Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 17 de diciembre de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Reglamento (UE) n.º 1307/2013 — Normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda — Régimen de pago básico — Artículo 24, apartado 2, primera frase — Concepto de "hectárea admisible a disposición del agricultor" — Explotación ilícita de la superficie de que se trate por un tercero — Artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii) — Solicitud de activación de derechos de pago por una superficie forestada — Concepto de "superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008" — Régimen de pago único o régimen de pago único por superficie»

En el asunto C-216/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania), mediante resolución de 28 de febrero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 2019, en el procedimiento entre

WQ

y

Land Berlin,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader y el Sr. M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de junio de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de WQ, por él mismo;

– en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y D. Klebs, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno español, por las Sras. S. Centeno Huerta y M. J. Ruiz Sánchez y por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. Mosser, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y por los Sres. J. Langer y J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. Hofstötter y A. Sauka, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 21).

2 Esta solicitud se ha presentado en el marco de un litigio entre WQ y el Land Berlin (estado federado de Berlín, Alemania) en relación con las normas aplicables en caso de doble solicitud de atribución de derechos de pago respecto de una misma superficie admisible para beneficiarse de la ayuda agrícola prevista en el marco de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común (PAC) y con las aplicables al concepto de «hectárea admisible» a efectos de la atribución de derechos de pago por una superficie forestada.

Marco jurídico

Reglamento (CE) n.º 1257/1999

3 El artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO 1999, L 160, p. 80), disponía en su apartado 1, párrafo primero:

«Se concederá una ayuda para la forestación de tierras agrícolas siempre que la plantación se adapte a las condiciones locales y sea compatible con el medio ambiente.»

Reglamento (CE) n.º 1782/2003

4 El Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008 (DO 2008, L 148, p. 1), disponía, en su artículo 2, letra a):

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

"agricultor": toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad [Europea], tal como se establece en el artículo [299 CE], y que ejerza una actividad agraria».

5 El artículo 22 de ese Reglamento, titulado «Solicitudes de ayuda», que figura en su título II, titulado a su vez «Disposiciones generales», establecía:

«1. A efectos de los pagos directos sujetos al sistema integrado, cada agricultor presentará todos los años una solicitud en la que se indicarán, según proceda:

– todas las parcelas agrarias de la explotación

[…]

– el número y el importe de los derechos de ayuda

– cualquier otro dato previsto por el presente Reglamento o por el Estado miembro interesado.

2. Los Estados miembros podrán disponer que la solicitud de ayuda solo indique los cambios con respecto a la solicitud presentada el año anterior. Los Estados miembros facilitarán impresos precumplimentados basados en las superficies determinadas el año anterior y proporcionarán información gráfica que indique la ubicación de dichas superficies y, cuando proceda, la ubicación de los olivos.

[…]»

6 El artículo 23 de ese Reglamento, titulado «Verificación de las condiciones de admisibilidad», establecía, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros someterán las solicitudes de ayuda a controles administrativos, que comprenderán la verificación de la superficie admisible y de los correspondientes derechos de ayuda.

2. Los controles administrativos se completarán con un sistema de controles sobre el terreno a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de admisión al beneficio de la ayuda. […]»

7 El artículo 25 del mismo Reglamento, titulado «Controles de la condicionalidad», establecía, en su apartado 1:

«Los Estados miembros efectuarán controles sobre el terreno, a fin de verificar el cumplimiento por los agricultores de las obligaciones previstas en el capítulo 1.»

8 El artículo 33 del Reglamento n.º 1782/2003, titulado «Admisibilidad al régimen» y que figura en el capítulo 1 de su título III, preveía, en su apartado 1:

«Los agricultores podrán acogerse al régimen de pago único si

a) se les ha concedido algún pago en el período de referencia indicado en el artículo 38 al amparo de, al menos, uno de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI […]

b) han recibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones contempladas en la letra a), o

c) si han recibido un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia.»

9 El artículo 34 de ese Reglamento, titulado «Solicitud», precisaba, en su apartado 3:

«Salvo en caso de fuerza mayor y de las circunstancias excepcionales mencionadas en el apartado 4 del artículo 40, no se concederán derechos a los agricultores contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 33 ni a los que reciban derechos de ayuda de la reserva nacional, si no solicitan el régimen de pago único antes del 15 de mayo del primer año de aplicación del régimen de pago único.

[…]»

10 El artículo 44 de dicho reglamento, titulado «Uso de los derechos de ayuda», disponía:

«1. Todo derecho de ayuda unido a una hectárea admisible permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho.

2. Se entenderá por "hectáreas admisibles" las superficies agrarias de la explotación, salvo las ocupadas por bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

3. El agricultor declarará las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda. Salvo en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales, dichas parcelas estarán a disposición del agricultor en la fecha establecida por el Estado miembro, que no deberá ser posterior a la fecha fijada en dicho Estado miembro para la modificación de la solicitud de ayuda.

[…]»

11 El artículo 54 del mismo Reglamento, titulado «Utilización de los derechos de reserva», establecía:

«1. Todo [derecho] de ayuda por retirada de tierras unido a una hectárea admisible a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras permitirá cobrar el importe fijado en concepto de derechos de ayuda por retirada de tierras.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 44, se entenderá por "hectárea admisible a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras" toda superficie agraria de la explotación ocupada por tierras de cultivo, excepto las superficies que en la fecha establecida en las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 estuvieran ocupadas por cultivos permanentes o bosques, o utilizadas para actividades no agrarias o para pastos permanentes. […]

No obstante, las superficies que a continuación se indican podrán contabilizarse como retiradas de la producción, a raíz de una solicitud presentada después del 28 de junio de 1995:

[…]

– las superficies que hayan sido objeto de forestación en virtud de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento [n.º 1257/1999].

[…]»

Reglamento (UE) n.º 1306/2013

12 El artículo 58 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549), establece, en su apartado 2:

«Los Estados miembros implantarán sistemas de gestión y control eficaces para garantizar el cumplimiento de la legislación que regula los regímenes de ayuda de la Unión con objeto de reducir al máximo el riesgo de perjuicio financiero para la Unión [Europea].»

13 El artículo 59, apartado 1, de ese Reglamento prevé:

«Salvo que se disponga lo contrario, el régimen adoptado por los Estados miembros de acuerdo con el artículo 58, apartado 2, incluirá, salvo disposición en contrario, el control administrativo sistemático de todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago. Este sistema se completará con controles sobre el terreno.»

14 A tenor del artículo 63, apartado 1, del citado Reglamento:

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

Reglamento n.º 1307/2013

15 El considerando 2 del Reglamento n.º 1307/2013 prevé:

«Uno de los objetivos principales y de las exigencias esenciales de la reforma de la PAC es la reducción de la carga administrativa. Este objetivo debe tenerse muy en cuenta a la hora de configurar las disposiciones pertinentes del régimen de ayuda directa.»

16 El artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013, titulado «Primera atribución de derechos de pago», prevé, en sus apartados 1 y 2:

«1. Se asignarán derechos de pago a los agricultores que tengan derecho a recibir pagos directos de conformidad con el artículo 9 del presente Reglamento, siempre que:

a) soliciten la asignación de los derechos de pago en virtud del régimen de pago básico a más tardar en la fecha final de presentación de solicitudes de 2015 fijada en virtud del artículo 78, párrafo primero, letra b), del Reglamento [n.º 1306/2013], salvo en caso de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales […]

[…]

2. Salvo fuerza mayor o circunstancias excepcionales, el número de derechos de pago asignados por agricultor en 2015 será igual al número de hectáreas admisibles, que haya declarado el agricultor en su solicitud de ayuda, de conformidad con el artículo 72, apartado 1, párrafo primero, letra a), del

Reglamento [n.º 1306/2013] para 2015 y que estén a su disposición en una fecha fijada por el Estado miembro. Esta fecha no será posterior a la fijada en ese Estado miembro para la modificación de la citada solicitud de ayuda.»

17 El artículo 32 del Reglamento n.º 1307/2013, titulado «Activación de los derechos de pago», dispone, en sus apartados 1 y 2:

«1. La ayuda en virtud del régimen de pago básico se concederá a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible, declarada de conformidad con el artículo 33, apartado 1, en el Estado miembro donde haya sido asignado. Los derechos de pago activados permitirán cobrar un pago anual por valor del importe que determine dicho derecho […]

2. A los efectos del presente título, se entenderá por "hectárea admisible":

[…]

b) cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003], y que:

[…]

ii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, sea forestada de conformidad con el artículo 31 del Reglamento [n.º 1257/1999] […]».

Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014

18 El considerando 16 del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento n.º 1307/2013 y que modifica el anexo X de dicho Reglamento (DO 2014, L 181, p. 1), prevé:

«Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia […] [derivada de la sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), apartados 50 y siguientes], es conveniente asignar derechos de pago a la persona que ostente el poder de decisión, disfrute de beneficios y asuma riesgos financieros en relación con la actividad agraria en las tierras para las que se solicite tal asignación. Procede aclarar que este principio se aplica, en particular, en los casos en que una hectárea admisible es objeto de una solicitud de asignación de derechos de pago por parte de más de un agricultor.»

19 El artículo 15 de ese Reglamento Delegado, titulado «Establecimiento de hectáreas admisibles a los efectos del artículo 24, apartado 2, y del artículo 39, apartado 2, del Reglamento [n.º 1307/2013]», establece, en su apartado 2:

«Cuando una hectárea admisible contemplada en el apartado 1 sea objeto de una solicitud de asignación de derechos de pago presentada por dos o más solicitantes, la decisión sobre a quién asignar el derecho de pago deberá basarse en el criterio de quién ostenta el poder de adopción de decisiones en relación con las actividades agrarias desempeñadas en esa hectárea y quién obtiene los beneficios y asume los riesgos financieros derivados de esas actividades.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 Durante 2006, el Amt für Landwirtschaft und Forsten (Oficina de Agricultura y Bosques, Alemania) concedió a WQ pagos directos en virtud del título III del Reglamento n.º 1782/2003. Sin embargo, no tuvo en cuenta, a los efectos de activar los derechos de pago, las superficies forestadas del interesado, que se consideraban retiradas de la producción.

21 En el contexto de las solicitudes que presentó posteriormente en aplicación del Reglamento n.º 1782/2003, en particular la presentada por 2008, WQ ya no declaró esas superficies forestadas, ya que la Administración, según WQ, le había informado en 2007 de que las superficies forestadas no tenían derecho a la ayuda en cuestión.

22 El 6 de mayo de 2014, WQ adquirió dos tierras en Gräningen (Alemania). Se estipuló en la escritura de compraventa que estaban libres de cualquier arrendamiento. El 19 de diciembre de 2014, el derecho de propiedad de las tierras se inscribió en el Registro de la Propiedad a favor de WQ.

23 El 8 de mayo de 2015, WQ presentó su solicitud de ayuda por 2015. Esa solicitud se refería, en particular, a las parcelas situadas en Gräningen y a una parte de una parcela situada en la zona catastral de Bernau (Alemania). El uso indicado por WQ para estas parcelas era «tierras de cultivo retiradas del cultivo».

24 En lo que respecta a las parcelas situadas en Gräningen, el 10 de julio de 2015, se constató que los predios en cuestión estaban siendo explotados por un tercero. Ese tercero también presentó una solicitud de ayuda por el año 2015, que fue denegada. La resolución denegatoria no fue impugnada. En cuanto a la parcela de la zona catastral de Bernau, parte de la cual también dio lugar a una solicitud de ayuda por parte de un tercero, los derechos de pago relativos a esa parcela se atribuyeron a ese tercero.

25 Mediante resolución del Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (Oficina del Estado Federado en Materia de Desarrollo Rural, Agricultura y Reordenación Parcelaria, Alemania), de 17 de diciembre de 2015, el estado federado de Berlín atribuyó a WQ derechos de pago por 2015 en concepto del pago básico previsto en el artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013. Sin embargo, se negó a atribuir esos derechos respecto de las parcelas que dieron lugar a dobles solicitudes y que eran explotadas por terceros en las zonas catastrales de Gräningen y Bernau, así como respecto de las superficies forestadas (que se consideraban retiradas de la producción).

26 WQ recurrió contra esa resolución y solicitó la atribución de derechos de pago adicionales. En su opinión, erróneamente no se le concedió ningún derecho de pago respecto de las parcelas situadas en Gräningen y Bernau y las superficies forestadas de su propiedad.

27 Por resolución de la Oficina del Estado Federado en Materia de Desarrollo Rural, Agricultura y Reordenación Parcelaria, de 15 de septiembre de 2016, el estado federado de Berlín desestimó el recurso por infundado, declarando que, en el caso de las parcelas de Gräningen y Bernau, las superficies agrarias en cuestión habían sido explotadas por un tercero, que también había solicitado la atribución de derechos de pago. Por consiguiente, se afirmaba que esas parcelas no estaban de hecho «a disposición» de WQ en el sentido del artículo 24, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013 y que, para que esas parcelas hubieran estado «a su disposición» en el sentido de esa disposición, WQ debería haberlas usado de forma efectiva. Con respecto a las superficies forestadas, el estado federado de Berlín constató que el interesado no había presentado ninguna solicitud por 2008, como exigía la normativa.

28 El 11 de octubre de 2016, WQ recurrió contra esa resolución ante el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania). En su recurso, alegó que, respecto de las parcelas agrícolas de Gräningen y Bernau, la explotación de estas parcelas por terceros era ilícita y que, por lo tanto, estaban «a su disposición» en el sentido del artículo 24, apartado 2, del

Reglamento n.º 1307/2013. En cuanto a las superficies forestadas, expuso que el artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013 solo exigía que las superficies pudieran optar a la ayuda y que hasta ese momento la presentación de la solicitud y la obtención de las ayudas habían discurrido sin novedad a ese respecto.

29 El Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín) estima, por una parte, sobre la base, en particular, del artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que nadie puede ser privado de su propiedad por el mero hecho de que un tercero haga valer derechos infundados sobre dicha propiedad. En especial, duda que se pueda considerar que las tierras agrícolas no están a disposición de su propietario cuando un tercero las explota sin tener un título que lo autorice a ello. El tribunal remitente añade que otra cosa sería un derecho de uso válido alegado por un tercero.

30 Dicho tribunal considera, por otra parte, que la posibilidad de que una superficie pueda optar a una ayuda, en aplicación del artículo 32, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, está supeditada a la presentación oportuna de una solicitud con arreglo al Reglamento n.º 1782/2003. A este respecto, cuestiona si es suficiente, como alega la demandante, que la superficie se considerara admisible en 2007 independientemente de la presentación de cualquier solicitud.

31 En estas condiciones, el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Tiene el propietario de hectáreas admisibles esas hectáreas a su disposición, en el sentido del artículo 24, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 1307/2013, cuando ningún tercero ostenta un derecho de uso sobre tales hectáreas admisibles, en particular ningún derecho de uso derivado del propietario, o bien esa superficie está a disposición de un tercero, o de nadie, si un tercero le da efectivamente un uso agrícola sin tener ningún derecho de uso?

2) ¿Debe interpretarse la expresión "cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003]", contenida en el artículo 32, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, en el sentido de que la superficie debía cumplir en 2008 los requisitos que exigían los títulos III o IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003] para tener derecho a percibir pagos con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿debe interpretarse la expresión "cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003]", contenida en el artículo 32, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, en el sentido de que, para que una superficie forestada conforme al artículo 31 del Reglamento [n.º 1257/1999] sea calificada como hectáreas admisibles en el sentido del artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento [n.º 1307/2013], es necesario que se haya concedido a esa superficie un derecho de ayuda por retirada de tierras u otro derecho de ayuda en el sentido de los artículos 44, apartado 1, o 54, apartado 1, del Reglamento [n.º 1782/2003]?

4) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión, ¿debe interpretarse la expresión "cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003]", contenida en el artículo 32, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, en el sentido de que, para que una superficie forestada conforme al artículo 31 del Reglamento [n.º 1257/1999] sea calificada como hectáreas admisibles en el sentido

del artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento [n.º 1307/2013], es necesario que el agricultor haya presentado en 2008 una solicitud conforme a los artículos 22, apartado 1, o 34, apartado 1, del Reglamento [n.º 1782/2003] y haya cumplido los demás requisitos para un pago directo con arreglo a los títulos III o IV *bis*?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

32 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional nacional pregunta, en esencia, si, cuando una solicitud de ayuda es presentada tanto por el propietario de superficies agrarias como por un tercero que utiliza de hecho esas superficies sin tener ningún derecho de uso sobre ellas, las hectáreas admisibles correspondientes a esas superficies están «a disposición», en el sentido del artículo 24, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 1307/2013, de uno u otro de esos solicitantes o de ninguno de ellos.

33 A este respecto, el artículo 24, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 1307/2013 dispone que, salvo fuerza mayor o circunstancias excepcionales, el número de derechos de pago asignados por agricultor en 2015 será igual al número de hectáreas admisibles que haya declarado el agricultor en su solicitud de ayuda para 2015 y que estén a su disposición en una fecha fijada por el Estado miembro.

34 Si bien se constata que la expresión «a su disposición» no se define en ese precepto, cabe señalar que ni el artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013 ni ningún otro precepto de la normativa de la Unión exige que se presente un título de propiedad o cualquier prueba de un derecho de uso en apoyo de una solicitud de atribución de derechos de pago para acreditar que las hectáreas admisibles declaradas están a disposición del solicitante.

35 El Tribunal de Justicia ha declarado a este respecto que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en cuanto a los documentos acreditativos y a las pruebas que procede exigir a un solicitante de ayudas respecto a las superficies objeto de su solicitud. No obstante, el ejercicio por parte de los Estados miembros de su margen de apreciación respecto de las pruebas que han de proporcionarse en apoyo de una solicitud de ayudas, en particular en cuanto a la posibilidad de obligar a un solicitante de ayudas a presentar un título jurídico válido que justifique su derecho a utilizar las superficies que son objeto de su solicitud, debe respetar los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión de que se trata y los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el principio de proporcionalidad (sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, asunto C-375/08, EU:C:2010:365, apartados 82 y 86).

36 Así pues, los Estados miembros tienen derecho a presumir que las hectáreas admisibles relacionadas con la solicitud de atribución de derechos de pago presentada están «a disposición» del agricultor que presenta esa solicitud, en el sentido de esa disposición.

37 Este enfoque se ajusta a uno de los requisitos fundamentales de la reforma de la PAC realizada por el Reglamento n.º 1307/2013, que se describe en el considerando 2 de dicho Reglamento y que tiene por objeto reducir la carga administrativa.

38 Sin embargo, el margen de discreción de los Estados miembros en cuanto a las pruebas que deben aportarse en apoyo de una solicitud de atribución de derechos de pago se compensa, como señaló el Gobierno neerlandés en sus observaciones, con la adopción por los Estados miembros de un mecanismo de control administrativo sistemático de todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago, de conformidad con el artículo 58, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 59, apartado 1, del mismo Reglamento, a fin de detectar las solicitudes abusivas. Además, de

conformidad con el artículo 63, apartado 3, de ese Reglamento, cuando se efectúen pagos indebidos en el contexto de la concesión de una ayuda, deberá recuperarse el importe de ayuda pagado indebidamente.

39 Así pues, si bien los Estados miembros tienen derecho a presumir que las hectáreas admisibles relacionadas con la solicitud de atribución de derechos de pago están a disposición del agricultor que presenta la solicitud, están obligados a adoptar un control sistemático de las solicitudes de atribución de derechos de pago y de las solicitudes de pago correspondientes a fin de prevenir y, cuando proceda, corregir las irregularidades cometidas y recuperar los pagos indebidos.

40 Sin embargo, cuando se presentan dos o más solicitudes concurrentes de atribución de derechos de pago, como ocurrió en el procedimiento principal, se pone en tela de juicio la presunción de que las hectáreas admisibles relacionadas con la solicitud de atribución de derechos de pago están a disposición del agricultor que presenta la solicitud.

41 En tal caso, las autoridades competentes de los Estados miembros deben verificar cuál de los dos solicitantes tiene a su disposición las hectáreas admisibles.

42 Es cierto que el artículo 15, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014 dispone que, cuando una hectárea admisible sea objeto de una solicitud de asignación de derechos de pago presentada por dos o más solicitantes, la decisión sobre a quién asignar el derecho de pago deberá basarse en el criterio de quién ostenta el poder de adopción de decisiones en relación con las actividades agrarias desempeñadas y quién obtiene los beneficios y asume los riesgos financieros derivados de esas actividades.

43 Sin embargo, procede señalar que, como se refleja en el considerando 16 de ese Reglamento Delegado, esos criterios se derivan de los apartados 50 y siguientes de la sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Pues bien, esa sentencia se dictó en el contexto de una situación de hecho caracterizada por la existencia de relaciones y vínculos jurídicos entre las distintas personas que podían pretender tener a su disposición las distintas tierras en cuestión.

44 En cambio, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la primera cuestión planteada se basa en una situación diferente de la que dio lugar a la sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). En el presente caso, según el tribunal remitente, los terceros no hacen valer ningún fundamento jurídico en relación con las superficies agrarias en cuestión. Por lo tanto, en tales circunstancias, no procede aplicar los criterios establecidos en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014.

45 A la luz de todas las consideraciones anteriores, es preciso responder a la primera cuestión planteada que el artículo 24, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una solicitud de ayuda es presentada tanto por el propietario de superficies agrarias como por un tercero que utiliza de hecho esas superficies sin ningún fundamento jurídico, las hectáreas admisibles correspondientes a esas superficies están «a disposición» únicamente del propietario de esas superficies, en el sentido de ese precepto.

Cuestiones prejudiciales segunda a cuarta

46 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda a cuarta, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la expresión «cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003]», contenida en el artículo 32, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013, simplemente supone que la superficie forestada en cuestión debía cumplir formalmente los requisitos que exigen los

títulos III y IV *bis* del Reglamento n.º 1782/2003 o si asimismo debía haberse concedido a esa superficie un derecho de ayuda por retirada de tierras u otro derecho de pago en relación con esa superficie, en el sentido del artículo 44, apartado 1, o del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, y/o si era necesario que se hubiera presentado en 2008 una solicitud conforme al artículo 22, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003 y si se debían haberse cumplido durante ese año los demás requisitos para un pago directo con arreglo a los títulos III o IV *bis*.

47 Cabe recordar, en primer lugar, que las cuestiones segunda a cuarta planteadas se inscriben en el marco de una solicitud de primera atribución de derechos de pago para una superficie forestada presentada en virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013. En esa disposición se establece que el número de derechos de pago atribuidos por agricultor en 2015 será igual al número de hectáreas admisibles que el agricultor declare en su solicitud de ayuda por 2015.

48 El concepto de hectárea admisible se define en particular en el artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013, que establece que toda superficie forestada de conformidad con el Derecho de la Unión o en virtud de un régimen nacional, que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie, seguirá siendo admisible, siempre que se mantenga el compromiso de forestación.

49 A este respecto, se plantea la cuestión de si la expresión «que haya dado derecho a percibir pagos en 2008», contenida en esa disposición, debe interpretarse con el significado de «que haya dado lugar a» o de «en relación con la cual se haya tenido derecho a» esos pagos.

50 Dado que un análisis comparativo de las versiones de esa disposición en los distintos idiomas no permite resolver esa cuestión interpretativa, conviene remitirse a las disposiciones vigentes en la fecha de los hechos del litigio principal y, en particular, al Reglamento n.º 1782/2003, por el que se aplicaban el régimen de pago único y el régimen de pago único por superficie en esa fecha.

51 En primer lugar, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento n.º 1782/2003, solo los agricultores, tal como se definen en el artículo 2 de dicho Reglamento, podían acogerse al régimen de pago único.

52 A continuación, según el artículo 34, apartado 3, del Reglamento n.º 1782/2003, en relación con el artículo 57 de dicho Reglamento, los agricultores contemplados en el artículo 33, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento debían solicitar el régimen de pago único antes del 15 de mayo del primer año de aplicación de dicho régimen, so pena de que no se les atribuyera derecho alguno de pago ni derecho alguno de ayuda por retirada de tierras.

53 Así pues, la atribución de un derecho de pago o de un derecho de ayuda por retirada de tierras en virtud del régimen de pago único o del régimen de pago único por superficie aplicado por el Reglamento n.º 1782/2003 estaba supeditada a la presentación de una solicitud de participación en uno de esos regímenes por una persona que tuviera la condición de agricultor. En consecuencia, procede concluir que la mera existencia de una superficie agraria no podía, por sí sola, en ausencia de una solicitud de participación en uno de esos regímenes presentada por un agricultor, constituir la base de un derecho de pago o de ayuda por retirada de tierras en virtud de uno de esos mismos regímenes.

54 Por último, el hecho de que se hubieran atribuido derechos de pago o derechos de ayuda por retirada de tierras para una superficie determinada no significaba que esa superficie hubiera dado derecho a percibir pagos. En efecto, de conformidad con los artículos 44, apartado 1, y lo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, esos derechos de pago aún debían usarse para que se pudiera tener el derecho de pago por el importe fijado por el derecho de pago o el derecho de ayuda por retirada de tierras.

55 En lo que respecta más concretamente a los derechos de ayuda por retirada de tierras en relación con el pago por superficies forestadas, derechos para los que se establecían determinadas normas excepcionales en los artículos 53 a 56 del Reglamento n.º 1782/2003, cabe recordar que, en virtud del artículo 54, apartado 2, párrafo segundo, segundo guion, del Reglamento n.º 1782/2003, a raíz de una solicitud presentada después del 28 de junio de 1995, las superficies forestadas en aplicación del artículo 31 del Reglamento n.º 1257/1999 se consideraban retiradas de la producción.

56 Cabe notar que ni el artículo 44 del Reglamento n.º 1782/2003 ni el artículo 54 de este especificaban el concepto de «uso» de un derecho de pago o de un derecho de ayuda por retirada de tierras. Estos dos artículos establecían en sus apartados 1 únicamente que los derechos de pago o de retirada de tierras unidos a una hectárea admisible «[permitían] cobrar», es decir, en este caso, que se tenía derecho al importe que determinaba dicho derecho.

57 Para usar los derechos de pago o los derechos de ayuda por retirada de tierras unidos a una hectárea admisible, era necesario, de conformidad con el artículo 44, apartado 3, del Reglamento n.º 1782/2003, en relación con el artículo 57 de dicho Reglamento, declarar las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de pago o derecho de ayuda por retirada de tierras. Esta declaración se hacía en el contexto de una solicitud de pagos directos en virtud del artículo 22 de dicho Reglamento.

58 Pues bien, además de especificar que debía adjuntarse información a la solicitud de ayuda, el artículo 22, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003 disponía que el agricultor debía presentar cada año una solicitud de pagos directos. De conformidad con el artículo 23 de ese Reglamento, esa solicitud debía someterse a un control administrativo de las condiciones de admisión y, en ciertos casos, a un control sobre el terreno con arreglo al artículo 25 del mismo Reglamento.

59 Cabe recordar en este contexto que el Tribunal de Justicia ha subrayado la importancia de la presentación de una solicitud anual de pago de ayudas, en particular con miras a verificar realmente si se cumplen las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda (véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de febrero de 2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, apartado 33).

60 Así pues, para poder estimar que una superficie, ya sea forestada o no, «haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único», es necesario que se haya presentado una solicitud de pagos directos en relación con esa superficie en 2008, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento n.º 1782/2003, lo que supone el uso de los derechos de pago y los derechos de ayuda por retirada de tierras a que se refieren los artículos 44 y 54 de dicho Reglamento. Esa solicitud debía someterse a un control administrativo de las condiciones de admisión, de conformidad con el artículo 23 de ese mismo Reglamento y, en caso necesario, a un control sobre el terreno con arreglo al artículo 25 del Reglamento.

61 A la luz de todas las consideraciones anteriores, ha de responderse a las cuestiones segunda a cuarta planteadas que el artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013, en particular la expresión «cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [n.º 1782/2003]», debe interpretarse en el sentido de que, en el contexto de una solicitud de activación de derechos de ayuda por retirada de tierras para una superficie forestada con arreglo a esa disposición, la superficie en cuestión debe haber sido objeto en 2008 de una solicitud de ayuda de conformidad con el artículo 22 del Reglamento n.º 1782/2003, seguida de un control administrativo de las condiciones de admisión de conformidad con el artículo 23 de ese mismo Reglamento y, en caso necesario, de un control sobre el terreno con arreglo al artículo 25 de ese Reglamento. Además, deben haberse cumplido todos los demás requisitos que exigen los títulos III y IV *bis* del mismo Reglamento para tener derecho a un pago directo.

Costas

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

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

1) **El artículo 24, apartado 2, primera frase, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una solicitud de ayuda es presentada tanto por el propietario de superficies agrarias como por un tercero que utiliza de hecho esas superficies sin ningún fundamento jurídico, las hectáreas admisibles correspondientes a esas superficies están «a disposición» únicamente del propietario de esas superficies, en el sentido de ese precepto.**

2) **El artículo 32, apartado 2, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013, en particular la expresión «cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV *bis* del Reglamento [(CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008]», debe interpretarse en el sentido de que, en el contexto de una solicitud de activación de derechos de ayuda por retirada de tierras para una superficie forestada con arreglo a esa disposición, la superficie en cuestión debe haber sido objeto en 2008 de una solicitud de ayuda de conformidad con el artículo 22 del Reglamento n.º 1782/2003, en su versión modificada por el Reglamento n.º 479/2008, seguida de un control administrativo de las condiciones de admisión de conformidad con el artículo 23 de ese mismo Reglamento y, en caso necesario, de un control sobre el terreno con arreglo al artículo 25 de ese Reglamento. Además, deben haberse cumplido todos los demás requisitos que exigen los títulos III y IV *bis* del mismo Reglamento para tener derecho a un pago directo**.

Firmas