

**Asunto C-267/24****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

16 de abril de 2024

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Administrativen sad Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria)

**Fecha de la resolución de remisión:**

4 de abril de 2024

**Parte demandante:**

Kanevi Komers DS EOOD

**Parte demandada:**

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond Zemedelie (director ejecutivo adjunto del Fondo Nacional de Agricultura)

**Objeto del procedimiento principal**

Demanda presentada contra una decisión por la cual se concedió a la demandante un importe reducido de la ayuda agrícola solicitada con arreglo a la normativa sobre pagos directos por superficie y se le pusieron determinadas sanciones debido a que en una inspección se había constatado que las superficies comunicadas no se correspondían con las comprobadas

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

**Cuestiones prejudiciales**

1) ¿Es de aplicación directa por los Estados miembros la disposición del artículo 15 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de

marzo de 2014, o es precisa para su aplicación la adopción de una normativa nacional?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 15 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, en el sentido de que para la debida comunicación del beneficiario a la autoridad competente de que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación basta con una comunicación por escrito que sea recibida por la autoridad competente, y que no es necesaria su presentación por medio de una determinada plataforma?

3) ¿Deben interpretarse las limitaciones que impone el artículo 15 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, al derecho del beneficiario, con arreglo al cual este solamente puede informar sin ser sancionado a la autoridad competente de que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de la presentación si «no [ha] sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno» y «esta autoridad no le [ha] informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago», en el sentido de que exigen una prueba de la notificación de la autoridad competente al beneficiario sobre su intención de efectuar un control o sobre la existencia de un incumplimiento en la solicitud de ayuda o de pago? ¿Permite dicha disposición del Reglamento que el beneficiario, cuando la autoridad competente no le ha informado de su intención de efectuar un control sobre el terreno ni le ha informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago, retire su solicitud antes de ser informado por la autoridad competente, en caso de que ya se haya efectuado un control y se haya constatado un incumplimiento?

[4] ¿Se oponen el considerando 17 y el artículo 15 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, a una normativa nacional con arreglo a la cual «el solicitante de la ayuda no puede retirar la solicitud presentada, o retirarla respecto de alguno de los regímenes de ayuda, cuando: 1) ha sido informado de los solapamientos allí detectados en relación con las parcelas en que se han detectado solapamientos; 2) ha sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno; 3) ha sido sometido a un control sobre el terreno y se le ha informado de la existencia de incumplimientos referidos a superficies y/o animales en relación con aquellos afectados por dichos incumplimientos»; a una práctica administrativa de la autoridad nacional en la realización de controles sobre el terreno (en que el beneficiario no es informado del control ni de su resultado), y a una práctica administrativa de la autoridad nacional que, por razones de mera simplificación de la tramitación de solicitudes, exige al beneficiario que presente la notificación escrita de la retirada de la solicitud por medio de un determinado sistema?

[5] ¿Es de aplicación en el procedimiento principal el artículo 49, apartado 1, tercera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

(DO 2016, C 202, p. 389) a la sanción impuesta al agricultor en virtud del artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014 [derogado por el Reglamento Delegado (UE) 2022/1172 de la Comisión, de 4 de mayo de 2022, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad (DO 2022, L 183, p. 12), conforme a su considerando 16 que reza: «En interés de la claridad y la seguridad jurídica, el Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión debe ser derogado. No obstante, este debe seguir aplicándose a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023, a las solicitudes de pago presentadas en relación con las medidas de ayuda aplicadas en el marco del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y al sistema de control y sanciones administrativas en relación con las normas de ecocondicionalidad.»] que estaba en vigor durante el ejercicio 2019, es decir, en el momento en que se impuso la sanción por medio del escrito de notificación de la autorización y de la ayuda financiera pagada en el marco de las disposiciones y medidas sobre los pagos directos por superficie en el ejercicio 2019, de 5 de diciembre de 2022, expediente [...], si en el momento en que el tribunal examina la causa el Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, en su versión vigente desde el 1 de enero de 2023 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>), ya no contiene el artículo 19 *bis*?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad: considerando 17 y artículos 15, 18, 19 y 19 *bis*

Reglamento Delegado (UE) 2022/1172 de la Comisión, de 4 de mayo de 2022, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad: considerando 16 y artículo 13

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículo 49, apartado primero

Sentencia de 2 de octubre de 2014, Vlaams Gewest (C-525/13, EU:C:2014:2254)

Sentencia de 29 de abril de 2021, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Tulcea (C-294/19 y C-304/19, EU:C:2021:340)

Sentencia de 7 de abril de 2022, SC Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Ley de Ayuda a los Agricultores): artículos 41 y 43

Naredba Nr. 5 ot 27.02.2009 za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (Reglamento n.º 5, de 27 de febrero de 2009, sobre los requisitos y el procedimiento de presentación de solicitudes en el marco de los regímenes y medidas de pagos directos; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 5/2009»): artículos 1, 2, 4, 11, 12 y 14

Con arreglo al artículo 14, apartado 1, de dicho Reglamento, el solicitante de la ayuda puede retirar la solicitud o retirarla respecto de alguno de sus regímenes de ayuda o medidas hasta el momento en que se efectúe el pago en relación con el régimen o la medida correspondiente. La retirada se llevará a cabo mediante solicitud por escrito dirigida a la correspondiente Oblastna direktsia na Darhzaven fond «Zemedelie» (Dirección Regional del Fondo Nacional de Agricultura, Bulgaria) competente.

En virtud del artículo 14, apartado 6, del Reglamento: «El solicitante no podrá retirar la solicitud presentada o retirarla respecto de alguno de sus regímenes o medidas cuando:

- 1) haya sido informado de solapamientos contenidos en ella en relación con las parcelas donde se hayan detectado solapamientos;
- 2) haya sido informado de que se le ha seleccionado para un control sobre el terreno;
- 3) haya sido objeto de un control sobre el terreno y se le haya informado de la existencia de incumplimientos referidos a superficies y/o animales en relación con aquellos afectados por dichos incumplimientos.»

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La demandante presentó una solicitud de ayuda en el marco de distintos regímenes y medidas de pagos directos por superficie para el ejercicio 2019. Los recursos para la ayuda proceden del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo (Feader) y del presupuesto nacional de la República de Bulgaria.
- 2 A raíz de la solicitud se llevaron a cabo inspecciones administrativas y un control sobre el terreno. Según informa la demandante en la demanda presentada ante el órgano jurisdiccional remitente, entre el 8 y el 28 de agosto de 2019 el Fondo Nacional de Agricultura efectuó un control de las superficies comunicadas en la

solicitud. Las superficies comunicadas por la sociedad fueron calificadas en dicho control como totalmente subvencionables con arreglo a diversos regímenes. A su petición, el órgano jurisdiccional nacional fue informado de que entre el 22 y el 25 de octubre de 2019 se había llevado a cabo un control, sin que constase que se hubiesen comunicado al beneficiario los resultados de este ni que se le hubiese informado de la realización del control. No se le notificaron ni el número ni la fecha de la orden de realización del control.

- 3 Mediante notificación de 4 de noviembre de 2019, registrada en la secretaría de la Dirección Regional del Fondo Nacional de Agricultura de Targovishte con el número de expediente 02-250-2600/3865, la sociedad demandante retiró la solicitud de ayuda por lo que respecta a ciertas superficies mencionadas.
- 4 Ante estas circunstancias, el Zamestnik izpalnitelen direktor (director ejecutivo adjunto) del Fondo Nacional de Agricultura respondió a la solicitud de ayuda de la demandante, con número de identificación individual 25/240419/09561 para el ejercicio 2019, mediante el escrito de notificación con número de registro individual 662032 de 5 de diciembre de 2022, expediente 01-2600/6992, en que se informaba de la autorización y del pago de la ayuda financiera en el marco de los regímenes y medidas para pagos directos por superficie.
- 5 En el escrito de notificación se concedía a la sociedad demandante una ayuda financiera conforme a los importes por esta solicitados, si bien reducidos de la siguiente manera (en esencia, a causa de haberse detectado una declaración excesiva de superficies):

Reducción de 13 631,34 levas búlgaras (BGN) por la medida parcial 13.1. Pagos compensatorios en zonas de montaña; de 2 275,96 BGN por la medida parcial 13.2. Pagos compensatorios en otras zonas desfavorecidas por causas naturales graves; de 46 475,43 BGN en el marco del régimen de pago único por superficie; de 58,98 BGN en el marco del régimen de pago redistributivo; de 22 779,74 BGN en el marco del régimen de ayuda asociada para fruta (grupo principal); de 20 082,53 BGN en el marco del régimen de ayuda asociada para fruta (ciruelas y uvas de mesa); de 17 632,87 BGN en el marco del régimen de pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente — pagos directos verdes; de 1 436,87 BGN en el marco del régimen de ayuda asociada para verduras (tomates, pepinos, pepinillos y berenjenas); de 12 801,05 BGN en el marco del régimen de ayuda asociada para verduras (pimientos), y de 1 556,39 BGN en el marco del régimen de ayuda asociada para verduras (patatas, cebollas y ajos).

Con arreglo a los artículos 19 y 19 *bis* del Reglamento n.º 640/2014, se impusieron las siguientes sanciones, que habían de retenerse de futuros pagos:

En el marco del régimen de pago único por superficie: 22 712,35 BGN; por la medida parcial 13.1. (Pagos compensatorios en zonas de montaña): 6 920,23 BGN; por la medida parcial 13.2. (Pagos compensatorios en otras zonas

desfavorecidas por causas naturales graves): 1 533,15 BGN; en el marco del régimen de ayuda asociada para fruta (grupo principal): 22 779,74 BGN.

- 6 Sobre la retirada de parcelas, el demandado ha alegado ante el órgano jurisdiccional remitente que no es correcto el argumento de la demandante según el cual el escrito de notificación de 4 de noviembre de 2019, número de expediente 02-250-2600/3865, dio lugar a una retirada de superficies. A su parecer, la retirada solo es válida si se lleva a cabo por medio del sistema integrado de gestión y control (IVKS) en la forma y con el procedimiento que permitan el seguimiento ulterior de la tramitación de la solicitud. El IVKS incluye una función que, cuando se presenta una solicitud de retirada total o parcial de superficies, lleva a cabo un control de admisibilidad dirigido a confirmar o denegar la retirada. Cualquier otra forma de retirada que no permita la comprobación objetiva de su admisibilidad no se recoge en el acta del procedimiento de solicitud y no se tramita como solicitud de retirada. A este respecto, afirma que, mediante escrito de 18 de diciembre de 2019, número de expediente 02-2600/6724#1, se informó al administrador de la sociedad demandante de que no podía efectuar la retirada de parcelas de manera contraria a lo exigido por el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5/2009.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 7 La sociedad Kanevi Komers DS EOOD sostiene que no es aplicable el Reglamento 2021/2115, ya que se refiere al período comprendido entre los años 2023 y 2027. Considera que para el litigio principal son pertinentes las disposiciones del Reglamento n.º 1306/2013 y del Reglamento n.º 640/2014. La demandante entiende que informó en tiempo oportuno a la Administración sobre la retirada de las superficies comunicadas y que respetó la forma escrita establecida en el artículo 15 del Reglamento n.º 640/2014. En la orden de efectuar el control sobre el terreno no se menciona parcela alguna, de modo que la Administración no dispone de ninguna prueba de que la ejecución del control sobre el terreno se ordenase precisamente para las parcelas que han sido retiradas. Añade que, con arreglo al artículo 15 del Reglamento n.º 640/2014, las sanciones administrativas establecidas en el capítulo de dicho artículo no se aplicarán a aquellas partes de las solicitudes de ayuda o de pago respecto de las cuales el beneficiario comunique por escrito a la autoridad competente que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación, siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago. A raíz de la información facilitada por el beneficiario en el sentido del apartado 1, se rectificó la solicitud de ayuda o de pago de manera que reflejase correctamente la realidad. A su parecer, la aplicación directa de la disposición del Derecho de la Unión implica que los casos descritos en el artículo 14, apartado 6, del Reglamento n.º 5/2009, en que no se admite la retirada, consistan también en dos supuestos: el [descrito] en el punto 1,

en que antes de presentar la solicitud de retirada el solicitante ha sido informado de la existencia de incumplimientos en su solicitud, y un segundo supuesto (que acumula los puntos 2 y 3), en que antes de presentar su solicitud de retirada se ha informado al solicitante de que ha sido seleccionado para un control sobre el terreno, que este se ha llevado a cabo y que en él se han detectado incumplimientos. Sin embargo, a su parecer en el caso de autos no concurre ninguno de los impedimentos para la retirada.

- 8 El director ejecutivo adjunto del Fondo Nacional de Agricultura considera que no es necesaria la petición de decisión prejudicial. Afirma que no hay contradicción alguna entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión. La disposición sancionadora del artículo 19 *bis* del Reglamento n.º 640/2014 ha sido aplicada correctamente, pues el acto [administrativo] se adoptó antes del 1 de enero de 2023.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

El litigio versa sobre la validez del procedimiento de retirada de parcelas por parte de la sociedad demandante y, en particular, sobre la cuestión de si esta estaba legitimada para retirar las parcelas por las que había solicitado una ayuda, no mediante el IVKS, sino de la forma descrita en el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014 y en el artículo 14 del Reglamento n.º 5/2009, es decir, mediante una solicitud por escrito dirigida a la Dirección Regional del Fondo Nacional de Agricultura y sin que la sociedad demandante hubiese sido informada ya sobre la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno o sobre la existencia de incumplimientos en su solicitud de ayuda o de pago.

La controversia en torno a la aplicabilidad de la normativa nacional debe examinarse a la luz del considerando 17 y de los artículos 15 y 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014, teniendo en cuenta que este ha sido derogado por el Reglamento Delegado 2022/1172, y a la luz del artículo 49, apartado 1, tercera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Sobre estas cuestiones litigiosas no existe interpretación alguna del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que pueda servir de orientación al órgano jurisdiccional nacional.

En la formulación de las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente observa que el artículo 15 del Reglamento Delegado n.º 640/2014 dispone lo siguiente: «Las sanciones administrativas establecidas en el presente capítulo no se aplicarán a aquellas partes de las solicitudes de ayuda o de pago respecto de las cuales el beneficiario comunique por escrito a la autoridad competente que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación, siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un

control sobre el terreno, y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago.»

Respecto al litigio principal, se plantean las siguientes cuestiones en relación con la aplicación de la citada disposición.

En primer lugar, cómo debe entenderse el pasaje «el beneficiario comunique por escrito a la autoridad competente que la solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter después de su presentación», y si de su interpretación se deduce que para cumplir con esta disposición basta con que la información se presente por escrito y sea recibida por la autoridad competente, o si (conforme a la práctica nacional) debe presentarse siguiendo una forma determinada y mediante una plataforma concreta, aunque el Reglamento no disponga nada a este respecto y no esté expresamente prevista la competencia de los Estados miembros para establecer normas complementarias sobre la aplicación del Reglamento.

En segundo lugar, cómo se ha de entender el pasaje «siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno, y que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago», pues a este respecto es necesaria una interpretación [acerca de la cuestión] de hasta qué momento no deben cumplirse los requisitos negativos «siempre que el beneficiario no haya sido informado de la intención de la autoridad competente de efectuar un control sobre el terreno» y «[siempre] que esta autoridad no le haya informado ya de la existencia de incumplimientos en la solicitud de ayuda o de pago» en relación con la presentación de la solicitud de retirada de superficies por el beneficiario, y [se plantea la cuestión de] si, en atención al tenor de la disposición citada, procede interpretarla en el sentido de que, no habiendo sido informado el beneficiario de que la autoridad tiene intención de efectuar un control ni de la existencia de incumplimientos en su solicitud, hasta el momento en que le sea comunicada la concurrencia de los requisitos negativos para presentar la información tiene derecho a notificar por escrito a la autoridad competente que su solicitud de ayuda o de pago es incorrecta o ha adquirido semejante carácter desde su presentación.

El artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014 establece las sanciones que se impusieron a la sociedad demandante en el procedimiento principal.

El órgano jurisdiccional remitente observa que el artículo 19 *bis*, con el tenor antes expuesto, está incluido en la versión del Reglamento Delegado n.º 640/2014 (consultada el 3 de abril de 2024 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0640-20210903>).

En la siguiente versión del Reglamento Delegado n.º 640/2014 (consultada el 3 de abril de 2024 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>) ya no figura el artículo 19 *bis*.

El órgano jurisdiccional remitente observa que el considerando 16 del Reglamento Delegado 2022/1172 es del siguiente tenor: «En interés de la claridad y la seguridad jurídica, el Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión debe ser derogado. No obstante, este debe seguir aplicándose a las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023, a las solicitudes de pago presentadas en relación con las medidas de ayuda aplicadas en el marco del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y al sistema de control y sanciones administrativas en relación con las normas de ecocondicionalidad.» El artículo 13 («Derogación») presenta el siguiente tenor: «Queda derogado el Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 a partir del 1 de enero de 2023. No obstante, dicho [Reglamento] seguirá siendo aplicable a: a) las solicitudes de ayuda para pagos directos presentadas antes del 1 de enero de 2023; b) las solicitudes de pago presentadas en relación con las medidas de ayuda aplicadas en el marco del Reglamento (UE) n.º 1305/2013; c) el sistema de control y las sanciones administrativas en relación con las normas de ecocondicionalidad.»

Se plantea la cuestión de la efectividad de la derogación del artículo 19 *bis* del Reglamento Delegado n.º 640/2014 en su última versión (vigente desde el 1 de enero de 2023 y también en el momento de examen del asunto).

En caso de respuesta afirmativa a la cuestión sobre la derogación de la disposición sancionadora del artículo 19 *bis* en la última versión del Reglamento Delegado n.º 640/2014, y habida cuenta de que el acto administrativo por el que se impuso la sanción con dicha base jurídica (ahora inexistente) el 5 de diciembre de 2022, es decir, antes de entrar en vigor la última versión del Reglamento Delegado n.º 640/2014, fue posteriormente impugnado, y el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo tras la derogación del artículo 19 *bis* del Reglamento, se plantea la cuestión de la aplicabilidad del artículo 49, apartado 1, tercera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en relación con la sanción impuesta.

A la vista de los hechos del litigio principal, de las disposiciones del Derecho de la Unión, de la legislación nacional y de la doctrina, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 267 TFUE, a fin de poder cumplir con su obligación de interpretar las normas del Derecho interno de conformidad con el Derecho de la Unión.