SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 2 de diciembre de 2010 *

En el asunto C-153/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgericht Schwerin (Alemania), mediante resolución de 3 de febrero de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 2009, en el procedimiento entre

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

y

Amt für Landwirtschaft Bützow,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (Ponente), E. Levits y M. Safjan, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG, por el Sr. J. Booth, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno griego, por el Sr. I. Chalkias y la Sra. K. Marinou, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. von Rintelen y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de septiembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 54, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 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) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 319/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006 (DO L 58, p. 32) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1782/2003»), y de los artículos 50, apartado 4, y 51, apartado 1, del 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 nº 1782/2003 (DO L 141, p. 18), en su versión modificada por el Reglamento nº 659/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006 (DO L 116, p. 20) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 796/2004»).

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «Agrargut») y el Amt für Landwirtschaft Bützow (Oficina para la organización agrícola de Bützow; en lo sucesivo, «Amt»), relativo a la fijación del importe de la ayuda que se debía conceder a Agrargut en concepto de pago único por el año 2006.

Marco jurídico

Reglamento nº 1782/2003

3 En el marco de la reforma de la política agrícola común, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento nº 1782/2003, que establece disposiciones comunes en relación con los pagos directos efectuados al amparo de los regímenes de ayuda a la renta de la política agrícola común y de determinados regímenes de ayuda en favor de los agricultores.

4 El Reglamento nº 1782/2003 establece, en particular, un régimen de ayuda a la renta de los agricultores. El artículo 1, segundo guión, de este Reglamento lo designa «régimen de pago único», y está regulado en el título III de dicho Reglamento.

5 A tenor del trigésimo segundo considerando de dicho Reglamento:

«Con vistas a preservar las ventajas que supone para el control de la oferta la retirada de tierras de la producción, y a reforzar al mismo tiempo su incidencia positiva en el medio ambiente a través del nuevo sistema de ayuda, conviene mantener las condiciones para la retirada de tierras de cultivo de la producción.»

6 El artículo 36, apartado 1, del mismo Reglamento dispone:

«La ayuda derivada del régimen de pago único se abonará con referencia a los derechos de ayuda definidos en el capítulo 3, acompañados de un número igual de hectáreas admisibles, según se definen en el apartado 2 del artículo 44.»

7 Con arreglo al artículo 44, apartados 1 y 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1782/2003:

«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 consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.»

8 El artículo 46, apartado 2, párrafo primero, del citado Reglamento es del siguiente tenor:

«Los derechos de ayuda podrán cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras. Por el contrario, el arrendamiento u otros tipos de transacciones similares sólo estarán permitidos si la cesión de derechos de ayuda se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles.»

9 El título III del Reglamento nº 1782/2003 incluye un capítulo 4, cuya sección 2 se titula «Derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción». Con arreglo al artículo 57 de dicho Reglamento, siempre que no se disponga otra cosa en dicha sección, las demás disposiciones del mencionado título III se aplicarán a estos derechos.

10 El artículo 53 del Reglamento nº 1782/2003, con la rúbrica «Determinación de los derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción», establece:

«1. No obstante lo dispuesto en los artículos 37 y 43 del presente Reglamento, en el supuesto de que en el período de referencia un agricultor esté obligado a retirar de la producción una parte de las tierras de su explotación, en virtud de lo previsto en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1251/1999, el importe medio trienal correspondiente al pago por retirada obligatoria de tierras calculado y ajustado con arreglo al anexo VII y el promedio trienal de hectáreas retiradas obligatoriamente de

la producción no se incluirán en la determinación de los derechos de ayuda a los que se refiere el artículo 43 del presente Reglamento.

2. En el caso contemplado en el apartado 1, el agricultor recibirá un [derecho] de ayuda por hectárea (denominado en lo sucesivo "derechos de ayuda por retirada de tierras") que se calculará dividiendo el importe medio trienal de retirada de tierras por el promedio trienal de hectáreas retiradas de la producción, tal como se indica en el apartado 1.

El número total de derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción será igual al promedio de hectáreas retiradas obligatoriamente.»

11 Con arreglo al artículo 54 del Reglamento nº 1782/2003, titulado «Uso de los derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción»:

«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. […]

[…]

3. Los agricultores retirarán de la producción las hectáreas admisibles a efectos de derechos por retirada de tierras.

[…]

5. Los Estados miembros podrán, en las condiciones que se determinen con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144, no aplicar el párrafo primero del apartado 2 del presente artículo, siempre y cuando tomen las medidas oportunas para impedir todo aumento significativo de la superficie agraria total admisible a efectos de derechos de ayudas por retirada de tierras.

6. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 36 y en el apartado 1 del artículo 44, los derechos de ayudas por retirada de tierras de la producción se solicitarán antes que cualquier otro [derecho] de ayuda.

7. La obligación de retirada de la producción seguirá aplicándose a los derechos de ayudas por retirada de tierras de la producción que se cedan.»

12 El artículo 56, apartado 1, de dicho Reglamento, titulado «Utilización de las tierras retiradas de la producción», dispone:

«Las tierras retiradas de la producción se mantendrán en buenas condiciones agrarias y medioambientales con arreglo a lo establecido en el artículo 5.

Sin perjuicio del artículo 55, no podrán destinarse a ningún uso agrario ni producir cultivo alguno con fines comerciales.»

13 El Reglamento nº 1782/2003 incluye en el capítulo 5 del título III la sección 1, titulada «Aplicación regional», que prevé la posibilidad de que los Estados miembros apliquen el régimen de pago único a escala regional.

14 El artículo 63, apartados 1 y 2, de este Reglamento, que forma parte de dicha sección 1, establece:

«1. En caso de aplicación del artículo 59, los derechos de ayudas determinados al amparo de la presente sección sólo podrán cederse o utilizarse dentro de la misma región o entre regiones en las que los derechos de ayudas por hectárea sean los mismos.

2. En caso de aplicación del artículo 59, y no obstante lo dispuesto en el artículo 53, los agricultores de la región que corresponda recibirán derechos de ayuda por retirada de tierras.

El número de derechos de ayuda por retirada de tierras se establecerá multiplicando las tierras de un agricultor subvencionables, con arreglo al apartado 2 del artículo 54 y declaradas en el primer año de aplicación del régimen de pago único, por un porcentaje de retirada de tierras.

El porcentaje de retirada de tierras se calculará multiplicando el porcentaje básico de retirada de tierras obligatoria del 10 % por la proporción, en la región afectada, entre

las tierras para las que se hayan concedido en el período de referencia los pagos por superficie de cultivos herbáceos contemplados en el anexo VI y las tierras subvencionables con arreglo al apartado 2 del artículo 54 en el período de referencia.

El valor de los derechos de ayuda por retirada de tierras será el valor regional para derechos de ayuda tal como se hayan establecido con arreglo al apartado 2 del artículo 59 o, en su caso, con arreglo al párrafo primero del apartado [3] del artículo 59.

[…]»

Reglamento nº 796/2004

15 Según el quinquagésimo nono considerando del Reglamento nº 796/2004:

«[…] de acuerdo con el apartado 6 del artículo 54 del Reglamento (CE) nº 1782/2003, los derechos de ayuda por retirada de tierras deben activarse antes de cualquier otro derecho. En este contexto, es preciso establecer disposiciones relativas a dos situaciones. En primer lugar, las superficies declaradas como retiradas de la producción con el fin de activar los derechos por retirada de tierras y de las que se descubra que en realidad no lo han sido, se deducirán de la superficie total declarada en virtud del régimen de pago único como superficie no determinada. En segundo lugar, debería ocurrir lo mismo, de forma ficticia, en relación con la superficie correspondiente a los derechos por retirada de tierras que no se hayan activado si, al mismo tiempo, otros derechos se han activado con la superficie correspondiente.»

16 En virtud del artículo 2, punto 22, del Reglamento nº 796/2004:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

(22) "Superficie determinada": la superficie que cumple todas las condiciones establecidas en las normas para la concesión de la ayuda; en el caso del régimen de pago único, la superficie declarada sólo podrá considerarse determinada si va acompañada por el correspondiente número de derechos de ayuda».

17 El título IV de la parte II del Reglamento nº 796/2004, relativa al sistema integrado de gestión y control, contiene reglas relativas al cálculo de las ayudas establecidas por el Reglamento nº 1782/2003, sus reducciones y sus exclusiones.

18 Con arreglo al artículo 50, apartado 4, de dicho Reglamento:

«Sin perjuicio de las reducciones y exclusiones contempladas en los artículos 51 y 53, con relación a las solicitudes de ayuda presentadas en virtud del régimen de pago único se aplicarán las disposiciones siguientes con respecto a los derechos de retirada de tierras, a efectos de la definición de "superficie determinada" que figura en el punto 22 del artículo 2:

a) en caso de que un agricultor no declare toda su superficie a efectos de activar los derechos de retirada de tierras de que dispone pero declare, al mismo tiempo, una

superficie correspondiente para la activación de otros derechos, se considerará que esa superficie se ha declarado como superficie retirada de la producción y que no se ha determinado a efectos del grupo de cultivos mencionado en la letra a) del apartado 1 del artículo 49;

b) en caso de comprobarse que una superficie declarada como superficie retirada de la producción no lo sea, se considerará que esa superficie no se ha determinado.»

19 El artículo 51, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004 dispone:

«Cuando, para un grupo de cultivos, la superficie declarada a efectos de cualesquiera regímenes de ayuda por superficie, excepto los relativos a las patatas para fécula, las semillas y el tabaco, según lo dispuesto en los artículos 6, 9 y 10 *quater,* respectivamente, del título IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003, sobrepase a la superficie determinada de conformidad con el artículo 50, apartados 3, 4 y 5, del presente Reglamento, la ayuda se calculará sobre la base de la superficie determinada, reducida en el doble de la diferencia comprobada, si ésta es superior al 3 % o 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.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 En 2006, Agrargut disponía de 12,10 derechos de ayuda y de 59,57 derechos de retirada de tierras. Además, poseía 11,90 hectáreas de pasto y 36,10 hectáreas de tierras de cultivo.

21 En su solicitud de pago único relativa al año 2006, Agrargut declaró derechos de retirada de tierras y derechos de ayuda relativos a 36,10 hectáreas de tierras de cultivo retiradas y a 11,90 hectáreas de pasto, respectivamente.

22 El Amt desestimó esta solicitud mediante resolución de 8 de enero de 2007. También desestimó el recurso administrativo interpuesto por Agrargut contra esta resolución desestimatoria mediante resolución de 15 de agosto de 2007.

23 El Amt consideró que, con arreglo al artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003, Agrargut estaba obligada a reclamar con carácter prioritario sus derechos de retirada de tierras. Comoquiera que no había reclamado la totalidad de dichos derechos y había declarado al mismo tiempo una superficie de 11,90 hectáreas a fines de utilizar sus derechos de ayuda, el Amt estimó que debía reputarse, en virtud del artículo 50, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 796/2004, que dicha superficie había sido declarada retirada de la producción y no determinada, en el sentido del artículo 2, punto 22, de dicho Reglamento. En consecuencia, aplicó las sanciones previstas en el artículo 51, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004.

24 El 19 de septiembre de 2007, Agrargut interpuso un recurso contra la resolución del Amt ante el Verwaltungsgericht Schwerin. Sostiene que la obligación de solicitar los derechos de retirada de tierras antes que cualquier otro derecho se relaciona solo con las hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, en el sentido del artículo 54 del Reglamento nº 1782/2003. Afirma que ello se desprende tanto del tenor como del espíritu y de la finalidad del artículo 50, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 796/2004.

25 Agrargut sostiene además que la aplicación del régimen de sanciones previsto por los Reglamentos nos 1782/2003 y 796/2004 presupone la existencia de un comportamiento culposo del solicitante, lo que a su juicio no es así en el caso de autos. También alega que las disposiciones controvertidas no son lo suficientemente claras y comprensibles.

26 El Amt considera que la obligación establecida en el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 debe interpretarse a la luz del trigésimo segundo considerando de ese Reglamento. Afirma que ésta necesita, en particular, que se vele por que la totalidad de los derechos de ayuda por retirada de tierras concedidos en 2005 se utilicen y que, en consecuencia, las superficies correspondientes se retiren realmente. Arguye que la sanción establecida en el artículo 51 del Reglamento nº 796/2004 responde también a este objetivo. Sostiene que el agricultor que posee más derechos de retirada de tierras que hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras tendrá de este modo gran interés en transferir dichos derechos, o, con carácter subsidiario, en abstenerse de declarar otros derechos de ayuda simultáneamente.

27 En este contexto, el tribunal remitente señala que los derechos de retirada de tierras solo pueden reclamarse unidos a superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras. A este respecto, se pregunta si el agricultor que ha declarado la totalidad de la superficie admisible a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras de la que dispone ha por ello declarado «toda su superficie», en el sentido del artículo 50, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 796/2004.

28 Por otra parte, dicho tribunal observa que el Reglamento (CE) nº 2025/2006 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2006, por el que se modifica el Reglamento nº 796/2004 (DO L 384, p. 81), ha aclarado lo dispuesto en el artículo 50, apartado 4, del Reglamento nº 796/2004. En este caso, se pregunta si, habida cuenta del principio de protección de la confianza legítima, la sanción establecida en el artículo 51 del Reglamento nº 796/2004 debe aplicarse efectivamente a un supuesto como el del litigio principal.

29 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Schwerin decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Le está prohibido a un agricultor, antes de la activación de todos los derechos de ayuda basados en la retirada de tierras, activar derechos de ayuda basados en pastos permanentes, aun cuando no posea otras superficies (tierras de cultivo) admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Las sanciones establecidas en el artículo 51 del Reglamento (CE) nº 796/2004 son también aplicables al agricultor que antes del 29 de diciembre de 2006 (a falta de superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras) incumpla la obligación de activación previa de todos los derechos de ayuda basados en la retirada de tierras?»

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la primera cuestión

30 Mediante su primera cuestión, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 debe interpretarse en el sentido

de que un agricultor solo puede solicitar disfrutar de los derechos de ayuda de que dispone, incluidos los unidos a superficies que no son admisibles a efectos de la ayuda por retirada de tierras, si ha activado previamente la totalidad de sus derechos de retirada de tierras.

31 Con carácter previo, procede recordar que, con arreglo al artículo 36, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003, la ayuda derivada del régimen de pago único se abonará con referencia a los «derechos de ayuda», acompañados de un número igual de hectáreas admisibles.

32 Por otro lado, el artículo 54, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 establece que 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. El apartado 2 de dicho artículo precisa lo que debe entenderse por «hectárea admisible a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras». Se trata de 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.

33 De este modo, a fines de la utilización de los derechos de ayuda por retirada de tierras, solo se pueden declarar superficies agrarias ocupadas por tierras de cultivo. En cambio, con arreglo al artículo 44, apartado 2, del Reglamento nº 1782/2003, en relación con el apartado 1 del mismo artículo, los derechos de ayuda pueden activarse unidos a cualquier otra superficie agrícola de la explotación ocupada por tierras de cultivo o pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

34 En estas circunstancias, el tribunal remitente duda en cuanto al alcance de la obligación establecida en el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003, en particular en el supuesto de que el agricultor de que se trata disponga de más derechos de retirada de tierras que hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras.

35 Dicho tribunal se pregunta en particular si la obligación según la cual los derechos de ayuda por retirada de tierras deben reclamarse antes de cualquier otro derecho tiene un carácter incondicional, en el sentido de que está vinculada con la totalidad de la superficie de la que dispone el agricultor de que se trata, o si solo reviste carácter condicional, en el sentido de que solo se vincula a las superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras.

36 En el segundo supuesto, el agricultor cumple la obligación a que se refiere el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 desde el momento en que ha declarado la totalidad de la superficie admisible a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras de la que dispone para utilizar sus derechos de ayuda por retirada de tierras, aunque una determinada cantidad de sus derechos de retirada de tierras quede inutilizada.

37 En cambio, en el primer supuesto, el agricultor que, como en el caso de autos, dispone de más derechos de ayuda por retirada de tierras que hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras no puede invocar ningún «derecho de ayuda», en el sentido del capítulo 3 del título III del Reglamento nº 1782/2003. Si desea beneficiarse de estos derechos de ayuda, el agricultor de que se trata debe transferir con carácter previo una parte de sus derechos de ayuda por retirada de tierras o adquirir superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras para disponer de un número equivalente de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras y de derechos de ayuda por retirada de tierras.

38 En este contexto, procede señalar que el tenor del artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 no permite, por sí mismo, proporcionar una respuesta a la cuestión formulada por el tribunal remitente.

39 No obstante, se desprende del sistema y de los objetivos del Reglamento nº 1782/2003 que la obligación que establece su artículo 54, apartado 6, tiene carácter incondicional, en el sentido definido en el apartado 35 de la presente sentencia.

40 A este respecto, cabe recordar que uno de los objetivos de dicho Reglamento, como enuncia su considerando trigésimo segundo, es mantener las condiciones para la retirada de tierras de cultivo de la producción, con vistas a preservar las ventajas que supone para el control de la oferta la retirada de tierras de la producción, y a reforzar al mismo tiempo su incidencia positiva en el medio ambiente. A tal fin, el legislador de la Unión ha establecido una serie de medidas destinadas a garantizar la retirada de tierras de superficies agrícolas.

41 En particular, en los artículos 53 y 63, apartado 2, del Reglamento nº 1782/2003 se prevé atribuir a los agricultores derechos de retirada de tierras para incitarles mediante ayudas financieras a retirar una parte de las superficies de las que disponen. En efecto, el agricultor que desee obtener derechos de ayuda por retirada de tierras debe declarar en su solicitud de pago único un número de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras equivalente a la cantidad de derechos de ayuda por retirada de tierras que reclama y, con arreglo al artículo 54, apartado 3, del mismo Reglamento, dichas superficies deben ser objeto de retirada efectiva.

42 Además, para garantizar la retirada efectiva de la totalidad de las superficies destinadas a ser retiradas, que corresponde cuantitativamente al conjunto de derechos de retirada de tierras existentes, el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 impone a los agricultores reclamar sus derechos de retirada de tierras antes de cualquier otro derecho. Esta obligación se ve acompañada de un mecanismo

sancionador establecido en los artículos 50, apartado 4, y 51, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004. Como enuncia el quincuagésimo nono considerando de este último Reglamento, las superficies correspondientes a derechos de retirada de tierras que no se hayan activado serán consideradas superficie indeterminada si al mismo tiempo se activan otros derechos por la superficie correspondiente.

43 No obstante, a fin de preservar el efecto útil del artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003, es esencial que los derechos de retirada de tierras se activen antes de otros derechos, estén o no basados en superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras. En efecto, en caso contrario la retirada efectiva de tierras agrícolas estaría comprometida, en la medida en que una parte de los derechos de retirada de tierras quedaría inutilizada porque determinados agricultores han transferido una parte de sus superficies admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras o porque han recibido por cesión –con arreglo al artículo 46 de dicho Reglamento, en relación con el artículo 57 de éste o, en caso de regionalización del régimen de pago único, en virtud del artículo 63, apartado 1, del mismo Reglamento–, derechos de ayuda por retirada de tierras sin las tierras vinculadas a éstos.

44 De ello se desprende que procede responder a la primera cuestión que el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 debe interpretarse en el sentido de que un agricultor sólo puede solicitar los derechos de ayuda de que dispone, incluidos los vinculados a superficies que no son admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, si ha activado con carácter previo la totalidad de sus derechos de ayuda por retirada de tierras.

Sobre la segunda cuestión

45 Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta si el artículo 51 del Reglamento nº 796/2004, en relación con el artículo 50, apartado 4, de dicho Reglamento,

debe interpretarse en el sentido de que la sanción establecida en dicho artículo 51, apartado 1, es de aplicación a un agricultor que, aun no habiendo activado la totalidad de sus derechos de retirada de tierras, ha activado derechos de ayuda basados en pastos permanentes, incluso cuando no disponía de un número de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras suficiente para invocar la totalidad de sus derechos de retirada de tierras.

46 Como se desprende del quincuagésimo nono considerando del Reglamento nº 796/2004, el artículo 51, apartado 1, de éste, en relación con el artículo 50, apartado 4, de dicho Reglamento, establece un régimen de sanciones aplicable a los agricultores que, incumpliendo el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003, han invocado derechos de ayuda, incluidos los vinculados con superficies que no son admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, sin haber activado previamente la totalidad de sus derechos de retirada de tierras.

47 De ello se deduce que las sanciones previstas en el artículo 51, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004 se aplican en principio a un agricultor que, como en el litigio principal, no ha activado la totalidad de sus derechos de retirada de tierras habiendo activado derechos de pago basados en pastos permanentes, aunque no disponía de un número de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras para utilizar el conjunto de sus derechos de retirada de tierras.

48 Sin embargo, como señala el tribunal remitente, es obligado poner de manifiesto que el tenor del artículo 50, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 796/2004 no carece de ambigüedad. La falta de claridad de dicha disposición se debe, en particular, a la posición del adjetivo «correspondiente» en su texto, la cual introduce ciertamente una confusión en cuanto a la superficie que éste califica.

49 Además, el legislador de la Unión reconoció expresamente esta falta de claridad al adoptar el Reglamento nº 2025/2006.

50 En efecto, el quinto considerando del Reglamento nº 2025/2006, tras recordar que el artículo 54, apartado 6, del Reglamento nº 1782/2003 establece que los derechos de retirada de tierras se reclamarán antes de cualquier otro derecho, enuncia que, «al objeto de garantizar la igualdad de trato a los agricultores que no disponen de toda la superficie retirada de la producción requerida para solicitar todos sus derechos por retirada de tierras, conviene aclarar las disposiciones establecidas en el artículo 50, apartado 4, del Reglamento […] nº 796/2004». A tal fin, el texto del artículo 50, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 796/2004 fue sustituido por el siguiente:

«en caso de que un agricultor no declare toda la superficie a efectos de activar los derechos de retirada de tierras de que dispone pero declare, al mismo tiempo, una superficie para la activación de otros derechos, se considerará que se ha declarado superficie retirada de la producción la superficie correspondiente a los derechos de retirada de tierras no declarados».

51 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica exige que una normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone. En efecto, los justiciables deben poder conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, en particular, las sentencias de 15 de julio de 2010, Comisión/Reino Unido, C-582/08, Rec. p. I-7195, apartado 49, y de 11 de noviembre de 2010, Grootes, C-152/09, Rec. p. I-11285, apartado 43).

52 En estas circunstancias, y habida cuenta de lo referido en el apartado 38 de la presente sentencia, procede no aplicar la sanción prevista en el artículo 51, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004 en circunstancias como las expuestas en el apartado 47 de la presente sentencia.

53 Se desprende de las consideraciones anteriores que el artículo 51 del Reglamento nº 796/2004, en relación con el artículo 50, apartado 4, de dicho Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que, habida cuenta del principio de seguridad jurídica, la sanción prevista en dicho artículo 51, apartado 1, no es de aplicación a un agricultor que, aun no habiendo activado la totalidad de sus derechos de retirada de tierras porque no tenía un número suficiente de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, ha activado derechos de ayuda basados en pastos permanentes.

Costas

54 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 Primera) declara:

1) El artículo 54, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 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) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 319/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, debe interpretarse en el sentido de que un agricultor sólo puede solicitar los derechos de ayuda de que dispone, incluidos los vinculados a superficies que no son admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, si ha activado con carácter previo la totalidad de sus derechos de ayuda por retirada de tierras.

2) **El artículo 51 del 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 nº 1782/2003, en su versión modificada por el Reglamento nº 659/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006, en relación con el artículo 50, apartado 4, de dicho Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que, habida cuenta del principio de seguridad jurídica, la sanción prevista en dicho artículo 51, apartado 1, no es de aplicación a un agricultor que, aun no habiendo activado la totalidad de sus derechos de retirada de tierras porque no tenía un número suficiente de hectáreas admisibles a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, ha activado derechos de ayuda basados en pastos permanentes.**

Firmas