglo a la cual "el solicitante de ayuda no podrá retirar la solicitud presentada, o retirarla respecto de alguno de sus regímenes, si: 1. ha sido informado de los solapamientos contenidos en ella en relación con las parcelas donde se hayan han detectado solapamientos; 2. ha sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno; 3. fue objeto un control sobre el terreno y se le informó de los incumplimientos detectados en relación con las superficies o los animales sobre los que se detectaron incumplimientos"; a una práctica administrativa de la autoridad nacional en la realización de controles sobre el terreno (en que el beneficiario no es informado del control ni de su resultado), y a una práctica administrativa de la autoridad nacional que, por razones de mera simplificación de la tramitación de solicitudes, exige al beneficiario que presente la notificación escrita de la retirada de la solicitud por medio de un determinado sistema?

5) ¿Es de aplicación en el procedimiento principal el artículo 49, apartado 1, tercera frase, de la [Carta] a la sanción impuesta al agricultor en virtud del artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado [n.º 640/2014], [derogado por el Reglamento Delegado 2022/1172, conforme a su considerando 16 que reza "en interés de la claridad y la seguridad jurídica, el Reglamento Delegado n.º 640/2014 de la Comisión debe ser derogado. No obstante, este debe seguir aplicándose a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023, a las solicitudes de pago presentadas en relación con las medidas de ayuda aplicadas en el marco del Reglamento n.º 1305/2013 y al sistema de control y sanciones administrativas en relación con las normas de ecocondicionalidad",] que estaba en vigor durante el ejercicio 2019, es decir, en el momento en que se impuso la sanción por medio del escrito de notificación de la autorización y de la ayuda financiera pagada en el marco de las disposiciones y medidas sobre los pagos directos por superficie en el ejercicio 2019, de 5 de diciembre de 2022, expediente […], si en el momento en que el tribunal examina la causa el Reglamento Delegado [n.º 640/2014], en su versión vigente desde el 1 de enero de 2023 […], ya no contiene el artículo 19 *bis*?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

40 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una

normativa nacional que impone al solicitante de ayuda que informe a la autoridad nacional competente de cualquier error o modificación de la solicitud de ayuda o de pago únicamente por medio de una determinada plataforma informática.

41 A este respecto, debe recordarse, para empezar, que, si bien, en razón de su propia índole y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho de la Unión, las disposiciones de los reglamentos tienen, por regla general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, no obstante, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por parte de los Estados miembros (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 35 y jurisprudencia citada).

42 De una jurisprudencia consolidada resulta que los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiere manteniéndose en todo caso dentro de los límites de sus disposiciones (sentencia de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 36 y jurisprudencia citada).

43 Hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión para comprobar si dichas disposiciones, interpretadas de conformidad con los objetivos del mismo, prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trate se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencia de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 37 y jurisprudencia citada).

44 Además, para interpretar disposiciones del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que formen parte (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2024, Agramarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, apartado 57 y jurisprudencia citada).

45 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 dispone que las sanciones administrativas no se aplicarán a aquellas partes de las solicitudes de ayuda o de pago respecto de las cuales el beneficiario comunique por escrito a la autoridad competente que son incorrectas o han adquirido semejante carácter después de su presentación, siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno, y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago.

46 Por consiguiente, del tenor de la referida disposición se desprende que esta no permite ni prohíbe expresamente a los Estados miembros establecer normas adicionales relativas a la obligación del beneficiario de informar por escrito a la autoridad competente de las partes de la solicitud de ayuda o de pago que se consideren incorrectas o que hayan adquirido ese carácter después de su presentación.

47 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se inscribe esa disposición, ha de observarse que está comprendida en el capítulo 4 del título II del Reglamento Delegado n.º 640/2014, dedicado a las modalidades de cálculo de las ayudas y a las sanciones administrativas en caso de incumplimiento relativas a los regímenes de pagos directos y a las medidas de desarrollo rural en el marco del SIGC.

48 Pues bien, la propia expresión «incumplimiento» se define en el artículo 2, apartado 1, punto 2, letra a), de dicho Reglamento Delegado como «en lo que atañe a los criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones relativos a las condiciones de concesión de la ayuda […], el incumplimiento de dichos criterios de admisibilidad, compromisos u otras obligaciones».

49 Dado que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 se inscribe en el contexto del cálculo de las ayudas y de las sanciones administrativas en caso de incumplimiento y que prevé que la posibilidad de rectificación de la solicitud de ayuda o de pago presupone que la autoridad competente no haya comunicado aún al beneficiario su intención de proceder a un control sobre el terreno ni le haya informado de los incumplimientos detectados en su solicitud de ayuda o de pago, procede considerar que esta disposición tiene por objeto garantizar que la rectificación efectuada *a posteriori* por el beneficiario se realice por motivos autónomos y voluntarios, caracterizados por la buena fe de este último.

50 En tercer lugar, por lo que respecta a los objetivos perseguidos de manera más general por el Reglamento Delegado n.º 640/2014, estos deben determinarse a la luz de las tareas de la gestión compartida de los fondos de la Unión Europea con los Estados miembros, en el marco de la política agrícola común (PAC), tal como se regula en el Reglamento n.º 1306/2013, que se completa con dicho Reglamento Delegado en lo que atañe a elementos no esenciales.

51 A este respecto, se desprende claramente de la normativa de la Unión relativa a la protección de los intereses financieros de la Unión, a la financiación de la PAC y al SIGC que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas idóneas para garantizar la correcta ejecución del SIGC y deben, en particular, tomar las medidas necesarias para cerciorarse de que las operaciones financiadas por la Unión se ejecutan realmente y de manera correcta, así como para prevenir y hacer frente a las irregularidades (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365, apartado 75). Estas obligaciones fueron establecidas por el legislador de la Unión en el artículo 59 del Reglamento 2021/2116, correspondiente al artículo 58 del Reglamento n.º 1306/2013, que fue derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023.

52 A tal fin, por una parte, con arreglo a los artículos 63, 64 y 77 del Reglamento n.º 1306/2013, los Estados miembros impondrán sanciones administrativas, que serán proporcionadas y graduadas según la gravedad, amplitud, duración y reiteración del incumplimiento observado, y que podrán adoptar la forma de una reducción de la cuantía de la ayuda o del apoyo, un pago de un importe calculado en función de la cantidad o la duración del incumplimiento, la suspensión o retirada de una aprobación, reconocimiento o autorización, o la exclusión del derecho a participar en el régimen de ayudas o en la medida de apoyo u otra medida en cuestión o a beneficiarse de ellos.

53 Por otra parte, en virtud de los artículos 67 a 73 del mencionado Reglamento, cada Estado miembro creará y administrará un SIGC, en particular para verificar la autenticidad y la conformidad de las operaciones financiadas por el presupuesto de la Unión en el marco de la PAC y para mejorar la eficacia y el seguimiento del apoyo prestado por la Unión, facilitando la prevención de irregularidades y fraudes y la aplicación de las sanciones necesarias.

54 Por tanto, ningún elemento del Reglamento Delegado n.º 640/2014 permite considerar que los Estados miembros no pueden adoptar medidas de aplicación que establezcan que la comunicación escrita prevista en el referido artículo 15 deba efectuarse a través de una plataforma informática específica.

55 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en la aplicación de los regímenes de ayuda y en la elección de las medidas nacionales que estiman necesarias para prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365, apartado 76).

56 No obstante, el ejercicio por parte de los Estados miembros de su margen de apreciación respecto de las pruebas que han de proporcionarse en apoyo de una solicitud de ayudas y la normativa nacional que aplique este margen de apreciación deben respetar los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión de que se trate y los principios generales del Derecho de la Unión, como los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de junio de 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, apartado 57, y de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, apartado 63).

57 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en cada caso concreto, si se han respetado estos principios (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365, apartado 89), conforme a reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al Derecho de la Unión que le permitan apreciar tal conformidad para la resolución del asunto que le haya sido sometido (sentencia de 11 de junio de 2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, apartado 17 y jurisprudencia citada).

58 Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, que el Tribunal de Justicia tiene en cuenta en el ámbito de las ayudas a los agricultores, en particular por lo que respecta a las disposiciones relativas a las sanciones administrativas (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de abril de 2024, Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, apartado 59 y jurisprudencia citada), procede recordar que no solo exige que la normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone, sino también que estos puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 52 y jurisprudencia citada).

59 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, en virtud del artículo 14 del Reglamento n.º 5, la retirada de las solicitudes de ayuda se efectúa mediante comunicación escrita dirigida a la dirección regional del DFZ competente. Sin embargo, por una parte, de los autos no se desprende que, en la fecha de los hechos del litigio principal, alguna disposición del Derecho búlgaro impusiera la obligación de presentar la notificación de esa retirada por medio de una plataforma informática especializada. Por otra parte, según las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, la exigencia de que dicha retirada se efectuase a través de ese medio se desprendía únicamente de la práctica de las autoridades nacionales.

60 Si bien corresponde, en definitiva, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el Derecho nacional respeta el principio de seguridad jurídica, debe precisarse que, en el supuesto de que la obligación de presentar la retirada de una solicitud de ayuda por medio de una plataforma informática específica no se fundamente en una base jurídica, sino en una mera práctica de las autoridades nacionales, tal práctica no sería compatible con la exigencia de previsibilidad en la aplicación de las normas jurídicas requerida por dicho principio, en la medida en que puede tener incidencia en las obligaciones del beneficiario de la ayuda.

61 Por lo que respecta al principio de proporcionalidad, que, según el Tribunal de Justicia, exige que los medios que aplica una disposición sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo, procede recordar que debe ser respetado tanto por el legislador de la Unión como por los legisladores y órganos jurisdiccionales nacionales que aplican el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365, apartado 87). Por consiguiente, este principio debe ser respetado por las autoridades nacionales competentes en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento Delegado n.º 640/2014.

62 Así pues, los Estados miembros deben velar por que los beneficiarios de la ayuda, independientemente de su nivel de dominio de la herramienta informática, dispongan de un acceso rápido y fácil a infraestructuras que les permitan, sin ninguna dificultad y en un plazo razonable, remitir a la administración competente las notificaciones a que se refiere el artículo 15 de dicho Reglamento Delegado. Si esta posibilidad no está garantizada en el Estado miembro de que se trate, la obligación impuesta por dicho Estado miembro de efectuar tal notificación por medio de una plataforma informática especializada debería considerarse desproporcionada en la medida en que el incumplimiento de dicha obligación puede dar lugar, conforme al Derecho administrativo nacional, a la nulidad de una notificación realizada con arreglo al artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014.

63 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que impone al solicitante de ayuda que informe a la autoridad nacional competente de cualquier error o modificación de la solicitud de ayuda o de pago únicamente por medio de una determinada plataforma informática, siempre que se respeten los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión en cuestión y los principios generales del Derecho de la Unión, en particular los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

Tercera cuestión prejudicial

64 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, la aplicación de sanciones administrativas en caso de solicitud de ayuda o de pago incorrecta exige que la autoridad nacional competente demuestre que no se cumplen los dos requisitos en él establecidos y, por otra parte, la mencionada disposición permite a un beneficiario modificar o retirar su solicitud de ayuda o de pago mientras no haya sido informado de que la autoridad competente ha efectuado un control o constatado un incumplimiento en su solicitud.

65 Por lo que respecta, para empezar, a la primera parte de la tercera cuestión prejudicial, relativa a la prueba de los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014, a saber, que no se haya informado al beneficiario de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno y que esta no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago, procede señalar que la práctica de la prueba no está regulada ni por esta disposición ni por otras disposiciones más específicas del referido Reglamento Delegado.

66 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en la medida en que un reglamento no contiene disposiciones más específicas relativas, en particular, a la práctica de la prueba, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, en virtud del principio de autonomía procesal y sin perjuicio de los principios de equivalencia y de efectividad, establecer las modalidades de práctica de la prueba, los medios de prueba admisibles o los principios que rigen la apreciación de la fuerza probatoria de los elementos de prueba, así como el nivel de prueba exigido (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2022, Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, apartado 75 y jurisprudencia citada).

67 Por consiguiente, en el caso de autos, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar los elementos de prueba, su fuerza probatoria y el nivel de prueba exigido, sobre la base del Derecho nacional aplicable y de conformidad con los principios de equivalencia y de efectividad.

68 A este respecto, es preciso señalar que, con arreglo a los principios de buena administración y de contradicción, el artículo 59, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 y el artículo 41 del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 establecen la obligación de la autoridad competente de elaborar informes relativos a los controles sobre el terreno. En particular, del tenor de dicho artículo 41 se desprende que el informe de control deberá revisar los pormenores de los controles efectuados, que se brindará al beneficiario la posibilidad de firmar el informe durante el control para certificar su presencia en el mismo y añadir las observaciones que considere oportunas y que si se detectan irregularidades se le entregará una copia del informe. Así pues, la autoridad administrativa competente dispone de los elementos de prueba necesarios para apreciar el cumplimiento de los dos requisitos negativos previstos en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014.

69 A continuación, por lo que respecta a la segunda parte de la tercera cuestión prejudicial, procede recordar que, a tenor del artículo 15 del mencionado Reglamento Delegado, el beneficiario de la ayuda tiene la posibilidad de retirar o modificar su solicitud de ayuda o de pago sin que se le impongan sanciones administrativas, siempre que no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno, y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago. Así, este artículo supedita la aplicación de la excepción a la imposición de sanciones administrativas a dos requisitos, formulados en términos negativos, que deben cumplirse en el momento en que el beneficiario solicita la modificación o la retirada de su solicitud.

70 En efecto, a la luz de los apartados 45 a 54 de la presente sentencia y, en particular, de sus apartados 47 a 49, relativos a la lógica en la que se basa el citado artículo 15, si no se cumple el primero de los dos requisitos negativos, es decir, cuando el beneficiario ha sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control, dicho beneficiario no puede acogerse a la excepción a la aplicación de las sanciones administrativas.

71 De ello se desprende que, mientras el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno ni, a raíz de un control sobre el terreno, haya recibido información de dicha autoridad sobre la existencia de incumplimientos detectados en su solicitud de ayuda o de pago, nada le impide notificar por escrito a la referida autoridad las modificaciones que deben introducirse en su solicitud de ayuda o de pago, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, sin incurrir en sanciones administrativas.

72 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, la aplicación de sanciones administrativas en caso de solicitud de ayuda o de pago incorrecta exige que la autoridad nacional competente demuestre que no se cumplen los dos requisitos en él establecidos, y que lo haga respetando, sin perjuicio de los principios de equivalencia y de efectividad, las modalidades de práctica de la prueba, los requisitos de admisibilidad de los medios de prueba o los principios que rigen la apreciación de la fuerza probatoria de los elementos de prueba, así como el nivel de prueba exigido, establecidos por el Derecho nacional y, por otra parte, la mencionada disposición permite a un beneficiario modificar o retirar su solicitud de ayuda o de pago mientras no haya sido informado de que la autoridad competente ha efectuado un control o constatado un incumplimiento en su solicitud.

Cuarta cuestión prejudicial

73 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que se opone, por una parte, a una disposición nacional en virtud de la cual el solicitante de ayuda no podrá retirar su solicitud si ha sido informado de solapamientos entre las parcelas a que se refiere la solicitud o si ha sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno o si fue objeto de un control sobre el terreno y se le informó de incumplimientos detectados en relación con las superficies o los animales a los que se refiere la solicitud y, por otra parte, a una práctica de la autoridad nacional competente en virtud de la cual el beneficiario de la ayuda no es informado del control sobre el terreno ni del resultado de dicho control.

74 Por lo que respecta a la primera parte de la cuarta cuestión prejudicial, que se refiere a la conformidad con el Derecho de la Unión de los supuestos en los que, con arreglo al Derecho nacional, se autoriza la retirada de la solicitud de ayuda o de pago, de la resolución de remisión se desprende que el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5 dispone que el solicitante de ayuda no podrá retirar la solicitud presentada, o retirarla respecto de alguno de los regímenes contemplados en ella, si ha sido informado de que las parcelas a las que se refiere la solicitud de ayuda se solapan o de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno, o si fue objeto de un control sobre el terreno y se le informó de incumplimientos detectados en relación con las superficies o los animales.

75 Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 69 a 72 de la presente sentencia, la conformidad con el Derecho de la Unión de la referida disposición nacional exige que las tres situaciones a las que se refiere esta, que no permiten al solicitante de ayuda retirar su solicitud, se ajusten a lo establecido en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014.

76 Por lo que respecta a la primera situación a la que remite el Derecho búlgaro, a saber, que el solicitante de ayuda puede retirar su solicitud si no se le ha informado de solapamientos detectados en la solicitud de ayuda en lo que respecta a las parcelas a que se refiere dicha solicitud, procede señalar, habida cuenta del objetivo perseguido por el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, mencionado en el apartado 49 de la presente sentencia, que esta situación se refiere a incumplimientos comprendidos en el segundo requisito enunciado en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, a saber, que el solicitante de ayuda no haya sido ya informado por la autoridad competente de la existencia incumplimientos en su solicitud de ayuda, requisito que atañe a cualquier incumplimiento, sin distinción.

77 En cuanto a la segunda situación contemplada en el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5, a saber, aquella en la que el solicitante de ayuda no ha sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno, se ajusta al primer requisito establecido en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, a saber, que el solicitante de ayuda no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno.

78 Si bien las dos primeras situaciones previstas en el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5 parecen ajustarse al texto y al objetivo del artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, no sucede lo mismo con la tercera situación contemplada por esta disposición nacional, que parece apartarse del segundo requisito previsto en dicho artículo 15.

79 Ello es así en la medida en que la tercera situación prevista en el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5 parece poder interpretarse, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, en el sentido de que se autorizarían correcciones de la solicitud de ayuda en caso de que la Administración constatara incumplimientos, en el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 2, letra a), del Reglamento Delegado n.º 640/2014, cuando esa constatación no resulte de un control sobre el terreno, o, a raíz de controles sobre el terreno, el solicitante de ayuda sea informado de incumplimientos en su solicitud que no estén relacionados con las superficies o los animales.

80 Pues bien, es preciso recordar que la legislación nacional no es suficientemente clara y precisa para garantizar una aplicación compatible con el Derecho de la Unión cuando esa legislación puede ser objeto de interpretaciones divergentes, de las cuales algunas conducen a una aplicación de dicha legislación compatible con el Derecho de la Unión, mientras que otras dan lugar a una aplicación incompatible con este [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, EU:C:2021:596, apartado 153 y jurisprudencia citada].

81 Por lo que respecta a la segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial, que se refiere a la conformidad con el Derecho de la Unión de la práctica de la autoridad nacional competente en virtud de la cual no se informa al beneficiario de la ayuda del control sobre el terreno ni del resultado de dicho control, procede señalar, en primer lugar, que, aun cuando, a tenor del artículo 25, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, las autoridades administrativas competentes no tienen ninguna obligación de anunciar los controles sobre el terreno, deben, en cambio, en virtud del artículo 41 del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, proporcionar al beneficiario una copia del informe de control en caso de que se detecten incumplimientos.

82 Por consiguiente, una práctica de la autoridad nacional competente en virtud de la cual no se informa al beneficiario del resultado del control sobre el terreno en los casos en que se ha detectado un incumplimiento es contraria al citado artículo 41, apartado 2, y al principio de buena administración.

83 En segundo lugar, tal práctica puede comprometer el objetivo perseguido por el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014, consistente en fomentar la notificación a la autoridad competente de solicitudes de ayuda o de pago incorrectas con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión. En efecto, como observa la Comisión, una práctica generalizada consistente en no anunciar el resultado del control sobre el terreno en caso de que se detecte la existencia de un incumplimiento aumentaría la posibilidad de que los beneficiarios efectuaran modificaciones *a posteriori*, sin que se les aplicaran sanciones administrativas.

84 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014 debe interpretarse en el sentido de que se opone, por una parte, a una disposición nacional en virtud de la cual el solicitante de ayuda no podrá retirar su solicitud si ha sido objeto de un control sobre el terreno y ha sido informado de la existencia de incumplimientos, limitados únicamente a las superficies o los animales a los que se refiere la solicitud, y, por otra parte, a una práctica de la autoridad nacional competente en virtud de la cual el beneficiario de la ayuda no es informado del control sobre el terreno ni del resultado de dicho control.

Quinta cuestión prejudicial

85 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49, apartado 1, tercera frase, de la Carta es aplicable a una sanción como la impuesta a un agricultor en virtud del artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014, en una situación en la que esta última disposición estaba en vigor en la fecha en la que se presentó la solicitud de ayuda y en la fecha en la que se impuso dicha sanción, pero que, en la fecha del examen del recurso interpuesto contra la misma sanción, había sido suprimida de la versión consolidada del referido Reglamento Delegado, el cual, aunque derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023, sigue siendo aplicable a las solicitudes presentadas antes de esa fecha de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Delegado 2022/1172.

86 A este respecto, en el contexto de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 33).

87 De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada de una norma de la Unión no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 17 de octubre de 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, apartado 34).

88 Para empezar, es preciso recordar que, en el caso de autos, el Reglamento Delegado 2022/1172 derogó el Reglamento Delegado n.º 640/2014 y que del artículo 13 de ese primer Reglamento Delegado se desprende que este segundo Reglamento Delegado sigue aplicándose a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023. De ello se deduce que, dado que la solicitud de ayuda controvertida en el litigio principal se presentó en 2019, el artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014 sigue aplicándose *ratione temporis* al litigio principal, aunque este último Reglamento haya sido derogado con efecto a partir del 1 de enero de 2023. El hecho de que la sanción se impusiera tras la derogación del Reglamento Delegado n.º 640/2014 carece de pertinencia a este respecto.

89 A continuación, procede señalar que, contrariamente a lo que afirma el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 19 *bis* seguía formando parte tanto de la versión del Reglamento Delegado n.º 640/2014 aplicable *ratione temporis* al litigio principal como de la última versión consolidada de dicho Reglamento antes de su derogación.

90 En estas circunstancias, en la medida en que se basa en una premisa errónea, la quinta cuestión prejudicial plantea un problema de naturaleza hipotética, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 87 de la presente sentencia, y debe, por tanto, declararse inadmisible (véase, por analogía, la sentencia de 16 de enero de 2025, Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, apartado 60 y jurisprudencia citada).

Costas

91 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Novena) declara:

1) **El artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 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, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2016/1393 de la Comisión, de 4 de mayo de 2016,**

   debe interpretarse en el sentido de que

   no se opone a una normativa nacional que impone al solicitante de ayuda que informe a la autoridad nacional competente de cualquier error o modificación de la solicitud de ayuda o de pago únicamente por medio de una determinada plataforma informática, siempre que se respeten los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión en cuestión y los principios generales del Derecho de la Unión, en particular los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

2) **El artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014, en su versión modificada por el Reglamento Delegado 2016/1393,**

   debe interpretarse en el sentido de que,

   por una parte, la aplicación de sanciones administrativas en caso de solicitud de ayuda o de pago incorrecta exige que la autoridad nacional competente demuestre que no se cumplen los dos requisitos en él establecidos, y que lo haga respetando, sin perjuicio de los principios de equivalencia y de efectividad, las modalidades de práctica de la prueba, los requisitos de admisibilidad de los medios de prueba o los principios que rigen la apreciación de la fuerza probatoria de los elementos de prueba, así como el nivel de prueba exigido, establecidos por el Derecho nacional y, por otra parte, la mencionada

disposición permite a un beneficiario modificar o retirar su solicitud de ayuda o de pago mientras no haya sido informado de que la autoridad competente ha efectuado un control o constatado un incumplimiento en su solicitud.

3) El artículo 15, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 640/2014, en su versión modificada por el Reglamento Delegado 2016/1393,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone, por una parte, a una disposición nacional en virtud de la cual el solicitante de ayuda no podrá retirar su solicitud si ha sido objeto de un control sobre el terreno y ha sido informado de la existencia de incumplimientos, limitados únicamente a las superficies o los animales a los que se refiere la solicitud, y, por otra parte, a una práctica de la autoridad nacional competente en virtud de la cual el beneficiario de la ayuda no es informado del control sobre el terreno ni del resultado de dicho control.

Firmas