Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de diciembre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Medidas de ayuda al desarrollo rural — Ayudas agroambientales — Reglamento (CE) nº 1122/2009 — Artículos 23 y 58 — Reglamento (CE) nº 1698/2005 — Reglamento (CE) nº 1975/2006 — Ayuda por el cultivo de una especie vegetal rara — Solicitud de pago — Contenido — Exigencia de certificado — Sanciones en caso de no presentación»

En el asunto C-330/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Gyula, Hungría), mediante resolución de 28 de mayo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de julio de 2014, en el procedimiento entre

Gergely Szemerey

y

Miniszterelnökséget vezető miniszter, subrogado en los derechos de la Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. Bay Larsen, Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. J. Malenovský y M. Safjan y las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Szemerey, por los Sres. I. Boross y M. Honoré, ügyvédek;

— en nombre del Miniszterelnökséget vezető miniszter, por los Sres. A. Ivanovits y P. Káldy, ügyvédek;

— en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. I. Chalkias y las Sras. O. Tsirkinidou y A. Vasilopoulou, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. von Rintelen y A. Sipos, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO L 316, p. 65), en relación con los Reglamentos (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) (DO L 277, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 473/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009 (DO L 144, p. 3) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1698/2005»), y (CE) nº 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1698/2005 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 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 L 145, p. 25) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1975/2006»).

2 Dicha petición se planteó en un litigio entre el Sr. Szemerey y el Miniszterelnökséget vezető miniszter, subrogado en los derechos de la Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (cancillería del Primer Ministro, subrogada en los derechos de la Oficina Central de Agricultura y Desarrollo Rural; en lo sucesivo, «Oficina»), en relación con una resolución de ésta por la que se desestima una solicitud de ayuda presentada, en el marco de las ayudas por superficie, por el Sr. Szemerey y por la que se le impone una multa por incumplir los requisitos de presentación de dicha solicitud.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento nº 1698/2005

3 El Reglamento nº 1698/2005 establece las normas generales que regulan la ayuda comunitaria al desarrollo rural financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

4 La ayuda al desarrollo rural establecida por dicho Reglamento se ejecuta mediante cuatro ejes que son objeto de otras tantas secciones distintas que figuran en su título IV. Así, la sección 2 tiene el tenor «Eje 2 — Mejora del medio ambiente y del entorno rural». El artículo 36, letra a), inciso iv), del mismo Reglamento, que figura en esa sección 2, precisa que la ayuda prevista en la misma afectará, en particular, a medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas a través de ayudas agroambientales.

5 El artículo 74, apartado 3, del Reglamento nº 1698/2005 dispone:

«Los Estados miembros se asegurarán, con respecto a cada programa de desarrollo rural, de que se haya establecido el sistema de gestión y control pertinente que garantice una repartición clara de las funciones entre la Autoridad de gestión y otros organismos. [...]»

Reglamento nº 1975/2006

6 El Reglamento nº 1975/2006 establece disposiciones específicas en materia de control y condicionalidad en relación con las medidas de ayuda previstas por el Reglamento nº 1698/2005.

7 El artículo 4 del Reglamento nº 1975/2006, titulado «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.»

8 El artículo 5 de este Reglamento, titulado «Principios generales de control», establece:

«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.»

9 Bajo el tenor «Normas de gestión y control», la parte II de dicho Reglamento incluye un título I, titulado «Ayuda al desarrollo rural para algunas medidas correspondientes a los ejes 2 y 4». El capítulo II de dicho Reglamento, que figura en ese título bajo la rúbrica «Controles, reducciones y exclusiones», incluye el artículo 10. Esta disposición, titulada a su vez «Principios generales», tiene el siguiente tenor:

«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.

[...]

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.

[...]»

10 La sección I del capítulo II del Reglamento nº 1975/2006 se titula «Cumplimiento de los criterios de admisibilidad». Esta sección incluye una subsección I, titulada «Controles», en la que figura el artículo 11, bajo la rúbrica «Controles administrativos», cuyo apartado 1 establece:

«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.»

11 La subsección II de dicha sección I se titula «Reducciones y exclusiones». Incluye un artículo 18 que, bajo la rúbrica «Reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de los criterios de admisibilidad», dispone:

«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 intencionalmente, el beneficiario quedará excluido de la medida en cuestión durante el año civil de que se trate y durante el año civil siguiente.»

Reglamento nº 1122/2009

12 El Reglamento nº 1122/2009 derogó el Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 141, p. 18). En virtud de su artículo 87, el Reglamento nº 1122/2009 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.

13 Los considerandos 19, 28 y 29 del Reglamento nº 1122/2009 disponen:

«(19) Es fundamental para una gestión eficaz del régimen de pago único que las solicitudes de aumento de valor o asignación de derechos de pago se presenten dentro de los plazos fijados. Los Estados miembros deben, pues, fijar una fecha límite de presentación de solicitudes, que

no debe ser posterior al 15 de mayo. Con el fin de simplificar los procedimientos, es conveniente que los Estados miembros puedan decidir que la solicitud se presente al mismo tiempo que la solicitud única. [...]

[...]

(28) Es fundamental que se respeten los plazos de presentación de solicitudes de ayuda, modificación de las solicitudes de ayuda por superficie y presentación de justificantes, contratos o declaraciones para que las administraciones nacionales puedan programar y, posteriormente, realizar controles eficaces acerca de la exactitud de las solicitudes de ayuda. Deben, por lo tanto, establecerse disposiciones que determinen hasta qué fecha límite son aceptables las solicitudes presentadas fuera de plazo. Además, debe aplicarse una reducción destinada a propiciar el cumplimiento de los plazos por parte de los productores.

(29) Es fundamental que los agricultores presenten las solicitudes de derechos de pago en los plazos fijados para que los Estados miembros puedan fijar los derechos de pago dentro de los plazos. Por consiguiente, sólo deben aceptarse fuera de plazo esas solicitudes que se presenten dentro del mismo plazo adicional fijado para la presentación fuera de plazo de cualquier solicitud de ayuda. Además, se debe aplicar un porcentaje de reducción disuasivo a no ser que el retraso obedezca a razones de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.»

14 El artículo 23 de este Reglamento, titulado «Presentación fuera de plazo», establece en su apartado 1:

«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.»

15 A tenor del artículo 7 del Reglamento nº 1975/2006, en relación con el cuadro de equivalencias que figura en el anexo II del Reglamento nº 1122/2009, el artículo 23 de este Reglamento se aplicará *mutatis mutandis* a las situaciones regidas por el Reglamento nº 1975/2006.

16 El artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009, titulado «Reducciones y exclusiones aplicables a las sobredeclaraciones», dispone:

«Si, para un grupo de cultivos, la superficie declarada a efectos de cualesquiera regímenes de ayuda por superficie, excepto los relativos a las patatas de fécula y las semillas, según lo dispuesto en el título IV, capítulo 1, secciones 2 y 5, del Reglamento (CE) nº 73/2009 [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 L 30, p. 16)], 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. Ese importe se recuperará según lo dispuesto en el artículo 5 *ter* del Reglamento (CE) nº 885/2006 [de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO L 171, p. 90)]. Si el importe no puede recuperarse íntegramente según lo dispuesto en ese artículo en los tres años naturales siguientes a aquel en que se haya descubierto la irregularidad, se cancelará el saldo.»

17 A tenor del artículo 75, apartado 1, de este Reglamento, titulado «Fuerza mayor y circunstancias excepcionales»:

«Cuando un productor no pueda cumplir sus obligaciones por un caso de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, en la acepción del artículo 31 del [Reglamento nº 73/2009], 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.»

Derecho húngaro

18 El artículo 29, apartado 3, del Reglamento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural nº 61/2009 (V.14.) 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], en su versión modificada por el Reglamento nº 31/2010 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 61/2009»), establece:

«Por lo que respecta a los programas objetivo definidos en el artículo 3, apartado 1, letra a), incisos aa) a ac), en caso de cultivo de vegetales raros y en peligro de extinción prioritarios desde el punto de vista genético y de la conservación de cultivos en el sentido del anexo 12 o en caso de cultivo de verduras con arreglo al anexo 13, quien pueda acogerse a la ayuda tendrá derecho al importe de la ayuda concreta mencionada en el capítulo II, en el año en cuestión y para las parcelas agrarias de que se trate, siempre que la oficina de servicios agrícolas certifique que la especie vegetal controvertida es una planta en el sentido de los anexos 12 o 13.»

19 El artículo 43, apartado 6, de dicho Reglamento dispone:

«En caso de cultivo de especies vegetales raras, debe adjuntarse a la solicitud de pago el documento redactado sobre la base de las disposiciones del artículo 29, apartado 3, relativas a las especies vegetales raras.»

20 A tenor del artículo 55, apartado 4, de dicho Reglamento:

«Si se acredita, con ocasión de un control sobre el terreno, que quien puede acogerse a la ayuda no dispone del certificado previsto en el artículo 29, apartado 3, no se le abonará por la parcela en cuestión la totalidad del importe de la ayuda correspondiente a una campaña.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 Durante mayo de 2010, el demandante en el litigio principal presentó una solicitud única en el marco de las ayudas por superficie. Esta solicitud tenía por objeto el abono de una ayuda por una superficie de 52,9 hectáreas en el programa de agricultura ecológica de tierras cultivables, de las cuales 29,69 debían dedicarse al cultivo de una especie vegetal rara y en peligro de extinción, prioritaria desde el punto de vista genético y de la conservación de cultivos.

22 El año 2010 estuvo marcado por inundaciones y otros sucesos naturales que impidieron la siembra de esta especie. Por este motivo, el demandante en el litigio principal alegó un supuesto de fuerza mayor en junio y, posteriormente, julio de 2010. A raíz de recomendaciones formuladas por las autoridades húngaras, el demandante en el litigio principal modificó el código de explotación de la superficie relativa a su solicitud de ayuda y la declaró «superficie en barbecho».

23 En marzo de 2011, el organismo pagador desestimó la solicitud de pago de la ayuda presentada por el demandante en el litigio principal y le impuso una multa por un importe de 2 483 953 forintos húngaros (HUF) (unos 7 900 euros), que abarcaba tres años, deducible de las ayudas por superficie a las que, en principio, podía aspirar en esos años. Mediante esa resolución, dicho organismo confirmó también la existencia de la fuerza mayor alegada por el Sr. Szemerey.

24 El Sr. Szemerey presentó una reclamación contra esa resolución ante la Oficina, la cual, mediante resolución de 13 de enero de 2012, la desestimó alegando que, cuando presentó su solicitud de ayuda por superficie, el demandante en el litigio principal no había presentado el certificado relativo a la especie vegetal rara, redactado por la Oficina húngara de servicios agrícolas, exigido para acogerse a la ayuda solicitada (en lo sucesivo, «certificado controvertido»).

25 De la resolución de remisión se desprende que, en efecto, a partir del 30 de marzo de 2010, el legislador húngaro había modificado las normas relativas a los certificados redactados para las especies vegetales raras previstas en el Reglamento nº 61/2009. Desde la entrada en vigor de esta modificación, el solicitante de ayuda está obligado a presentar ese certificado al mismo tiempo que su solicitud única de ayuda por superficie, es decir, en el caso de autos, antes del 15 de mayo de 2010, mientras que antes de esa modificación legislativa, dicho certificado debía presentarse únicamente con ocasión de un control sobre el terreno.

26 Al no haber presentado el Sr. Szemerey el certificado controvertido al mismo que tiempo que la solicitud de ayuda por superficie, la Oficina observó que, para fijar el importe de la ayuda, no podían tenerse en cuenta las parcelas relacionadas con la especie rara de que se trata. En efecto, la Oficina consideró que la solicitud del demandante en el litigio principal mostraba una diferencia superior al 50 % entre la superficie declarada y la superficie determinada. Por tanto, la Oficina estimó que la solicitud de ayuda del Sr. Szemerey era objeto de una «sobredeclaración» en el sentido del Reglamento nº 1122/2009 y decidió aplicar las sanciones previstas en su artículo 58. Además, la Oficina apreció en su resolución que, al sembrarse habitualmente esta especie rara en primavera, el Sr. Szemerey podía saber cuándo presentó su solicitud de ayuda que no podría obtener el certificado controvertido para el 15 de mayo de 2010, de modo que habría podido modificar desde entonces su solicitud en favor de otras especies vegetales no raras.

27 El demandante en el litigio principal recurrió esa resolución de la Oficina ante el Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Gyula) refutando su legalidad.

28 En estas circunstancias, el Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Gyula) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia 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, sólo se permitía 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?

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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

29 El Gobierno húngaro sostiene que las cuestiones prejudiciales son inadmisibles debido a que no tienen por objeto las disposiciones normativas incluidas en la normativa pertinente del Derecho de la Unión, sino únicamente los considerandos de los Reglamentos nºs 796/2004 y 1122/2009.

30 A este respecto, es necesario recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado. En efecto, el Tribunal de Justicia tiene la misión de interpretar cuantas disposiciones del Derecho de la Unión sean necesarias para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan resolver los litigios que se les hayan sometido, aun cuando tales disposiciones no se mencionen expresamente en las cuestiones remitidas por dichos órganos jurisdiccionales (sentencia Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, apartado 39 y jurisprudencia citada).

31 En consecuencia, aunque si bien, desde un punto de vista formal, el órgano jurisdiccional remitente ha limitado sus cuestiones a la interpretación únicamente de los considerandos de los Reglamentos nºs 796/2004 y 1122/2009, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto del que conoce, con independencia de que dicho órgano haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones. Corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (véase, por analogía, la sentencia Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, apartado 40 y jurisprudencia citada).

32 A este respecto, no se niega que el demandante en el litigio principal presentara la solicitud de ayuda que es objeto del litigio principal en el marco de las ayudas agroambientales a las que se refiere el artículo 36, letra a), inciso iv), del Reglamento nº 1698/2005, del que el Reglamento nº 1975/2006 define las disposiciones de aplicación, en particular, en lo que respecta a los procedimientos de control y condicionalidad. Además, del artículo 7 del Reglamento nº 1975/2006 se desprende que determinadas disposiciones del Reglamento nº 796/2004, sustituido por el Reglamento nº 1122/2009, y, en particular, el artículo 23 de este Reglamento, se aplicarán *mutatis mutandis* a las solicitudes de ayuda del tipo de la controvertida en el litigio principal. Consta asimismo que el artículo 58, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009 se aplicó en las circunstancias del caso de autos al litigio principal.

33 Por consiguiente, procede entender que, mediante sus cuestiones prejudiciales, el tribunal remitente pretende, en esencia, determinar si el Derecho de la Unión y, en particular, sus disposiciones relativas a las ayudas agroambientales, a las que se refiere el apartado anterior de la presente sentencia, se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, por una parte, exige, respecto a uno de los requisitos de admisibilidad de una solicitud de ayuda agroambiental, que el solicitante presente al organismo pagador, como muy tarde al mismo tiempo que su solicitud de ayuda, un documento como el certificado controvertido y, por otra parte, establece que, en caso de que no se presente ese documento en los plazos fijados, se sancione a dicho solicitante con la desestimación de toda su solicitud y con una reducción de las ayudas que deben abonarse en los tres años siguientes.

34 De ello se infiere que las cuestiones prejudiciales son admisibles.

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

35 Mediante su cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede analizar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 23 del Reglamento nº 1122/2009, en relación con los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1975/2006, se opone a que una normativa nacional, como la

controvertida en el litigio principal, exija que el solicitante de una ayuda agroambiental presente al organismo pagador, al mismo tiempo que su solicitud de ayuda, un certificado relativo a la especie vegetal rara que le da derecho al pago de esa ayuda.

36 Hay que señalar, de entrada, que ninguno de los Reglamentos mencionados en el apartado anterior de la presente sentencia establece expresamente ninguna disposición que se oponga a una normativa nacional de este tipo.

37 En cuanto a los programas de desarrollo rural, el artículo 74 del Reglamento nº 1698/2005 establece que los Estados miembros están obligados a establecer un sistema que permita garantizar un control eficaz de cada uno de ellos.

38 En particular, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1975/2006 establece que 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 pueda ser comprobado de acuerdo con una serie de indicadores verificables establecidos por los Estados miembros. Conforme al apartado 3 de este artículo, esos indicadores deben permitir comprobar que nadie puede acogerse abusivamente a los pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.

39 A este respecto, los principios generales que rigen los controles relativos a las solicitudes de ayudas y de pago, a los que se refiere el artículo 10 del Reglamento nº 1975/2006, dejan a los Estados miembros libertad para definir los métodos y medios adecuados para comprobar el cumplimiento de las condiciones de concesión de la ayuda con respecto a cada medida de ayuda. El apartado 4 de este artículo precisa que la comprobación de los criterios de admisibilidad consistirá en controles administrativos y sobre el terreno. El artículo 11 del Reglamento nº 1975/2006 establece que se efectuarán controles administrativos en todas las solicitudes de ayuda y de pago y con respecto a todos los elementos que sea posible y adecuado controlar con medios administrativos.

40 En el caso de autos, la Oficina y el Gobierno húngaro alegan, lo que corresponde comprobar al tribunal remitente, que la presentación del certificado controvertido es un requisito de admisibilidad de la solicitud de ayuda establecido por el Derecho nacional, cuyo objeto es permitir a las autoridades competentes comprobar *ex ante* que el solicitante puede acogerse a un régimen de ayuda concreto con la finalidad de reforzar la eficacia del control. A este respecto, exigir que tal certificado se presente con la solicitud de ayuda permite velar por que los pagos no se realicen antes de concluir los controles y garantizar, en consecuencia, de conformidad con la intención del legislador de la Unión expresada en el considerando 4 del Reglamento nº 1975/2006, el efecto disuasorio de esos controles.

41 De ello se infiere que una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que exige, respecto a uno de los requisitos de admisibilidad de una solicitud de ayuda agroambiental, que el solicitante de dichas ayudas presente al organismo pagador, como muy tarde con esa solicitud, un certificado como el controvertido, se inscribe en el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en virtud de los artículos 5, 10 y 11 del Reglamento nº 1975/2006 y participa del objetivo perseguido por esas disposiciones, que es garantizar la eficacia de los controles.

42 No obstante, las medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco de su margen de apreciación no pueden atentar contra el efecto útil de las disposiciones de los Reglamentos nºs 1698/2005, 1975/2006 y 1122/2009 ni contra los principios generales del Derecho de la Unión, concretamente, los principios de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, apartado 40) y de seguridad jurídica (véase, por analogía, el auto Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, apartados 31 y 32).

43 En primer lugar, el demandante en el litigio principal alega en sus observaciones escritas que esta normativa es desproporcionada puesto que establece un plazo vencido el cual no cabe ninguna regularización de la solicitud de ayuda cuando no haya podido adjuntarse el certificado controvertido en ese plazo.

44 A este respecto procede señalar que, como indican los considerandos 19 y 28 del Reglamento nº 1122/2009, la fijación por los Estados miembros de plazos de presentación de solicitudes de ayuda y justificantes que acompañan a esas solicitudes es fundamental para el cumplimiento del objetivo de gestión y de control eficaz perseguido por el Derecho de la Unión en materia de ayudas agrícolas.

45 Siendo ello así, el artículo 23 del Reglamento nº 1122/2009 establece expresamente que, en los procedimientos de presentación de dichas solicitudes y justificantes, debe preverse un plazo adicional de 25 días más allá del plazo límite fijado por los Estados miembros, a efectos de autorizar, sin perjuicio de la aplicación de la sanción prevista por esta disposición, la presentación fuera de plazo de dichas solicitudes y documentos.

46 Pues bien, en la vista ante el Tribunal de Justicia, la Oficina confirmó que la normativa nacional controvertida en el litigio principal concedía, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 1122/1999, un plazo adicional de 25 días para la presentación fuera de plazo del certificado controvertido, lo que corresponde comprobar al tribunal remitente.

47 En segundo lugar, por lo que respecta a la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica alegada por el demandante en el litigio principal, derivada de la modificación, en el año 2010, de las normas de presentación de documentos tales como el certificado controvertido, hay que recordar que este principio exige que una normativa que entrañe consecuencias desfavorables para los particulares debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables (auto Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, apartado 32 y jurisprudencia citada).

48 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una persona no puede confiar en una falta total de modificaciones legislativas, tan sólo puede impugnar las medidas de aplicación de tales modificaciones. A este respecto, el principio de seguridad jurídica requiere, en particular, que el legislador tome en consideración las situaciones especiales de los operadores económicos y prevea, en su caso, adaptaciones a la aplicación de las nuevas normas jurídicas (auto Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, apartado 33 y jurisprudencia citada).

49 En el caso de autos, corresponde al tribunal remitente apreciar si las disposiciones de entrada en vigor de la nueva normativa nacional controvertida en el litigio principal permitían a los operadores afectados cumplir, en condiciones razonables, sus requisitos y, concretamente, al demandante en el litigio principal solicitar, obtener y presentar el certificado controvertido en el plazo fijado por esa normativa nacional, en su versión modificada.

50 A este respecto, el tribunal remitente deberá comprobar, en particular, si, como alega la Oficina, la exigencia de un certificado para las especies vegetales raras no es nueva y si la nueva normativa no establecía una fecha límite obligatoria para solicitar el certificado a las autoridades competentes y deberá tener en cuenta, en su caso, esos datos en su apreciación.

51 Con arreglo a todas las consideraciones anteriores, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 23 del Reglamento nº 1122/2009, en relación con los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1975/2006, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, exija que el solicitante de una ayuda agroambiental presente al organismo pagador, al mismo tiempo que su solicitud de ayuda, un certificado relativo a la especie vegetal rara que le da derecho al pago de esta ayuda, siempre que esa normativa haya permitido a los operadores afectados cumplir sus requisitos en condiciones razonables, lo que corresponde comprobar al tribunal remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera a quinta

52 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a quinta, que procede analizar conjuntamente, el tribunal remitente desea que se dilucide, en esencia, si el artículo 58, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009 debe interpretarse en el sentido de que la sanción prevista en esa disposición es aplicable al solicitante de una ayuda agroambiental que no acompaña su solicitud de ayuda de un documento como el certificado controvertido.

53 Con carácter preliminar, hay que poner de relieve que las partes en el litigio principal discrepan en cuanto a los motivos por los que el demandante en el litigio principal no presentó el certificado controvertido en el plazo fijado por la normativa nacional. El demandante en el litigio principal estima que esa situación se deriva de un caso de fuerza mayor que le impidió sembrar la especie vegetal de que se trata y obtener, por tanto, el certificado a tiempo. La Oficina, por su parte, alega que ese certificado podía haberse obtenido antes de la siembra de dicha especie y, por tanto, podía haberse presentado en plazo.

54 No obstante, consta que se sancionó la omisión del demandante en el litigio principal sobre la base del artículo 58, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009, relativo a las reducciones y exclusiones aplicables a las «sobredeclaraciones» emitidas en solicitudes de ayuda en el marco de los regímenes de ayudas por superficie. Pues bien, procede señalar al respecto que el incumplimiento que se imputa al demandante en el litigio principal no se refiere a un compromiso vinculado al tamaño de la superficie declarada en la solicitud de ayuda, sino a la obligación de presentar en plazo el certificado controvertido, que justificaba que se cumplían los requisitos de admisibilidad de la ayuda.

55 En consecuencia, hay que señalar que este incumplimiento no está comprendido en el artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009, sino en el artículo 23, apartado 1, párrafos segundo y tercero, de dicho Reglamento, dado que, como se ha puesto de manifiesto en el apartado 45 de la presente sentencia, esta disposición establece sanciones concretas para tales incumplimientos.

56 Según el tenor de esta última disposición, salvo en los casos de fuerza mayor y en las circunstancias excepcionales que se contemplan en el artículo 75 de dicho Reglamento, la presentación de tal documento más allá del plazo correspondiente dará lugar a una reducción del 1 % por día hábil de los importes pagaderos en el marco de la ayuda solicitada. Además, esta disposición establece también que si el retraso es superior a veinticinco días naturales, la solicitud se considerará inadmisible.

57 De ello se infiere que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un solicitante de ayuda no presentó el certificado controvertido, ni en el plazo fijado para la presentación de su solicitud de ayuda ni en el plazo adicional de 25 días establecido para la presentación fuera de plazo de tal solicitud y de los justificantes que la acompañan, el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009 establece como única sanción que la solicitud de pago debe declararse inadmisible.

58 Por lo que respecta a si el incumplimiento imputado al demandante en el litigio principal se debe a un supuesto de fuerza mayor y si, por tanto, éste podía librarse de la sanción prevista en el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009, por tratarse de una apreciación de los hechos, corresponde al tribunal remitente comprobar si dicho incumplimiento se debe a circunstancias ajenas al operador, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada por él (véase, en este sentido, la sentencia Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, apartado 19 y jurisprudencia citada).

59 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta que el artículo 58, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009 debe interpretarse en el sentido de que la sanción prevista en esa disposición no es aplicable al solicitante de una ayuda agroambiental que no acompaña su solicitud de ayuda de un documento como el certificado

controvertido. El artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que tal omisión conduce, en principio, a la inadmisibilidad de la solicitud de pago de la ayuda agroambiental.

Costas

60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) **El artículo 23 del 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, en relación con los Reglamentos (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), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 473/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, y (CE) nº 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1698/2005 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 por el Reglamento (CE) nº 484/2009 de la Comisión, de 9 de junio de 2009, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, exija que el solicitante de una ayuda agroambiental presente al organismo pagador, al mismo tiempo que su solicitud de ayuda, un certificado relativo a la especie vegetal rara que le da derecho al pago de esta ayuda, siempre que esa normativa haya permitido a los operadores afectados cumplir sus requisitos en condiciones razonables, lo que corresponde comprobar al tribunal remitente.**

2) **El artículo 58, párrafo tercero, del Reglamento nº 1122/2009 debe interpretarse en el sentido de que la sanción prevista en esa disposición no es aplicable al solicitante de una ayuda agroambiental que no acompaña su solicitud de ayuda de un documento, como el certificado controvertido en el litigio principal, que le da derecho al pago de dicha ayuda. El artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que tal omisión conduce, en principio, a la inadmisibilidad de la solicitud de pago de la ayuda agroambiental.**

Firmas