Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 16 de septiembre de 2015 [1]

Asunto C-330/14

Gergely Szemerey
contra
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungría)]

«Petición de decisión prejudicial — Admisibilidad — Política agrícola común — Regímenes de ayuda directa — Sistema integrado de gestión y control — Reducción o exclusión de pagos en el caso de incumplimiento de las normas sobre admisibilidad y condicionalidad — Incumplimiento por un agricultor del requisito de presentación de un certificado de especies vegetales raras — Proporcionalidad — Práctica administrativa — Fuerza mayor»

1. En el asunto de que conoce el órgano jurisdiccional remitente, un agricultor no adjuntó un certificado relativo a especies vegetales raras —previsto en la legislación nacional— a su solicitud de pago de una ayuda agroambiental. El certificado se exige para fundamentar la solicitud de aumento del importe de la ayuda como consecuencia del cultivo de especies vegetales raras. Las autoridades competentes reconocieron posteriormente la existencia de una situación de fuerza mayor, pues las difíciles condiciones meteorológicas hacían imposible la siembra de esas especies vegetales. No obstante, se rechazó la solicitud de pago en su integridad y se condenó al agricultor a pagar una multa administrativa adicional que se recuperaría en los tres años siguientes. Ello se debió, en esencia, a que el agricultor no presentó el certificado dentro de plazo.

2. En ese contexto, se solicita al Tribunal de Justicia que aclare dos cuestiones. La primera se refiere al adecuado margen de apreciación de que deben disfrutar los Estados miembros para poner en marcha mecanismos que garanticen un control efectivo de los regímenes de ayudas a la agricultura. La segunda cuestión, como lógica continuación de la primera, versa sobre la compatibilidad con las disposiciones pertinentes de la normativa de la Unión en materia de agricultura de la imposición de una multa con respecto a la totalidad de la solicitud.

1 — Lengua original: inglés.

I. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

1. Reglamento (CE) nº 1698/2005 [2]

3. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento nº 1698/2005 establece, entre otras cosas, la normativa general que regula la ayuda de la Unión al desarrollo rural, financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en lo sucesivo, «Feader»).

4. Los objetivos del Reglamento deben materializarse por medio de las medidas establecidas en los cuatro ejes definidos en su título IV. El eje 2 consiste en medidas dirigidas a mejorar el medio ambiente y el medio rural. En ese contexto, el artículo 36, letra a), inciso iv) establece que la ayuda prevista en este eje afectará a medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas a través de (entre otras) ayudas agroambientales.

5. El artículo 39 del Reglamento versa sobre las ayudas agroambientales. Los apartados 2 y 3 del mismo disponen que los Estados miembros concederán estos pagos a los agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales. Los compromisos sólo cubrirán aquellos que impongan mayores exigencias que los requisitos obligatorios correspondientes establecidos en la normativa de la Unión, así como los requisitos mínimos que se establezcan en el programa en relación con la utilización de abonos y productos fitosanitarios y otros requisitos obligatorios pertinentes establecidos en la legislación nacional.

6. El artículo 74, apartado 1, del Reglamento nº 1698/2005 dispone que los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la eficaz protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

2. Reglamento (CE) nº 1975/2006 [3]

7. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento nº 1975/2006 establece las disposiciones para la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas cofinanciadas de ayuda al desarrollo rural, establecidas de conformidad con el Reglamento nº 1698/2005.

8. El artículo 4 versa sobre las solicitudes de ayuda y de pago. Dispone:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente Reglamento, los Estados miembros establecerán los procedimientos adecuados para la presentación de las solicitudes de ayuda.

[...]

3. Las solicitudes de ayuda y las solicitudes de pago podrán modificarse en cualquier momento después de su presentación en los casos de errores obvios reconocidos por las autoridades competentes.»

2 — Reglamento del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2005, L 277, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 473/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009 (DO 2009, L 144, p. 3).

3 — Reglamento de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO 2006, L 368, p. 74), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 484/2009 de la Comisión, de 9 de junio de 2009 (DO 2009, L 145, p. 25).

9. El artículo 5 establece los principios generales de control. Dispone:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente Reglamento, los Estados miembros garantizarán que el cumplimiento de todos los criterios de admisibilidad establecidos por la normativa comunitaria, las legislaciones nacionales o los programas de desarrollo rural puede ser comprobado de acuerdo con una serie de indicadores verificables establecidos por los Estados miembros.

[...]

3. Sin perjuicio de disposiciones específicas, no se efectuará pago alguno a los beneficiarios de los que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.»

10. El artículo 10 forma parte del capítulo II, «Controles, reducciones y exclusiones». Bajo el encabezado «Principios generales», dispone:

«1. Las solicitudes de ayuda y las sucesivas solicitudes de pago se controlarán de forma que se garantice la comprobación real del cumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda.

2. Los Estados miembros definirán los métodos y medios adecuados para comprobar el cumplimiento de las condiciones de concesión de la ayuda con respecto a cada medida de ayuda.

3. Los Estados miembros utilizarán el sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo denominado "el SIGC"), previsto en el título II, capítulo 4, del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

4. La comprobación de los criterios de admisibilidad consistirá en controles administrativos y sobre el terreno.

5. El cumplimiento de la condicionalidad se verificará mediante controles sobre el terreno y, cuando proceda, mediante controles administrativos.

[...]»

11. El artículo 11 versa sobre los controles administrativos. El apartado 1 dispone:

«Se efectuarán controles administrativos en todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago y con respecto a todos los elementos que sea posible y adecuado controlar con medios administrativos. Los procedimientos empleados permitirán registrar los controles, los resultados de las comprobaciones y las medidas adoptadas en caso de discrepancias.»

12. Bajo el título «Reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de los criterios de admisibilidad», el artículo 18 establece:

«1. Cuando no se cumpla ninguno de los compromisos vinculados a la concesión de la ayuda, excepto los relativos al tamaño de la superficie o al número de animales declarados, se reducirá o denegará la ayuda solicitada.

2. El Estado miembro determinará el importe de la reducción de la ayuda, en particular en función de la gravedad, alcance y persistencia del incumplimiento observado.

La gravedad de un incumplimiento dependerá, en particular, de la importancia de sus consecuencias, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por los criterios que no se hayan cumplido.

El alcance de un incumplimiento dependerá, en particular, de su repercusión en el conjunto de la operación.

La persistencia de un incumplimiento dependerá, en particular, del tiempo que duren las repercusiones o de la posibilidad de poner fin a estas con medios aceptables.

3. En caso de irregularidades cometidas intencionadamente, el beneficiario quedará excluido de la medida en cuestión durante el año civil de que se trate y durante el año civil siguiente.»

3. Reglamento (CE) nº 1122/2009 [4]

13. El Reglamento nº 1122/2009 establece las normas de desarrollo de la condicionalidad, la modulación y del sistema integrado de gestión y control establecido por el capítulo 4 del título II del Reglamento (CE) nº 73/2009, [5] así como normas de desarrollo de la condicionalidad prevista en los artículos 85 *unvicies* y 103 *septvicies* del Reglamento (CE) nº 1234/2007. [6] De conformidad con su artículo 87, el Reglamento se aplicará a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de prima que comiencen a partir del 1 de enero de 2010.

14. El Reglamento nº 1122/2009 sustituyó al Reglamento (CE) nº 796/2004. [7] De conformidad con los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 1975/2006, en relación con la tabla de correspondencias que figura en el anexo II del Reglamento nº 1122/2009, los artículos 14, 23 y 75 del Reglamento nº 1122/2009 se aplicarán *mutatis mutandis* a las situaciones reguladas por el Reglamento nº 1975/2006.

15. El artículo 14 del Reglamento nº 1122/2009 versa sobre las modificaciones de la solicitud única. Su apartado 1 establece:

«Una vez expirado el plazo para la presentación de la solicitud única, podrán añadírsele parcelas agrícolas individuales o derechos de pago individuales siempre que se cumplan los requisitos fijados en el régimen de ayuda de que se trate.

Podrán efectuarse en las mismas condiciones las modificaciones del uso o del régimen de ayuda de las distintas parcelas agrícolas o de los derechos de pago ya declarados en la solicitud única.

Cuando las modificaciones contempladas en los párrafos primero y segundo repercutan en algún justificante o contrato que deba presentarse, también estará permitido modificarlo.»

4 — Reglamento de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65).

5 — Reglamento del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO 2009, L 30, p. 16).

6 — Reglamento del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO 2007, L 299, p. 1).

7 — Reglamento de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en los Reglamentos (CE) nº 1782/2003 y (CE) nº 73/2009 del Consejo para la aplicación de la condicionalidad prevista en el Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo (DO 2004, L 141, p. 18), en su versión modificada.

16. El artículo 23 del Reglamento trata de las presentaciones fuera de plazo. El apartado 1 establece:

«Salvo en los casos de fuerza mayor y en las circunstancias excepcionales que se contemplan en el artículo 75, la presentación de una solicitud de ayuda en relación con el presente Reglamento fuera del plazo correspondiente dará lugar a una reducción del 1 % por día hábil de los importes a los que el productor tendría derecho en caso de presentación de la solicitud en el plazo fijado.

Sin perjuicio de las medidas especiales que adopten los Estados miembros para que puedan presentarse en el momento oportuno los justificantes necesarios para programar y realizar controles eficaces, el párrafo primero también se aplicará respecto de los documentos, contratos o declaraciones que deban presentarse a la autoridad competente de acuerdo con los artículos 12 y 13, cuando esos documentos, contratos o declaraciones sean elementos constitutivos de la admisibilidad de la ayuda. En tal caso, la reducción se aplicará al importe pagadero en concepto de ayuda.

Si el retraso es superior a veinticinco días naturales, la solicitud se considerará inadmisible.»

17. El artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009 establece las normas aplicables a las sobredeclaraciones. Dispone:

«Si, para un grupo de cultivos, la superficie declarada a efectos de cualesquiera regímenes de ayuda por superficie [...] sobrepasa la superficie determinada de conformidad con el artículo 57 del presente Reglamento, la ayuda se calculará sobre la base de la superficie determinada, reducida en el doble de la diferencia comprobada, si esta es superior al 3 % o a dos hectáreas pero inferior o igual al 20 % de la superficie determinada.

Si la diferencia es superior al 20 % de la superficie determinada, no se concederá ayuda alguna por superficie en relación con el grupo de cultivos en cuestión.

Si la diferencia es superior al 50 %, el agricultor quedará excluido nuevamente del beneficio de la ayuda hasta el importe que corresponda a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie determinada con arreglo al artículo 57 del presente Reglamento. [...] Si el importe no puede recuperarse íntegramente [...] en los tres años naturales siguientes a aquel en que se haya descubierto la irregularidad, se cancelará el saldo.»

18. El artículo 75 aborda la fuerza mayor y las circunstancias excepcionales. Dispone:

«1. Cuando un productor no pueda cumplir sus obligaciones por un caso de fuerza mayor o circunstancias excepcionales [...], conservará el derecho a la ayuda por la superficie o los animales admisibles en el momento en que se haya producido el caso de fuerza mayor o la circunstancia excepcional. Además, si el incumplimiento derivado de los motivos de fuerza mayor o de las circunstancias excepcionales está relacionado con la condicionalidad, no se aplicará la reducción correspondiente.

2. Los casos de fuerza mayor y de circunstancias excepcionales [...] con presentación de las pruebas pertinentes a entera satisfacción de la autoridad competente, deberán notificarse por escrito a esta en el plazo de diez días hábiles a partir del momento en que el productor se halle en situación de hacerlo.»

B. *Derecho húngaro*

19. El artículo 29, apartado 3, del Reglamento nº 61/2009 [8] establece que cuando se considera que especies vegetales raras revisten una importancia histórico-cultural o genética particular en el sentido de los anexos 12 o 13 del mismo, la persona que puede acogerse a la ayuda tiene derecho a un importe aumentado de la ayuda siempre que la autoridad competente certifique que la variedad vegetal en cuestión es una especie vegetal mencionada en los anexos antes citados.

20. El artículo 55, apartado 4 del Reglamento nº 61/2009 establece asimismo que si un control sobre el terreno revela que la persona que puede acogerse a la ayuda no dispone del certificado mencionado en el artículo 29, apartado 3, se denegará el importe íntegro de la ayuda correspondiente a una campaña de comercialización en lo relativo a la parcela en cuestión.

21. Sobre la base del artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 31/2010 [9] se introdujo un nuevo artículo 43, apartado 6, en el Reglamento nº 61/2009. De conformidad con dicha disposición, en el caso de cultivo de especies vegetales raras debe adjuntarse a la solicitud de pago el certificado relativo a la especie vegetal rara mencionado en el artículo 29, apartado 3, del Reglamento nº 61/2009. La nueva disposición entró en vigor el 31 de marzo de 2010.

II. **Hechos, procedimiento y cuestiones planteadas**

22. De la resolución de remisión pueden inferirse las circunstancias fácticas siguientes.

23. El 26 de julio de 2009, el Sr. Szemerey solicitó una ayuda agrícola. Su solicitud fue aprobada por la autoridad competente el 21 de enero de 2010. A continuación, el 16 de mayo de 2010, el Sr. Szemerey presentó una solicitud de pago único por superficie en el marco de un programa de agricultura ecológica de tierras cultivables.

24. En concreto, tras modificar su solicitud el 31 de mayo de 2010, el Sr. Szemerey solicitó el pago de una ayuda agroambiental por un importe correspondiente a 52,9 hectáreas. En tal contexto, presentó también una solicitud de ayuda prioritaria —que da derecho a un aumento de la ayuda pagadera en otro caso— respecto a un importe correspondiente a 29,69 hectáreas (del total de 52,9 hectáreas) para cultivar especies vegetales raras en peligro de extinción prioritarias desde el punto de vista histórico-cultural o genético. A tal fin, el Sr. Szemerey había adquirido semillas de meliloto de flor blanca (*Melilotus alba Medik*) y de trébol sueco (*Trifolium hybridum L.*).

25. En primavera y a principios de verano de 2010, la siembra de esas especies vegetales raras se frustró debido, en particular, a las inundaciones. Por tal motivo, el Sr. Szemerey presentó dos declaraciones de situación de fuerza mayor: la primera el 29 de junio de 2010, y posteriormente el 28 de julio de 2010. Asimismo, siguiendo las instrucciones de las autoridades húngaras, el Sr. Szemerey sustituyó el código de utilización de la superficie afectada por el de «tierras retiradas de la producción». El 30 de septiembre de 2010, las autoridades competentes aceptaron la declaración de situación de fuerza mayor.

8 — Reglamento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de 14 de mayo, por el que se precisan los requisitos de la solicitud de ayudas agroambientales presentadas a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet].

9 — Reglamento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento nº 61/2009 por el que se precisan los requisitos de la solicitud de ayudas agroambientales presentadas a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural así como los reglamentos ministeriales sobre las ayudas presentadas a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módositásáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet].

26. El 19 de marzo de 2011, al tiempo que reconocía una situación de fuerza mayor, la autoridad competente rechazó la solicitud de pago del Sr. Szemerey en su integridad y le impuso una sanción de 2 483 953 HUF, que se recuperaría de las solicitudes por superficie correspondientes a los tres años siguientes. El Sr. Szemerey recurrió esta resolución en lo relativo a la sanción impuesta.

27. El 13 de enero de 2012, el Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Oficina Central de Agricultura y Desarrollo Rural; en lo sucesivo, «Oficina») confirmó la resolución, fundándose en que el Sr. Szemerey no había presentado el certificado relativo a las especies vegetales raras, que debería haberse presentado el 15 de mayo de 2010 (es decir, cuando se formuló la solicitud de pago) o, como muy tarde, el 9 de junio de 2010. En tal contexto, la Oficina observó asimismo que no existe posibilidad de subsanar la no presentación de los documentos justificativos de los datos contenidos en la solicitud. Por tal motivo, estimó que el Sr. Szemerey no tenía derecho a una ayuda prioritaria para especies vegetales raras y que la superficie de las tierras destinadas a tales especies, a efectos de determinar el derecho de pago, debía considerarse, por tanto, de 0 hectáreas. Dado que la sobredeclaración resultante era superior al 50 % de la superficie determinada, la Oficina recurrió al artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009 para imponer una multa.

28. El Sr. Szemerey interpuso un recurso contra dicha resolución ante el Tribunal de lo Social y lo Contencioso-Administrativo de Gyula (Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság). Al albergar dudas sobre la compatibilidad de la normativa nacional pertinente con el Derecho de la Unión, dicho órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse el principio de flexibilidad y de posibilidad de modificación del [considerando] 20 del Reglamento [nº 796/2004], el [considerando] 27 de éste y los [considerandos] 18, 23 y 26 del Reglamento [nº 1122/2009] en el sentido de que es contraria a ellos una normativa nacional según la cual, en el caso de cultivo de una especie vegetal rara, debe adjuntarse a la solicitud de pago el certificado relativo al vegetal raro, teniendo en cuenta la práctica administrativa según la cual sólo se permitía la solicitud del certificado previamente a la solicitud de pago entre el 2 y el 15 de abril de 2010 y adjuntarlo al mismo tiempo que la presentación de la solicitud única y la normativa no permitía la subsanación del defecto de la solicitud consistente en la falta de certificado?

2) ¿Es compatible este régimen con la obligación de un Estado miembro de no comprometer los objetivos de la Política Agrícola Común o puede decirse que la efectividad del ejercicio del derecho a la ayuda de los agricultores que cultivan vegetales raros derivada del Derecho de la Unión devino imposible, o excesivamente difícil e imprevisible en el año 2010 en el momento de la modificación de la legislación [modificación del artículo 43, apartado 6, del [Reglamento nº 61/2009], introducida en la legislación por el [Reglamento nº 31/2010]?

3) ¿Es contraria a los [considerandos] 57 del Reglamento [nº 796/2004] o 75 del Reglamento [nº 1122/2009] y, en especial, al principio de proporcionalidad la práctica administrativa que, en caso de falta de certificado relativo al vegetal raro, sin tener en consideración la intencionalidad, la negligencia ni las circunstancias, impone una sanción por sobredeclaración con respecto a la totalidad de la solicitud, siendo así que la solicitud de pago cumple, por lo demás, en relación con toda la parcela, los requisitos para la concesión de la ayuda y el agricultor cultiva el vegetal declarado en la superficie declarada?

4) ¿Son aplicables las causas de exoneración contenidas en los [considerandos] 67 o 71 del Reglamento [nº 796/2004] o en el [considerando] 75 del Reglamento [nº 1122/2009] en el caso de que el agricultor alegue una práctica administrativa contraria o inadecuada como circunstancias excepcionales, y pretenda demostrar que la práctica del organismo administrativo fue, en todo o en parte, la causante de su error?

5) ¿Puede considerarse la declaración aceptada de la situación de fuerza mayor presentada por el agricultor en relación con la pérdida total del cultivo (siembra) como información correcta a que hacen referencia los [considerandos] 67 del Reglamento [nº 796/2004] y 93 del Reglamento [nº 1122/2009], que exime al agricultor con respecto a la no presentación del certificado relativo al vegetal raro y, como consecuencia, supone la exoneración de las sanciones respecto de la totalidad de la solicitud?»

29. Han presentado observaciones escritas el Sr. Szemerey, la Oficina, los Gobiernos húngaro y griego y la Comisión Europea, todos los cuales, con excepción del Gobierno griego, formularon observaciones orales en la vista que se celebró el 24 de junio de 2015.

III. **Análisis**

A. *Observaciones preliminares*

30. En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el órgano jurisdiccional remitente ha planteado varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, y todas en referencia a *considerandos* de los Reglamentos nºs 796/2004 y 1122/2009 y no a las disposiciones jurídicamente vinculantes de dichos actos legislativos. Es más, las cuestiones planteadas no contienen mención alguna a los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1975/2006 relativos al Feader, que establecen el marco normativo para abordar los problemas que subyacen a la resolución de remisión. Y lo que es todavía más, la resolución de remisión no ha dado respuesta a algunas cuestiones cruciales relativas al contexto legal y fáctico nacional.

31. Si bien es ciertamente lamentable en muchos aspectos, este hecho no basta para declarar la inadmisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial.[10] Esta conclusión se deduce del espíritu de cooperación inherente al procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE. Como ha observado el propio Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, a este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de datos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio.[11]

32. Dicho esto, aprovecho esta oportunidad para subrayar la importancia de proporcionar un marco de análisis claramente definido (tanto en el plano legal como en el fáctico) en la resolución de remisión. Esto no es sólo para facilitar la tarea del Tribunal de Justicia, sino también para garantizar que todos aquellos que deseen presentar observaciones tengan la posibilidad de hacerlo.[12] En efecto, como las observaciones presentadas en este asunto ilustran con claridad, no hacer tal cosa puede dar lugar no sólo a confusión sobre el marco legislativo aplicable, sino también sobre los antecedentes fácticos acreditados de la resolución de remisión.

33. El hecho de que el órgano jurisdiccional remitente no haya hecho referencia a las disposiciones pertinentes de Derecho de la Unión no obsta, a mi juicio, para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le puedan ser útiles para enjuiciar el asunto del que conoce, como exige la jurisprudencia.[13] En el caso de autos, pese a las deficiencias de la resolución de remisión antes descritas, las cuestiones sobre las que el órgano jurisdiccional remitente solicita orientación pueden inferirse de la misma con relativa facilidad.

10 — Sobre los límites de la admisibilidad, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Gullotta y Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168), en particular el punto 20.

11 — Recientemente, sentencia Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), apartado 26 y jurisprudencia citada. Véase también, entre otras muchas, la sentencia Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609), apartado 40 y jurisprudencia citada.

12 — Véase, por ejemplo, el auto Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569), apartado 14 y jurisprudencia citada.

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), apartado 37 y jurisprudencia citada.

34. Tal y como yo lo entiendo, hay dos cuestiones sobre los que el órgano jurisdiccional remitente solicita en realidad orientación. La primera se refiere al margen de apreciación, o más bien a los límites del mismo, de que disfrutan los Estados miembros a la hora de diseñar los mecanismos de control de los regímenes de ayuda. La segunda cuestión se refiere a cuáles sean las consecuencias adecuadas de una solicitud de pago incompleta con arreglo a un régimen de ayuda específico.

35. Abordaré ambas cuestiones de forma sucesiva. Como ya he señalado en otro lugar,[14] no debe olvidarse que la agricultura es una actividad profesional. Este hecho debiera tenerse en cuenta al interpretar y aplicar la normativa de la Unión en materia agrícola.

B. *La obligación de garantizar el control efectivo de los regímenes de ayuda*

36. Las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas, que consideraré conjuntamente, versan sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que obliga a un agricultor a presentar, en el momento de la solicitud de pago, un certificado relativo a la especie vegetal rara que constituye el fundamento de la solicitud (de pago de ayuda prioritaria). A este respecto, la Oficina y el Gobierno húngaro alegaron en la vista que el certificado puede solicitarse con independencia de la siembra de las semillas de los vegetales en cuestión. Además, afirmaron que mediante el certificado se pretende identificar las especies vegetales raras que dan lugar a la ayuda prioritaria y, por tanto, facilitar la tarea de las autoridades de determinar la admisibilidad para este tipo concreto de ayuda.

37. Ha de observarse con carácter preliminar que no existe duda alguna de que corresponde a los Estados miembros garantizar el control efectivo de los regímenes de ayudas. De hecho, están obligados a hacerlo. Así se desprende claramente del artículo 74 del Reglamento nº 1698/2005 y del artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1975/2006. De estas disposiciones se desprende que, por un lado, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la eficaz protección de los intereses financieros de la Unión Europea. A este respecto, los Estados miembros tienen que garantizar, por otro lado, que el cumplimiento de los criterios de admisibilidad relativos a las diversas clases de ayuda puede ser comprobado de acuerdo con una serie de indicadores verificables establecidos por los Estados miembros. Ello es necesario para evitar abusos.

38. No obstante, los Estados miembros disfrutan de un margen de apreciación a la hora de decidir sobre la realización específica de los controles, administrativos y sobre el terreno, que deben garantizar la comprobación real del cumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda. Así se desprende del artículo 10 del Reglamento nº 1975/2006.

39. En el caso de autos, parece haber pocas dudas de que el requisito, establecido en la normativa nacional, de aportar el certificado en el momento de la presentación de la solicitud de pago está concebido para permitir a las autoridades competentes verificar *ex ante* que se cumplen las condiciones para la concesión de la ayuda en el contexto de un régimen de ayuda específico. En tal sentido, este requisito contribuye a la eficacia de los controles administrativos y a la verificación de que el beneficiario tiene derecho a recibir la ayuda agroambiental en cuestión. Por consiguiente, el requisito de aportar un certificado relativo a la especie vegetal rara en el momento de la presentación de la solicitud parece ser plenamente compatible con el Derecho de la Unión. Así ocurre, en particular, porque está dirigido a garantizar la eficacia de los controles realizados por las autoridades competentes, tal como exige el artículo 74 del Reglamento nº 1698/2005.

14 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131), punto 71.

40. Es más, de los autos y de las alegaciones formuladas por la Oficina y el Gobierno húngaro en la vista se desprende que la legislación nacional, de hecho, permite a los beneficiarios presentar el certificado en cuestión hasta 25 días naturales después de la expiración del plazo para la presentación de la solicitud de pago respecto a un año de ayuda concreto (a saber, 9 de junio). Esto parece conciliarse plenamente con el artículo 23 del Reglamento nº 1122/2009, que permite al beneficiario presentar la solicitud tras la expiración del plazo correspondiente o bien completar la solicitud tras la presentación de la misma. La reducción que se aplica de conformidad con el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 1122/2009, es un 1 % por día hábil de los importes a los que el productor tendría derecho en caso de presentación de la solicitud (y los justificantes) en el plazo fijado. En tal caso, la reducción se aplicará al importe pagadero en concepto de ayuda. Si el retraso es superior a 25 días naturales, la solicitud se considerará inadmisible.

41. A mi juicio, esta disposición, que establece cierto período de gracia en la presentación de la solicitud de pago (de conformidad con el artículo 14 del Reglamento nº 1122/2009), refleja la flexibilidad a la que también hace mención el órgano jurisdiccional remitente. Desde esta perspectiva, no veo por qué las disposiciones nacionales pertinentes relativas a la presentación del certificado en cuestión habrían de ser incompatibles con el Derecho de la Unión.

42. Ahora bien, hay otros dos aspectos que es necesario abordar.

43. El primero consiste en saber si era posible, en 2010, obtener un certificado y, por extensión, una ayuda prioritaria. Habida cuenta del planteamiento estricto que ha adoptado el Tribunal de Justicia en relación con las obligaciones de los Estados miembros de garantizar la eficacia del control de los regímenes de ayuda,[15] sólo con carácter excepcional cabría considerar que una medida dirigida a asegurar controles eficaces viola el principio de proporcionalidad. Ello sería así únicamente en el supuesto de que sea virtualmente imposible —o, a lo sumo, excesivamente difícil— obtener la ayuda.

44. Sobre este particular, el Sr. Szemerey alega que el certificado sólo puede obtenerse para las semillas sembradas y que, para obtener el certificado en cuestión, la solicitud deberá presentarse, por tanto, como muy tarde, el 15 de abril. Alega que el efecto cumulativo de tales circunstancias hace imposible o, cuando menos, excesivamente difícil, que los agricultores obtengan la ayuda prioritaria, en particular para las especies vegetales que pueden sembrarse después de marzo.[16] Suponiendo que ello sea cierto, en mi opinión, las normas de desarrollo de la normativa nacional pertinente respecto al año 2010 no pueden superar el examen a la luz del principio de proporcionalidad.

45. Ahora bien, me parece que sería un error extraer tal conclusión, siempre que el órgano jurisdiccional remitente pueda verificar que los siguientes elementos aportados por la Oficina y el Gobierno húngaro en la vista son ciertos.

46. De hecho, sobre la base de las explicaciones dadas por dichas partes en la vista, parece que el certificado en cuestión puede obtenerse, efectivamente, antes de la siembra de las semillas (lo que sencillamente parece demostrar la rareza de la variedad vegetal en cuestión en el sentido de la normativa nacional pertinente). Además, la normativa nacional no establece ningún plazo para la presentación de una solicitud de certificado, pues el único requisito es que el agricultor ha de adjuntar el certificado a la solicitud de pago (dado que la fecha del 15 de abril es meramente indicativa). De ser así, no aprecio ningún motivo para considerar que los requisitos relativos a la presentación de un certificado para las especies vegetales raras pudieran considerarse desproporcionados respecto al objetivo perseguido, a saber, garantizar la eficacia del control *ex ante*. Ahora bien, no deja de incumbir al órgano jurisdiccional remitente comprobar si ello es cierto.

15 — A este respecto, las obligaciones de los Estados miembros han sido interpretadas de forma estricta en la jurisprudencia, que exige controles eficaces y adecuados. Véase, por analogía, la sentencia Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389), apartados 21 a 23 y jurisprudencia citada.

16 — Las partes discrepan también sobre el momento en que, conforme a criterios profesionales, debieran sembrarse las especies vegetales que el Sr. Szemerey pretendía sembrar (en particular, el meliloto blanco).

47. El segundo asunto, estrechamente vinculado al primero, versa sobre el principio de seguridad jurídica. El Sr. Szemerey también ha alegado —un punto de vista que parece compartir el órgano jurisdiccional remitente— que la legislación pertinente fue modificada de un modo absolutamente encubierto, dejando únicamente a los beneficiarios un período de unas dos semanas (31 de marzo de 2010 a 15 de abril de 2010) para adaptarse a los nuevos requisitos. De hecho, en virtud de las normas anteriormente en vigor, el certificado también podía presentarse en una fase posterior, durante los controles sobre el terreno (que, según la Oficina, podían tener lugar, como muy pronto, el 10 de junio).

48. Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si esa modificación legislativa —o más bien las normas de desarrollo para su entrada en vigor en lo relativo al año 2010— contradice las exigencias de seguridad jurídica,[17] formularé no obstante las siguientes observaciones.

49. En primer lugar, la exigencia de un certificado para las especies vegetales raras no es nueva: solamente ha cambiado el momento en que debía presentarse a las autoridades. En segundo lugar, aparentemente, el agricultor podía obtener el certificado sin sembrar efectivamente las semillas de los vegetales raros en cuestión. En tercer lugar, no existe obligación legal alguna de solicitar el certificado, como muy tarde, el 15 de abril.[18] A este respecto, el Gobierno húngaro señaló en la vista que si un agricultor desea garantizar que dispone del certificado en cuestión en el momento en que ha de presentar la solicitud de ayuda, tal fecha es, de hecho, la última fecha posible para presentar la solicitud de certificado (en la medida en que el agricultor desee evitar cualquier forma de deducción). Eso significa que, respecto al año 2010, el período para la solicitud del certificado se redujo ligeramente (25 días) con respecto al año anterior. A mi juicio, ello no supone ningún problema desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

50. A la luz de las consideraciones que preceden, concluyo que los Reglamentos n^{os} 1698/2005 y 1975/2006, en relación con el Reglamento n^{o} 1122/2009, no se oponen, en principio, a una disposición nacional en virtud de la cual, en el caso de cultivo de una especie vegetal rara, debe adjuntarse a la solicitud de pago el certificado relativo al vegetal raro.

C. *No presentación del certificado y sanciones adecuadas*

51. Las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta versan, en esencia, sobre la proporcionalidad de la sanción impuesta por no presentar el certificado en cuestión.

52. Las partes discrepan sobre varios elementos cruciales subyacentes al asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. Por razones obvias, la tarea de comprobar la exactitud de las afirmaciones formuladas por las partes corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

53. Ha de recordarse que el Sr. Szemerey alega que no pudo obtener el certificado en cuestión debido a que no fue posible sembrar y que presentó una solicitud de reconocimiento de una situación de fuerza mayor lo más pronto posible. Además, adujo que debido a los plazos aplicables (como consecuencia de la modificación legislativa relativa a la necesidad de presentar el certificado en el momento de la solicitud), resultaba prácticamente imposible obtener el certificado al objeto de presentarlo en el momento de la solicitud de pago.

17 — Auto Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40), apartado 32 y jurisprudencia citada.

18 — Véase el punto 46 *supra*, en relación con la posibilidad de que el agricultor obtenga un certificado sin sembrar y con la fecha límite no vinculante de 15 de abril.

54. Por otro lado, la Oficina alega que la siembra no constituía una condición previa para la obtención del certificado y que, en cualquier caso, dado que una de las plantas en cuestión (meliloto de flor blanca) se siembra en primavera, el Sr. Szemerey habría debido saber en el momento de su solicitud que no podría sembrar las semillas de las especies vegetales raras en cuestión. Aun cuando se aceptó la existencia de una situación de fuerza mayor, la Oficina impuso, no obstante, una sanción al amparo del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009, que procede aplicar en el supuesto de sobredeclaración (de superficie).

55. Sobre la base de la resolución de remisión y de las cuestiones prejudiciales formuladas, entiendo que, aun suponiendo que el Sr. Szemerey no pudiese acogerse a la ayuda prioritaria al no haber presentado el certificado controvertido, tenía derecho no obstante al importe básico de la ayuda conforme al régimen de ayuda de que se trata. A partir de esta premisa examinaré la proporcionalidad de la sanción así impuesta.

56. Permítaseme comenzar señalando que, pese a la oscuridad que rodea la calificación del certificado controvertido (criterio de admisibilidad para la obtención de la ayuda prioritaria [19] o documento justificativo), [20] el aspecto sobre el que existe más certeza es que la no presentación del certificado dentro de plazo (no más tarde del 9 de junio) da lugar a la denegación de la ayuda prioritaria. Tal como lo entiendo, la cuestión para la que el órgano jurisdiccional remitente solicita una respuesta consiste en saber si, además de la denegación de la concesión de ayuda prioritaria, las autoridades de los Estados miembros pueden imponer sanciones adicionales al amparo del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009 a cuenta de la sobredeclaración.

57. A mi juicio, no pueden imponerse más sanciones sin que se vulnere el principio de proporcionalidad.

58. Sin perjuicio de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, ello es así porque la no presentación del certificado en plazo no da lugar a la exclusión de la ayuda en su totalidad, sino simplemente a la inadmisibilidad de un aumento del importe básico de la ayuda, el suplemento calificado como ayuda prioritaria. Teniendo esto presente, me resulta difícil aceptar que las autoridades húngaras competentes hayan aplicado correctamente el artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009 al presente conjunto de circunstancias fácticas. De hecho, esta disposición se aplica a las circunstancias específicas de la sobredeclaración (de superficie). [21] Sin embargo, en el caso de autos, el tamaño de la superficie total (52,9 hectáreas) declarada no se discute. En estas circunstancias, la imposición de una sanción por sobredeclaración difícilmente se cohonesta con el principio de proporcionalidad. [22]

59. La base jurídica apropiada para determinar la consecuencia de la no presentación del certificado controvertido depende, en última instancia, de la calificación del certificado como un criterio de admisibilidad en sí o como un documento justificativo.

19 — La calificación del certificado es una cuestión de Derecho nacional que sigue incumbiendo determinar al órgano jurisdiccional remitente. No obstante, la referencia en la quinta cuestión prejudicial a los considerandos relativos a los criterios de admisibilidad respalda la tesis de que el certificado constituye un criterio de admisibilidad en sí mismo. Asimismo, la premisa de la que parte el órgano jurisdiccional remitente, a saber, que el Sr. Szemerey tiene derecho a un importe básico de la ayuda pese a la presentación fuera de plazo del certificado, apunta a que el certificado constituye un criterio de admisibilidad de la ayuda prioritaria.

20 — Por otro lado, las explicaciones dadas por la Oficina y el Gobierno húngaro en la vista parecen sugerir que el certificado es un documento justificativo.

21 — Véase también el artículo 16 del Reglamento nº 1975/2006, relativo a la sobredeclaración en el contexto del Feader.

22 — Véase, por ejemplo, la sentencia Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808), apartado 39 y jurisprudencia citada.

60. Por un lado, si el certificado tuviera que ser un criterio de admisibilidad de la ayuda —cuya comprobación sigue incumbiendo al órgano jurisdiccional remitente—, procederá aplicar el artículo 18 del Reglamento nº 1975/2006. En virtud de dicha disposición, si no se cumplen los criterios de admisibilidad, podrá reducirse o denegarse la ayuda solicitada. Sólo en el caso de incumplimiento intencionado de los criterios de admisibilidad estará justificado denegar categóricamente la ayuda durante el año civil de que se trata y durante el año siguiente.

61. Por otro lado, si hubiera que considerar el certificado controvertido un mero justificante, el artículo 23 del Reglamento nº 1122/2009 —aplicable *mutatis mutandis* al contexto del Feader— establece normas específicas que procede aplicar en el supuesto de la presentación fuera de plazo de justificantes. Las consecuencias de la no presentación de una solicitud completa se establecen en esa misma disposición: como se ha señalado en el punto 40 *supra*, tras 25 días naturales, la solicitud se considerará inadmisible y no se efectuará ningún pago.

62. Por consiguiente, en las circunstancias que se desprenden de la resolución de remisión, el principio de proporcionalidad se opone a la imposición de una sanción por sobredeclaración y, por extensión, de las sanciones relativas a la totalidad de la solicitud, en el sentido del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009.

63. En aras de la exhaustividad, formularé la observación siguiente en relación con la cuestión de la situación de fuerza mayor. En el presente contexto, la fuerza mayor carecería de pertinencia —a efectos del pago de la ayuda prioritaria— a menos que fuera cierta la alegación del Sr. Szemerey de que el certificado sólo podía obtenerse tras la siembra, extremo éste que, una vez más, corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente. En tal caso, el hecho de que no pudiera sembrar podría eximir en todo caso al agricultor de la no presentación del certificado, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 75, apartado 2, del Reglamento nº 1122/2009 en relación con la notificación de la situación de fuerza mayor.

IV. **Conclusión**

64. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság del modo siguiente:

«1) El Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y el Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (en su versión modificada), en relación con el Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola, no se oponen, en principio, a una disposición nacional en virtud de la cual en el caso de cultivo de una especie vegetal rara deba adjuntarse a la solicitud de pago el certificado relativo al vegetal raro.

2) En las circunstancias que se desprenden de la resolución de remisión, el principio de proporcionalidad se opone a la imposición de una sanción por sobredeclaración en el sentido del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009.»