CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 21 de marzo de 2002 [1]

1. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Reino Unido), solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias. [2]

El órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el artículo 9, apartado 2, del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que autoriza a la autoridad nacional competente a aplicar con carácter «retroactivo» [3] las sanciones previstas en dicho artículo contra los titulares de explotaciones agrícolas que se equivocaron de buena fe en la declaración de las superficies agrícolas para las que solicitan ayudas «superficies». [4]

I. Marco jurídico comunitario

A. *Régimen de ayudas aplicable a los cultivos herbáceos y a la retirada de tierras*

Reglamento (CEE) nº 1765/92 [5]

2. El Reglamento nº 1765/92 establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.

3. Según el artículo 2, apartado 1, de este Reglamento, los productores comunitarios de cultivos herbáceos pueden solicitar un pago compensatorio en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 13 de dicho Reglamento.

4. El artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 1765/92 enuncia que

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 391, p. 36 (en lo sucesivo, «Reglamento»).

3 — Se explicará este concepto en el punto 44 de las presentes conclusiones. Aquí se utiliza en un sentido común, aunque jurídicamente impropio.

4 — Se trata de ayudas comunitarias cuyo importe es proporcional a la superficie cultivada. Su pago está subordinado al cumplimiento de determinadas exigencias, en particular la de declarar la superficie de parcelas agrícolas que son objeto de cultivo. Al presentar el marco jurídico de este asunto, volveré sobre este aspecto.

5 — Reglamento del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 181, p. 12).

«el pago compensatorio será concedido por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos, que haya sido retirada de conformidad con el artículo 7 [6] del presente Reglamento [...]».

B. *Normas de aplicación del régimen de ayudas*

Reglamento (CEE) nº 3508/92 [7]

5. Con la finalidad de simplificar la gestión de los diversos regímenes de ayuda, en particular el establecido por el Reglamento nº 1765/92, el Reglamento nº 3508/92 instaura un sistema integrado de gestión y de control relativo a dichas ayudas. [8]

6. A tenor del artículo 6 del Reglamento nº 3508/92:

«1. Para poder acogerse a uno a varios regímenes comunitarios sujetos a las disposiciones del presente Reglamento, cada titular de explotación presentará, por cada año, una solicitud de ayuda "superficies" que indique:

— las parcelas agrícolas, incluidas las superficies forrajeras, las parcelas retiradas de la producción y las que se hayan dejado en barbecho,

— en su caso, cualquier otra información necesaria, bien prevista en los reglamentos relativos a los regímenes comunitarios, bien prevista por el Estado miembro de que se trate.

[...]

3. Los Estados miembros podrán decidir que la solicitud de ayuda "superficies" incluya únicamente los cambios en relación con la solicitud de ayuda "superficies" del año anterior.

[...]

6. Los titulares de las explotaciones indicarán la superficie y la localización de cada una de las parcelas agrícolas declaradas,

6 — El artículo 7 determina las disposiciones aplicables a la tierra sin cultivar.

7 — Reglamento del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1).

8 — En lo sucesivo, «sistema integrado».

datos que permitirán identificar la parcela dentro del sistema alfanumérico de identificación de parcelas agrícolas.»

Reglamento nº 3887/92

7. Este Reglamento determina las normas de aplicación del sistema integrado.

8. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento establece las informaciones que han de figurar en una solicitud de ayuda «superficies», que son, entre otras, los datos que permitan identificar todas las parcelas agrícolas de la explotación, su superficie, localización y utilización, así como el régimen de ayuda de que se trate.

9. Conforme al artículo 6, apartado 1, los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.

10. El artículo 6, apartado 4, de este Reglamento establece que la autoridad competente determinará las solicitudes que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno, principalmente a partir de un análisis de riesgos, así como de la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas. El análisis de riesgos tendrá en cuenta el importe de la ayuda, el número de parcelas y la superficie o el número de animales por el que se solicite la ayuda, la evolución en comparación con el año anterior, las comprobaciones efectuadas en los controles de los años anteriores y otros parámetros que los Estados miembros deberán definir.

11. El artículo 6, apartado 7, de dicho Reglamento tiene el siguiente tenor:

«La determinación de la superficie de las parcelas agrícolas se efectuará por cualquier medio apropiado definido por la autoridad competente y garantizando una exactitud de medida por lo menos equivalente a la exigida para las mediciones oficiales de las disposiciones nacionales. Ésta fijará un margen de tolerancia, habida cuenta, en particular, de la técnica de medición utilizada, de la precisión de los documentos oficiales disponibles, de la situación local (como la pendiente o la forma de las parcelas, etc.) y de las disposiciones del párrafo siguiente.

Podrá tenerse en cuenta la superficie total de una parcela agrícola a condición de que sea utilizada en su totalidad de acuerdo con las normas usuales del Estado miembro o de la región de que se trate. En los demás casos, se tendrá en cuenta la superficie realmente utilizada.»

12. El artículo 9 del Reglamento nº 3887/92, tal como se aplicaba a las solicitudes de ayudas efectuadas en 1993, 1994 y 1995, está redactado como sigue:

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

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

— el doble del excedente comprobado si éste fuera superior a un 2 % o a dos hectáreas y no supere el 10 % de la superficie determinada;

— un 30 % cuando el excedente comprobado sea superior al 10 % y no supere el 20 % de la superficie determinada.

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

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

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

— en caso de falsa declaración hecha deliberamente, del beneficio de todo régimen de ayuda al que se refiere el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 para el año civil siguiente al considerado para una superficie igual a la que figuraba en la solicitud que le ha sido rechazada.

Las citadas reducciones no se aplicarán si, para la determinación de la superficie, el agricultor demostrara que se ha basado de

forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente.

[...]

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

13. El artículo 9, apartado 2, párrafo primero, guiones primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92 fue modificado posteriormente por el Reglamento (CE) nº 1648/95.[9] Los guiones primero y segundo de dicha disposición fueron reemplazados por el texto siguiente:[10]

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

14. Dicha modificación se aplica a las solicitudes de ayudas presentadas para los años 1996 y siguientes. Sin embargo, con arreglo al artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95,[11] ésta se aplica, igualmente con carácter retroactivo, a las infracciones cometidas consideradas en las disposiciones del Reglamento. En efecto, este artículo 2, apartado 2, dispone que, «en caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas».[12]

15. Con arreglo al artículo 14, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3887/92, en caso de pago indebido, el productor quedará obligado a reembolsar tal importe, al que se añadirá un interés calculado en función del plazo transcurrido entre el pago por parte de la autoridad competente y el reembolso del exceso efectuado por el beneficiario.

9 — Reglamento de la Comisión, de 6 de julio de 1995 (DO L 156, p. 27).

10 — Véase el artículo 1, número 5, del Reglamento nº 1648/95.

11 — Reglamento del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

12 — Basándose en esta disposición, en la sentencia de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartados 40 y 41, se ha estimado que las sanciones menos severas establecidas en el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 1648/95, deben aplicarse retroactivamente.

II. Hechos y procedimiento

A. *Antecedentes del litigio principal*

16. Desde la reforma de la política agrícola común efectuada en 1992, [13] los titulares de explotaciones agrícolas pueden recibir ayudas comunitarias cuyo importe sea proporcional a la superficie cultivada. Conforme a los objetivos perseguidos por esta reforma y por la implantación del sistema integrado, se indemniza a los productores por la pérdida de ingresos que resulta de las reducciones de los precios de apoyo agrícolas impuestos por la Comunidad para aproximar dichos precios a los del mercado mundial. En el Reino Unido, dicho régimen de ayudas concedidas a los cultivos herbáceos se denomina «Arable Area Payments Scheme».

17. W.H. Strawson (Farms) Ltd y J.A. Gagg & Sons (a firm), titulares de explotaciones agrícolas, solicitaron pagos en concepto del régimen de ayudas «superficies» para el año civil 1997.

18. Anteriormente, dichos productores habían obtenido ayudas de la misma naturaleza para los años civiles 1993 a 1996.

19. Para determinar la superficie de las parcelas agrícolas para las cuales se habían solicitado ayudas, los demandantes en el litigio principal se basaron esencialmente en los mapas elaborados por el Ordnance Survey [14] (Instituto Geográfico Nacional). Desde 1993, el Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, [15] autoridad competente para la gestión del sistema integrado y para efectuar los pagos con arreglo al régimen de ayuda «superficies» en el Reino Unido, precisó en sus líneas directrices que se admitía con carácter general que las superficies indicadas en los mapas OS fueran consignadas en las solicitudes de ayuda. Sin embargo, en varios controles efectuados por el MAFF durante el año 1997, éste advirtió que, para determinados terrenos, la superficie y la solicitud correspondiente estaban sobrevaloradas, mientras que, para otros, dichos datos habían sido infravalorados.

20. De la resolución de remisión se deduce que los errores en que incurrieron los demandantes en el litigio principal no fueron cometidos deliberadamente o por negligencia grave. Posteriormente a sus inspecciones, el MAFF determinó la superficie afectada por las ayudas «superficies» en 1997 y aplicó las sanciones previstas en el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92. Se desprende asimismo de la resolución de remisión que el litigio entre los demandantes en el asunto principal y el MAFF no se refiere a la forma en que éste tramitó las solicitudes de ayudas «superficies» para el año civil 1997, sino sobre el curso que dio a las solicitudes presentadas para los años civiles 1993 a 1996.

13 — Sobre las causas, los objetivos perseguidos por esta reforma y los mecanismos establecidos para lograrlos, véanse los puntos 3 a 6 de mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia National Farmers' Union y otros, antes citada.

14 — En lo sucesivo, «mapas OS».

15 — Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo, «MAFF»).

21. Tras haber efectuado una compensación entre las ayudas percibidas de más y las percibidas de menos, el MAFF calculó nuevamente los pagos efectuados para cada uno de dichos años basándose en las disposiciones del artículo 9 del Reglamento que prevén sanciones en caso de sobrevaloración de las superficies declaradas para las ayudas «superficies». En otros términos, el importe de las ayudas «superficies» reclamado por los años 1993 a 1996 se calculó sobre la base de la superficie efectivamente determinada en las inspecciones efectuadas en 1997. Dicha superficie fue reducida seguidamente según lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 1648/95. Cuando la diferencia entre la superficie reivindicada y la que se había determinado se situaba entre el 3 % y el 20 %, el MAAF redujo la superficie en el doble del excedente comprobado. Cuando el excedente superaba el 20 %, se decidió que no se debía ninguna ayuda ligada con la superficie. En consecuencia, el MAFF informó a los demandantes en el litigio principal de las sanciones aplicadas para los años 1993 a 1996 correspondientes a los pagos compensatorios con arreglo al régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.

22. J.A. Gagg & Sons (a firm) y W.H. Strawson (Farms) Ltd negaron que tuviesen que pagar al MAFF, respectivamente, las cantidades de 21.052,90 GBP y de 6.770,06 GBP y ejercitaron una acción ante el órgano jurisdiccional remitente. Los demandantes en el litigio principal aceptan los términos de la decisión del MAFF en lo que se refiere a las medidas adoptadas por éste relativas a las solicitudes de ayudas «superficies» solicitadas para el año civil 1997. Además, reconocen que, en virtud del artículo 14 del Reglamento, deben reembolsar también los pagos indebidos que percibieron por los años 1993 a 1996. Sólo reclaman que las sanciones previstas en el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, de dicho Reglamento no se apliquen a las ayudas abonadas por los años 1993 a 1996. Basan su pretensión en el principio de irretroactividad de las disposiciones penales.

23. Por considerar que la solución del litigio principal exigía la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho comunitario, la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial.

B. *La cuestión prejudicial*

24. «En el supuesto de que,

a) como consecuencia de un control, la autoridad nacional competente descubra que un solicitante de ayudas "superficies" ha incurrido en un error (no cometido deliberadamente o por negligencia grave) que ha dado lugar a que se declare un exceso de superficie en la solicitud de ayudas, y,

b) como consecuencia de tal control y de las demás comprobaciones efectuadas, la autoridad competente tiene la seguridad de que el solicitante cometió el mismo error en años anteriores, lo que produjo, en cada uno de esos años, que se declarara un exceso de superficie en la solicitud de ayudas,

¿está obligada dicha autoridad a reducir la superficie efectivamente determinada a raíz del control, con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 3887/92, con el fin de calcular la ayuda debida por los años anteriores?»

III. Apreciación

25. El juez remitente solicita esencialmente al Tribunal de Justicia que dilucide si el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que autoriza a la autoridad competente a aplicar, en concepto de sanciones, la reducción de las superficies subvencionables, a causa de errores cometidos al determinar las superficies agrícolas tal y como se comprobaron tras un control efectuado en el curso de un año determinado, para calcular las ayudas abonadas en años anteriores a dicho control.

26. Con carácter preliminar, recordemos que, según jurisprudencia reiterada, [16] la remisión prejudicial representa un instrumento de colaboración directa entre el juez nacional y el juez comunitario. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado invariablemente que, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional y que el Tribunal de Justicia no puede modificar la sustancia de las cuestiones prejudiciales. [17]

27. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado también invariablemente que, en el marco de un recurso basado en el artículo 234 CE, para dar una respuesta útil al juez remitente, puede deducir del tenor literal de las cuestiones planteadas, con respecto a los datos expuestos por el juez nacional en su resolución de remisión, [18] los elementos de interpretación del Derecho comunitario. [19]

28. Basándose en esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ya ha reformulado cuestiones prejudiciales para tener en cuenta el objeto del litigio y las necesidades reales del juez *a quo* tal como se exponen en los fundamentos de la resolución de remisión.

16 — Desde la sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081).

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 20 de marzo de 1997, Phytheron International (C-352/95, Rec. p. I-1729); de 16 de julio de 1998, Dumon y Froment (C-235/95, Rec. p. I-4531), apartados 25 y 26, y, asimismo, de 25 de febrero de 1999, Carbonari y otros (C-131/97, Rec. p. I-1103).

18 — Véase, en particular, la sentencia de 8 de junio de 1971, Deutsche Grammophon (78/70, Rec. p. 487).

19 — Véase, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 1984, Prantl (16/83, Rec. p. 1299).

29. Dicho de otro modo, en el marco de la misión de colaboración entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el órgano jurisdiccional comunitario establecida por el artículo 234 CE, el Tribunal de Justicia puede deducir de los datos fácticos fundamentales los elementos de interpretación del Derecho comunitario pertinente y dar al juez remitente la respuesta que requiere para resolver sobre el fondo del litigio principal. [20]

30. En consecuencia, el Tribunal de Justicia puede reformular la cuestión planteada de modo que el juez *a quo* tenga la posibilidad de resolver el litigio principal respetando las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario.

31. A mi parecer, de ello resulta que, para dar una respuesta útil al juez remitente, el Tribunal de Justicia puede tomar en consideración los datos fácticos, cuando dichos datos:

— puedan recibir una calificación jurídica en el marco de los textos comunitarios cuya interpretación se pide al Tribunal de Justicia;

— se expongan en los fundamentos de la resolución de remisión;

— hayan sido omitidos por el juez *a quo* en el tenor literal de la cuestión planteada, y

— puedan permitirle resolver el litigio que se le ha sometido respetando las disposiciones comunitarias pertinentes.

32. En el caso de autos, de los fundamentos de la resolución de remisión se deduce que el juez *a quo* alberga dudas esencialmente sobre la regularidad de la sanción que consiste en reducir la superficie determinada como consecuencia de los controles realizados durante el año 1997 en lo que respecta a las ayudas abonadas por los años civiles 1993 a 1996. Sin embargo, en la redacción de la cuestión planteada, el juez remitente omite indicar un dato fáctico fundamental. [21]

33. En efecto, la resolución de remisión precisa:

«Los demandantes calcularon las superficies relativas a dichas solicitudes [a saber, las correspondientes a los años civiles 1993 a 1997] basándose en los mapas elaborados por la Ordnance Survey. Desde 1993, las instrucciones del MAFF sobre los pagos [del sistema integrado] precisaban que se admitiría con carácter general que las superficies indicadas en los mapas del [OS]

20 — En este sentido, véase la sentencia de 7 de septiembre de 1999, De Haan (C-61/98, Rec. p. I-5003), apartados 27 y 28.

21 — Según los criterios que expuse en el punto 31 de las presentes conclusiones.

fueran consignadas en las solicitudes de ayuda.» [22]

34. Este dato fáctico debe conducir al Tribunal de Justicia a considerar que la High Court estima que los demandantes en el litigio principal determinaron las superficies subvencionables, para las ayudas solicitadas por los años civiles que abarcan el período 1993 a 1997, basándose en informaciones reconocidas (por lo tanto, consideradas fiables) por el MAFF. [23]

35. Pues bien, el artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3887/92 dispone expresamente:

«Las citadas reducciones no se aplicarán si, para la determinación de la superficie, el agricultor demostrara que se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente.»

36. Por lo tanto, dicho texto contempla específicamente situaciones como las que el juez *a quo* ha de conocer en el marco del litigio principal. El artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3887/92 es claro y preciso. Con arreglo a dicha disposición, se prohíbe a la autoridad competente reducir la superficie efectivamente determinada como consecuencia de una inspección, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92 a efectos de calcular las ayudas debidas cuando, para la determinación de la superficie subvencionable, el agricultor se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por dicha autoridad.

37. Es obvio que los errores similares cometidos en los años anteriores a la inspección tampoco pueden dar lugar a la reducción de superficies subvencionables para las ayudas «superficies» con arreglo al artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92. [24]

22 — Punto 4.

23 — Que, recordémoslo, es la autoridad competente en el Reino Unido para la gestión del sistema integrado y para efectuar los pagos de los regímenes de ayudas «superficies».

24 — En el caso de autos, la cuestión prejudicial se refiere exclusivamente a la reducción de la superficie determinada para las ayudas concedidas para los años civiles 1993 a 1996, o sea antes de las medidas de control y de inspección llevadas a cabo en 1997, con arreglo al artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento. Al Tribunal de Justicia no se le ha sometido la cuestión de si las reducciones establecidas en dicha disposición se aplican a ayudas concedidas para el año civil 1997 y no le corresponde responder a ella. A este respecto, recordemos que, en el marco de una petición prejudicial, no incumbe al Tribunal de Justicia intervenir en la solución de problemas nacionales que son de competencia jurisdiccional interna (véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de octubre de 1998, IN. CO. GE.'90 y otros, asuntos acumulados C-10/97 a C-22/97, Rec. p. I-6307), apartado 14. En efecto, el procedimiento prejudicial se caracteriza por una separación nítida de las funciones entre los dos ordenamientos jurisdiccionales, el nacional y el comunitario (véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de octubre de 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555). La cuestión de las reducciones adeudadas por el año civil en el que tuvieron lugar las inspecciones, o sea en 1997, pudo ser el objeto de una resolución definitiva con arreglo al procedimiento interno. Proponer al Tribunal de Justicia que responda al juez *a quo* que las ayudas «superficies» no pueden ser reducidas en virtud del artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92, para el año civil en que se llevaron a cabo las inspecciones significaría sugerir al Tribunal de Justicia que se inmiscuya en problemas que incumben exclusivamente al ordenamiento jurídico interno.

38. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, solicito al Tribunal de Justicia que reformule la cuestión prejudicial de modo que el juez remitente pueda resolver el litigio que se le ha sometido respetando las disposiciones comunitarias pertinentes. En consecuencia, habrá que responder a la cuestión sobre la interpretación de las disposiciones del artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3887/92, en un supuesto como el descrito por la High Court. El Tribunal de Justicia tendrá que declarar esencialmente si dicho texto autoriza a una autoridad competente a aplicar, en las circunstancias del presente asunto, las sanciones que ha aplicado. [25]

39. Vistas las consideraciones anteriores, propongo además responder negativamente a dicha cuestión.

40. No obstante, no puedo pasar por alto un dato importante que se reveló en la vista ante el Tribunal de Justicia. En esa ocasión, la relación de los hechos y del procedimiento interno expuesta por la High Court fue ampliamente comentada por el representante del Gobierno del Reino Unido, que afirma que esta presentación es incompleta. En efecto, en su opinión, las superficies agrícolas indicadas en los mapas OS sólo están reconocidas por la autoridad competente si se cumple la condición expresa de que los terrenos agrícolas así medidos no hayan sufrido modificaciones después de la publicación de dichos mapas. Indica que un manual de aplicación de éstas proporciona todas las precisiones útiles a este respecto. Por consiguiente, alega que, en contra de los términos de la resolución de remisión, los mapas OS solamente están reconocidos por la autoridad competente cuando el solicitante haya respetado las recomendaciones que figuran en el mencionado manual. Añade que los demandantes en el litigio principal no respetaron las instrucciones que figuran en el manual y que, por ello, el litigio principal se refiere a errores en las declaraciones de las superficies agrícolas que no tienen su origen en datos reconocidos por la autoridad competente. El Gobierno del Reino Unido señala que estos diversos elementos fueron discutidos ante la High Court y resueltos por esta última en favor del MAFF. Así, la High Court consideró que los demandantes en el litigio principal no habían probado que se hubiesen basado de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente para determinar las superficies subvencionables. En consecuencia, desestimó la aplicación del artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento. Los demandantes en el litigio principal no se han opuesto a esta presentación de los hechos.

41. Hay que recordar que, según el Tribunal de Justicia, la apreciación de los hechos de un asunto es competencia exclusiva del juez nacional [26] y que, en el marco del

25 — Véanse las circunstancias fácticas descritas en el punto 4 de la resolución de remisión. Es preciso observar que el Gobierno francés y la Comisión comprendieron también en este sentido los términos de dicha resolución, puesto que sugieren al Tribunal de Justicia interpretar el artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento.

26 — Véanse, especialmente, las sentencias citadas en la nota 17 *supra*.

procedimiento establecido por el artículo 234 CE, el juez nacional debe proporcionar una relación de los hechos que permita al Tribunal de Justicia tener un conocimiento suficiente del objeto del litigio y de los intereses en conflicto para dar una interpretación útil del Derecho comunitario.

42. El desacuerdo con la relación de los hechos y del procedimiento interno expuesta por la High Court debe ser resuelto por el órgano jurisdiccional nacional competente siguiendo las normas nacionales aplicables.

43. Sin embargo, con carácter subsidiario, pienso que hay que profundizar nuestro razonamiento. En efecto, si la relación de los hechos y del procedimiento expuesta por el Gobierno del Reino Unido en la vista ante el Tribunal de Justicia se corresponde con la realidad,[27] es necesario evitar que el juez remitente someta ante el Tribunal de Justicia una nueva petición prejudicial y que, en consecuencia, sufra los plazos adicionales inherentes a este nuevo trámite. Efectivamente, si el juez remitente considera que los errores cometidos de buena fe por los solicitantes de ayudas «superficies» no tienen su origen en datos reconocidos por la autoridad competente, será preciso determinar si dicha autoridad puede aplicar, como sanción, la reducción de las superficies subvencionables por ayudas abonadas en años anteriores a dicho control, debido a los errores cometidos al determinar las superficies agrícolas como los que se comprobaron tras un control efectuado en el curso de un año determinado.

44. De conformidad con las observaciones del Gobierno francés, creo que los demandantes en el litigio principal confunden el concepto de retroactividad de las sanciones penales con el de prescripción del ejercicio de la acción penal. El principio de irretroactividad de las disposiciones penales es un principio común a todos los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, recogido en el artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que forma parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto tutela el Tribunal de Justicia.[28] El Tribunal de Justicia ya ha declarado que las disposiciones del Derecho comunitario no pueden tener por efecto establecer o agravar la responsabilidad penal de quienes infringen sus disposiciones antes de la entrada en vigor de dichas disposiciones.[29] Por lo tanto, la retroactividad designa la aplicación de un acto jurídico a hechos ocurridos antes de su entrada en vigor. Por el contrario, la prescripción es un modo de extinción de los derechos o acciones judiciales que resultan de su falta de ejercicio antes de la expiración de un plazo fijado legalmente.

45. En el presente asunto, si bien las inspecciones de control no se realizaron hasta 1997, el hecho generador de las sanciones, a saber el error cometido al determinar las superficies subvencionables,

27 — Que, en todo caso, debe ser resuelto por el juez que examina el fondo.

28 — Véase, en particular, la sentencia de 10 de julio de 1984, Kirk (63/83, Rec. p. 2689), apartado 22.

29 — Véase, en particular, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartados 42 a 44.

pudo existir en una época en que la prescripción aún no se había producido. Por lo tanto, se trata de saber si la acción del MAFF había prescrito para los años 1993 a 1996.

46. El artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento nº 1648/95, establece que, en caso de que el error cometido de buena fe verse sobre la superficie declarada, el importe de la ayuda se calculará a partir de la superficie efectivamente determinada en el control, reducida en un porcentaje determinado que tenga en cuenta la cuantía del error. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que dichas sanciones aplicadas a los solicitantes que se han equivocado de buena fe cumplen el principio de proporcionalidad. [30]

47. El Reglamento no contiene ninguna disposición relativa a los plazos de prescripción del ejercicio de la acción de las autoridades competentes en caso de comprobar errores de esta naturaleza. Sin embargo, el artículo 3 del Reglamento nº 2988/95, aplicable al caso de autos, [31] dispone que el plazo de prescripción correspondiente a las sanciones y a las peticiones de reembolso del exceso percibido que derivan de irregularidades [32] será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad o, en caso de irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. [33]

48. Vistas las consideraciones que anteceden, propongo, con carácter subsidiario, que se responda al juez remitente que, en un supuesto fáctico como el expuesto por el Gobierno del Reino Unido, el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento nº 1648/95, no se opone a que una autoridad competente aplique, como sanciones, la reducción de las superficies subvencionables, debido a errores cometidos en la determinación de las superficies agrícolas, como las comprobadas tras un control efectuado en el curso de un año determinado, para las ayudas abonadas por los años anteriores a dicho control. Sin embargo, la acción de la autoridad competente debe respetar los plazos de prescripción establecidos por el artículo 3 del Reglamento nº 2988/95.

30 — Véase la sentencia National Farmers' Union y otros, antes citada, apartado 55.

31 — Es cierto que el Reglamento nº 2988/95 entró en vigor después de haberse cometido las primeras infracciones. Sin embargo, las disposiciones controvertidas de dicho Reglamento enuncian normas de procedimiento. Introducen un elemento de seguridad jurídica que no existía hasta entonces, puesto que permiten que los infractores conozcan a partir de qué momento las infracciones ya no son punibles. En efecto, mediante este Reglamento, el legislador comunitario pretendía definir las normas generales aplicables a las sanciones administrativas comunitarias, tales como las relativas a la prescripción y a la irretroactividad de las normas que establecen el régimen de sanciones [véase el séptimo considerando de la Propuesta de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades (COM 94/214 final; DO C 216, p. 11]. Por lo tanto, dichas disposiciones procedimentales son favorables a los justiciables y, en consecuencia, deben ser aplicadas inmediatamente. Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que las disposiciones procedimentales han de aplicarse a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor (desde la sentencia de 12 de noviembre de 1981, Salumi, asuntos acumulados 212/80 a 217/80, Rec. p. 2735), apartado 9.

32 — Artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95.

33 — *Ibidem*, párrafo segundo.

Conclusión

49. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), lo siguiente:

«El artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias, debe interpretarse en el sentido de que:

i) cuando tras una inspección, la autoridad competente advierte que:

— un solicitante de ayudas "superficies" ha cometido un error que ha ocasionado una sobrevaloración de la superficie subvencionable y que errores similares se cometieron en años anteriores, pero cuando

— dicho solicitante puede probar que se basó de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente para determinar las superficies subvencionables;

ii) dicha autoridad no debe reducir la superficie efectivamente determinada en el momento de la inspección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92 a efectos de calcular la ayuda debida por los años anteriores a dicha inspección.»