



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 27 de enero de 2021 \*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Régimen de ayuda a los agricultores — Reglamento (UE) n.º 1306/2013 — Artículos 97, apartado 1, y 99, apartado 1 — Pagos directos — Reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad — Determinación del año que ha de tomarse en consideración para establecer el porcentaje de reducción — Sanciones proporcionadas, efectivas y disuasorias — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 — Artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a)»

En el asunto C-361/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos), mediante resolución de 23 de abril de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2019, en el procedimiento entre

**De Ruiter vof**

y

**Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y C. Schillemans y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindgren, en calidad de agente, asistido por el Sr. P. Biering, advokat;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. D. Klebs y J. Möller, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz y H. Shev, en calidad de agentes;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. G. Mendola y R. van de Westelaken, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. D. Kornilaki y S. Boelaert y por el Sr. F. Naert, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Haasbeek y el Sr. A. Sauka, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 2020;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez, por un lado, del artículo 99, apartado 1, 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 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 17), y, por otro lado, del artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1306/2013 en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO 2014, L 227, p. 69).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre De Ruiter vof y el Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»), relativo a la reducción de los pagos directos en relación con el año 2016, debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad de las ayudas recibidas en virtud de la política agrícola común (PAC), descubierto ese mismo año, pero correspondiente a incumplimientos acaecidos durante el año 2015.

### **Marco jurídico**

#### ***Reglamento n.º 1306/2013***

- 3 Según el considerando 53 del Reglamento n.º 1306/2013:

«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)], sustituido por el Reglamento (CE) n.º 73/2009 [del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento

n.º 1782/2003 (DO 2009, L 30, p. 16)], establece el principio de que el pago íntegro a los beneficiarios de algunas ayudas en virtud de la PAC debe subordinarse al respeto de las normas relativas a la gestión de las tierras, a la producción agrícola y a las actividades agrícolas. Este principio quedó reflejado posteriormente en el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo [de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2005, L 277, p. 1)], y en el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo [de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO 2007, L 299, p. 1)].

En virtud del “sistema de condicionalidad”, los Estados miembros deben imponer sanciones en forma de reducción o exclusión, total o parcial, de la ayuda recibida en el marco de la PAC».

4 Con arreglo al considerando 57 de este Reglamento:

«El sistema de condicionalidad implica ciertas obligaciones administrativas tanto para los beneficiarios como para las administraciones nacionales, ya que hay que garantizar el mantenimiento de registros, llevar a cabo controles y aplicar sanciones en caso necesario. Dichas sanciones deben ser proporcionadas, efectivas y disuasivas y deben aplicarse sin perjuicio de otras sanciones establecidas en virtud del derecho nacional o de la Unión. Por coherencia, conviene unificar las correspondientes disposiciones de la Unión en un único instrumento jurídico [...]».

5 El artículo 91 del citado Reglamento, que lleva por título «Principio general», dispone, en su apartado 1:

«Cuando un beneficiario a que se refiere el artículo 92 incumpla las normas de condicionalidad, previstas en el artículo 93, se le impondrá una sanción administrativa.»

6 El artículo 92 del mismo Reglamento, titulado «Beneficiarios afectados», establece, en su párrafo primero:

«El artículo 91 se aplicará a los beneficiarios que reciban pagos directos [...]».

7 El artículo 97 del Reglamento n.º 1306/2013, que lleva por título «Aplicación de la sanción administrativa», es del siguiente tenor:

«1. La sanción administrativa prevista en el artículo 91 se aplicará cuando no se respeten las normas de condicionalidad en cualquier momento de un año natural determinado (“el año natural de que se trate”), y el incumplimiento en cuestión sea directamente imputable al beneficiario que presentó la solicitud de ayuda o la solicitud de pago en el año natural de que se trate.

[...]

2. En los casos en que la tierra se transfiera durante el año natural de que se trate o los años de que se trate, el apartado 1 también será aplicable cuando el incumplimiento en cuestión resulte de un acto u omisión que se pueda atribuir directamente a la persona a quien se transfirió la tierra de cultivo o que la transfirió. No obstante lo establecido en la primera frase, en caso de que la persona a la que se pueda atribuir directamente el acto u omisión haya presentado una solicitud de ayuda o una solicitud de pago en el año natural de que se trate o en los años de que se trate, la sanción administrativa se aplicará sobre la base de los importes totales de los pagos a que se refiere el artículo 92, concedidos o por conceder a dicha persona.

A efectos de lo dispuesto en el presente apartado, se entenderá por “cesión” todo tipo de transacción en virtud de la cual la tierra de cultivo deja de estar a disposición del cesionista.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán decidir no aplicar una sanción administrativa por beneficiario y año natural cuando el importe de la misma sea inferior o igual a 100 [euros], sin perjuicio de las normas que se adopten de conformidad con el artículo 101.

Cuando un Estado miembro decida hacer uso de la opción contemplada en el párrafo primero, la autoridad competente adoptará el año siguiente, con respecto a una muestra de beneficiarios, las medidas necesarias para comprobar que el beneficiario ha subsanado los incumplimientos observados de que se trate. Se notificarán al beneficiario el incumplimiento y la obligación de adoptar medidas correctoras.

[...]»

8 A tenor del artículo 99 de dicho Reglamento, titulado «Cálculo de la sanción administrativa»:

«1. La sanción administrativa prevista en el artículo 91 se aplicará mediante la reducción o exclusión del importe total de los pagos enumerados en el artículo 92, concedidos o por conceder a tal beneficiario, respecto a las solicitudes de ayuda que haya presentado o presente en el transcurso del año natural en que se haya descubierto el incumplimiento.

[...]»

#### ***Reglamento de Ejecución n.º 809/2014***

9 El artículo 73 del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, que lleva por título «Principios generales», dispone en su apartado 4, párrafo primero, letra a):

«La sanción administrativa se aplicará al importe total de los pagos contemplados en el artículo 92 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 que se hayan concedido o vayan a concederse a dicho beneficiario:

a) como consecuencia de las solicitudes de ayuda o las solicitudes de pago que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año en que se haya descubierto el caso de incumplimiento [...]».

#### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

10 A raíz de un control efectuado el 3 de marzo de 2016 por la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Control de Alimentos y Productos de Consumo, Países Bajos), el Ministro informó, el 12 de enero de 2017, a la demandante en el litigio principal de su intención de imponerle una reducción del 5 % de los pagos directos correspondientes al año 2016, por incumplimiento de las normas de condicionalidad, debido a dos casos de incumplimiento en el ámbito de la salud que tuvieron lugar durante el año 2015 y a un caso de incumplimiento en el ámbito del bienestar animal que tuvo lugar durante el año 2016.

11 El College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos), ante quien interpuso recurso la demandante en el litigio principal, señala que el año en el que tuvieron lugar los dos primeros casos de incumplimiento de las normas de condicionalidad, a saber, el año 2015, no es el mismo que aquel en el que tuvo lugar el tercer caso de incumplimiento y en el transcurso del cual se descubrieron estos dos primeros casos, a saber, el año 2016.

- 12 El órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo al artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y al artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, cuyo texto considera claro, tanto en lengua neerlandesa como en inglés y francés, el Ministro aplicó la reducción por incumplimiento de las normas de condicionalidad en relación con el año en el que se descubrieron los casos de incumplimiento.
- 13 Dicho órgano jurisdiccional alberga dudas en cuanto a la validez de ambas disposiciones habida cuenta de la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgård y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), apartados 34 a 59, que versaba sobre los textos que precedieron a los Reglamentos aplicables en el presente asunto, señalando que las versiones lingüísticas de estos difieren de las de aquellos textos.
- 14 A la luz de esa sentencia, dicho órgano jurisdiccional pregunta si, al tomar en consideración en el Reglamento n.º 1306/2013 y en el Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, para calcular la reducción de los pagos directos, el año en que se descubrió el incumplimiento, la elección efectuada por el legislador de la Unión no resulta contraria a los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad y de seguridad jurídica.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia declaró en dicha sentencia, en primer lugar, que la consideración del año en que se descubrió el incumplimiento de las normas de condicionalidad para calcular la reducción de los pagos directos entrañaba el riesgo de que el importe de los pagos a los que se aplicase la reducción fuera mucho más elevado que el de los pagos en el año en que se produjo dicho incumplimiento o de que, por el contrario, la reducción aplicada fuera muy inferior en caso de disminución del importe de los pagos directos entre el año en el que se produjo dicho incumplimiento y el año en el que este fue descubierto; en segundo lugar, que esa consideración no permite garantizar el vínculo entre el comportamiento del agricultor que dio lugar a tal reducción o anulación y la reducción o anulación en sí, y, en tercer lugar, que esa consideración haría difícil para el agricultor afectado prever las consecuencias financieras a las que podría enfrentarse.
- 16 Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial para determinar si son válidos el artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y el artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014.
- 17 En consecuencia, pregunta si en el Derecho de la Unión existe un fundamento para imponer, en relación con el año 2016, una reducción de los pagos directos como consecuencia de un incumplimiento de las normas de condicionalidad acaecido durante el año 2015. Señala que la falta de tal fundamento menoscabaría el objetivo del Reglamento n.º 1306/2013 en materia de cumplimiento de las normas de condicionalidad, enunciado en los considerandos 53 y 54 de dicho Reglamento.
- 18 En estas circunstancias, el College van beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Son válidos el artículo 99, apartado 1, del Reglamento [n.º 1306/2013] y el artículo 73, apartado 4, [párrafo primero,] letra a), del Reglamento [de Ejecución n.º 809/2014] en la medida en que en ellos el año de descubrimiento del incumplimiento resulta decisivo para determinar el año en relación con el cual se calculará la reducción por incumplimiento de la condicionalidad en una situación en la que el año de incumplimiento de la condicionalidad no coincide con el año de descubrimiento de tal incumplimiento?»

## **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 19 Debido a los riesgos relacionados con la pandemia de coronavirus, la vista señalada para el 11 de marzo de 2020 quedó cancelada.
- 20 En consecuencia, mediante resolución de 24 de abril de 2020, las preguntas que debían responder durante la vista los interesados a los que se refiere el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se convirtieron en preguntas escritas.
- 21 Los Gobiernos danés, alemán, neerlandés y sueco, así como el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea respondieron a las preguntas escritas del Tribunal de Justicia.

## **Sobre la cuestión prejudicial**

- 22 Con carácter preliminar, procede recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio que se le ha planteado y, desde este punto de vista, le corresponde reformular las cuestiones que se le han planteado o examinar si una cuestión relativa a la validez de una disposición del Derecho de la Unión se basa en una interpretación correcta del texto de que se trata (sentencia de 17 de julio de 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, apartados 22 y 23).
- 23 Además, para proporcionar esa respuesta útil, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas del Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión (sentencia de 14 de mayo de 2020, T-Systems Magyarorszá, C-263/19, EU:C:2020:373, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 24 A este respecto, el artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, sobre cuya validez se pregunta al Tribunal de Justicia, no puede tomarse en consideración fuera del contexto en el que se inscribe y, muy especialmente, del artículo 97, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento, que dispone que la sanción administrativa prevista en el artículo 91 de ese mismo Reglamento se aplicará cuando no se respeten las normas de condicionalidad en cualquier momento de un año natural determinado, denominado «el año natural de que se trate», y el incumplimiento sea directamente imputable al beneficiario que presentó la solicitud de ayuda o la solicitud de pago en el año natural de que se trate.
- 25 El artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 establece, por su parte, que la sanción administrativa prevista en el artículo 91 de ese Reglamento se aplicará mediante la reducción o exclusión del importe total de los pagos enumerados en el artículo 92 del citado Reglamento, concedidos o por conceder a tal beneficiario, respecto a las solicitudes de ayuda que haya presentado o presente en el transcurso del año natural en que se haya descubierto el incumplimiento.
- 26 Por tanto, de una lectura conjunta de los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 no se desprende claramente que —contrariamente a la premisa en la que se basa el órgano jurisdiccional remitente para preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la validez de la segunda de estas disposiciones y acerca de la del artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014— la reducción de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad deba calcularse sobre los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se haya descubierto ese incumplimiento.
- 27 De ello se deduce que, para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil basada en una interpretación correcta de las disposiciones que menciona, debe reformularse la cuestión prejudicial.

- 28 Así pues, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, así como el artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 deben interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos por incumplimiento de las normas de condicionalidad han de calcularse sobre la base de los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en el que se haya descubierto ese incumplimiento o sobre la base de los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se haya producido ese incumplimiento, y si, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia adopte la primera de esas interpretaciones, estas dos últimas disposiciones son válidas.
- 29 En primer lugar, procede señalar que, en la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), el Tribunal de Justicia interpretó, en particular, las disposiciones del Reglamento n.º 73/2009 y las del Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento n.º 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento n.º 1234/2007 del Consejo (DO 2009, L 316, p. 65), que precedieron a los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 y al artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014.
- 30 Tal interpretación resultaba necesaria para determinar si la reducción de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad debía efectuarse sobre los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se hubiese producido el incumplimiento o sobre los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se hubiese descubierto aquel.
- 31 A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en primer término, que el Reglamento n.º 73/2009 imponía a los agricultores la obligación de respetar, cada año de explotación, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, los cuales constituyen las normas de condicionalidad (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 42).
- 32 Según el Tribunal de Justicia, la observancia de estas normas solo tenía pleno sentido si la sanción de su incumplimiento, ya sea por una negligencia o como consecuencia de un acto deliberado, se traducía en la reducción o la anulación de los pagos directos que se hubiesen abonado o que debiesen abonarse en el año natural en el que se hubiese producido dicho incumplimiento, ya que únicamente tal correspondencia permitía mantener la relación entre el comportamiento del agricultor que hubiese dado lugar a la sanción y esta última (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 43).
- 33 En segundo término, para interpretar el artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, que precisaba que, cuando no se respetasen las normas de condicionalidad en cualquier momento de un año natural determinado (denominado «el año natural considerado») y dicho incumplimiento resultase de un acto u omisión que se pudieran atribuir directamente al agricultor que había presentado la solicitud de ayuda en el año natural considerado, el importe total de los pagos directos se reduciría, el Tribunal de Justicia se negó a basarse en el tenor del artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1122/2009, ya que un reglamento de aplicación, como ese Reglamento, adoptado en virtud de una habilitación contenida en el reglamento de base, no puede ir en contra de las disposiciones de este último, del cual deriva (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartados 45, 56 y 57).
- 34 El Tribunal de Justicia precisó que esta última disposición versaba, en realidad, sobre las modalidades de imputación de la reducción de los pagos directos por incumplimiento de las normas de condicionalidad y no sobre las normas para el cálculo de dicha reducción (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartados 46 y 58).

- 35 En tercer término, el Tribunal de Justicia consideró que los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad y de seguridad jurídica corroboraban asimismo esa interpretación del marco jurídico que examinaba (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 47).
- 36 Por lo que respecta al primero de estos principios, el Tribunal de Justicia declaró que utilizar como base de cálculo de la reducción de los pagos directos los concedidos o por conceder en relación con el año en que se produjo el incumplimiento de las normas de condicionalidad permitía eliminar el riesgo de que el importe de los pagos al que se aplicaba la reducción fuera mucho más elevado que el de ese año o, al contrario, de que la reducción que se aplicara fuera muy inferior en caso de disminución del importe de los pagos directos entre el año en el que se produjo el incumplimiento y el año en el que este fue descubierto, lo que garantizaba así la igualdad de trato entre los agricultores (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 48).
- 37 Por lo que respecta al principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia consideró que el respeto de este principio se garantizaba en todo caso al calcular la reducción o la anulación de los pagos directos basándose en el importe de los pagos directos que se hubiesen abonado o que debiesen abonarse en relación con el año natural en el que se hubiese producido el incumplimiento de las normas de condicionalidad, puesto que se mantenía el vínculo entre el comportamiento del agricultor que había dado lugar a tal reducción o anulación y la reducción o anulación en sí, pues la reducción o la anulación así calculada permitía alcanzar el objetivo perseguido por la normativa de la Unión en la materia, que es sancionar los casos de incumplimiento de las normas de condicionalidad, y no iba más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo (véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 51).
- 38 Por último, en cuanto al principio de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia subrayó que, cuando la reducción o la anulación de los pagos directos se calculaba sobre la base del importe de esos pagos que se habían abonado o que debían abonarse en relación con el año natural en el que se hubiese producido el incumplimiento de las normas de condicionalidad, no se producía el riesgo de que las consecuencias financieras para el agricultor afectado fueran difícilmente previsibles, puesto que la eventual variación de las circunstancias materiales en función de las cuales se otorgan dichos pagos, posterior al momento en que se produjo el incumplimiento, no influía en las consecuencias económicas que aquel debía soportar (véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 53).
- 39 En segundo lugar, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 40 En primer término, por lo que respecta a su tenor respectivo, tanto el artículo 97, apartado 1, párrafo primero, como el artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 emplean la expresión «se aplicará» o, en algunas versiones lingüísticas, el término «se impondrá», en relación con la sanción administrativa prevista en el artículo 91 de dicho Reglamento. Como señaló el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, se trata de términos cuya acepción es amplia, que pueden significar tanto «calcular» la sanción como «imputar» esta, según la distinción realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgaard y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), apartado 46.
- 41 Pues bien, procede señalar que el artículo 97, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 hace referencia al hecho de que las normas de condicionalidad no se cumplan en cualquier momento de un año natural determinado, denominado «el año natural de que se trate», como hecho generador de la reducción o de la exclusión de los pagos directos y que está redactado

así en términos muy similares a los del artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, que se ha interpretado en el sentido de que dispone que las reducciones de los pagos directos a causa del incumplimiento de las normas de condicionalidad deben calcularse sobre la base de los pagos que se hayan abonado o que deban abonarse en relación con el año natural en que se haya producido tal incumplimiento (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartados 54 a 56).

- 42 Además, como señaló el Abogado General en los puntos 62 y 63 de sus conclusiones, de la tabla de correspondencias que figura en el anexo XI 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 n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608), se desprende que el artículo 97 del Reglamento n.º 1306/2013 sustituyó al artículo 23 del Reglamento n.º 73/2009.
- 43 Por otra parte, procede señalar que de esa tabla de correspondencias también se desprende que el artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013 sustituyó al artículo 24 del Reglamento n.º 73/2009, titulado «Normas de desarrollo de las reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad», y que preveía, en particular, las circunstancias que podían influir en el porcentaje de reducción que debía aplicarse.
- 44 Sin embargo, ninguna de las disposiciones que figuran en el artículo 24 del Reglamento n.º 73/2009 se corresponde con el tenor del artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, redactado en términos similares a los del artículo 70, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1122/2009, adoptado para aplicar el Reglamento n.º 73/2009 y que indicaba que «el porcentaje de reducción se aplicará al importe total [del] importe global de los pagos directos que se hayan concedido o se vayan a conceder al agricultor como consecuencia de las solicitudes de ayuda que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año natural en que se haya descubierto el incumplimiento».
- 45 Por lo que respecta a esta última disposición, el Tribunal de Justicia precisó que esta se refería en realidad a las modalidades de imputación de la reducción de los pagos directos por incumplimiento de las normas de condicionalidad y no a las modalidades de cálculo de dicha reducción (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgard y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartados 46 y 58).
- 46 El hecho de que el artículo 99 del Reglamento n.º 1306/2013 se titule «Cálculo de la sanción administrativa» no puede tener incidencia, ya que, por una parte, el apartado 1, párrafo primero, de dicho artículo se refiere en realidad a las modalidades de imputación de una reducción de los pagos directos por incumplimiento de las normas de condicionalidad y, por otra parte, otras disposiciones que figuran en dicho artículo 99 se refieren a determinadas modalidades de cálculo de tal sanción, como, en particular, la fijación de porcentajes de reducción máximos cuando el incumplimiento se deba a una negligencia o en casos de incumplimiento reiterado, mencionados en el artículo 99, apartado 2, párrafo primero, de ese Reglamento.
- 47 Por consiguiente, del tenor respectivo del artículo 97, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 99, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento se desprende que la primera de estas disposiciones se refiere al cálculo de la sanción administrativa prevista en el artículo 91 de dicho Reglamento y que la segunda se refiere a la imputación de dicha sanción.
- 48 En segundo término, el contexto en el que se inscribe el artículo 97, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 confirma que esta disposición se refiere al cálculo de las reducciones que deben efectuarse en los pagos directos.

- 49 Así, varias disposiciones del artículo 97 del Reglamento n.º 1306/2013 se refieren al año en el que se produce el incumplimiento de las normas de condicionalidad. Por una parte, el artículo 97, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, de dicho Reglamento menciona que, en caso de que la persona a la que se pueda atribuir directamente el acto u omisión haya presentado una solicitud de ayuda o una solicitud de pago en el año natural de que se trate, la sanción administrativa se aplicará sobre la base de los importes totales de los pagos a que se refiere el artículo 92 de dicho Reglamento, recordando, con ello, la relación entre el año en que se produjo el incumplimiento y los pagos sobre cuya base se calcula la sanción administrativa, a saber, los correspondientes a las solicitudes de ayuda presentadas en relación con el mismo año. Por otra parte, el artículo 97, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento establece que los Estados miembros podrán decidir no aplicar una sanción administrativa por beneficiario y año natural cuando el importe de la misma sea inferior o igual a 100 euros, haciendo hincapié en la norma según la cual la sanción administrativa se calcula sobre los pagos directos del año en que se produjo el incumplimiento.
- 50 En tercer término, la finalidad del Reglamento n.º 1306/2013 consiste en garantizar un vínculo entre los pagos directos y el cumplimiento de las normas de condicionalidad, imponiendo, como enuncia el considerando 53 de dicho Reglamento, una reducción o una exclusión de la totalidad o de una parte de esas ayudas en caso de incumplimiento. Pues bien, la existencia de tal vínculo en la normativa anterior llevó al Tribunal de Justicia a considerar que la observancia de dichas normas solo tenía pleno sentido si la sanción de su incumplimiento se traducía en la reducción o la anulación de los pagos directos que se hubieran abonado o que debieran abonarse en el año natural en el que se hubiese producido dicho incumplimiento (sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgård y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartado 43).
- 51 Tal consideración debe prevalecer también en la interpretación de los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, así como del artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, para garantizar del mejor modo posible el vínculo entre pagos directos y normas de condicionalidad, pero también el respeto de los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad y de seguridad jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Teglgård y Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, apartados 47 a 52).
- 52 Ciertamente, el considerando 57 del Reglamento n.º 1306/2013 enuncia que las sanciones impuestas por el incumplimiento de las normas de condicionalidad deben ser efectivas y disuasorias. Sin embargo, tal exigencia encuentra su pleno acomodo en un sistema de sanciones como el previsto por dicho Reglamento. En efecto, por un lado, el cálculo de la sanción se efectúa, de conformidad con el artículo 97, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento, sobre la base de los pagos directos concedidos o por conceder en relación con el año en que se produjo el incumplimiento, lo que permite garantizar el vínculo entre el comportamiento del agricultor y la sanción y, en consecuencia, la proporcionalidad de esta, principio que también se menciona en el citado considerando 57. Por otro lado, la imputación de la sanción se lleva a cabo, de conformidad con el artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del mismo Reglamento, sobre la base de los pagos directos concedidos o por conceder en relación con el año en que se haya descubierto el incumplimiento, lo que garantiza la efectividad y el carácter disuasorio de la sanción, ya que esta se aplica a los pagos debidos al agricultor en relación con ese año, sin que resulte necesario un procedimiento independiente del procedimiento de liquidación de tales pagos.
- 53 En cuarto término, como ha subrayado el Abogado General en los puntos 79 a 84 de sus conclusiones, es preciso señalar que en los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del Reglamento n.º 1306/2013 no hay nada que permita considerar que la voluntad del legislador de la Unión fuera adoptar la norma según la cual las reducciones que deben efectuarse sobre los pagos directos en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad debían calcularse sobre los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se hubiesen descubierto esos casos de incumplimiento.

- 54 De entrada, ninguno de los considerandos del Reglamento n.º 1306/2013 menciona tal voluntad. Por el contrario, según su considerando 57, este Reglamento tiene por objeto, «por coherencia, [...] unificar las correspondientes disposiciones de la Unión en un único instrumento jurídico», limitándose, de ese modo y a falta de cualquier indicación contraria, a reproducir el sistema de sanción del incumplimiento de las normas de condicionalidad que resultaba de la normativa anterior, sin modificarlo.
- 55 A continuación, de los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1306/2013 no se desprende que, a diferencia de lo que alega la Comisión, el legislador de la Unión tuviera la intención de adoptar una norma según la cual las reducciones que debían efectuarse sobre los pagos directos en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad hubieran de calcularse sobre los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en el que se descubrieran tales casos de incumplimiento. En efecto, nada permite considerar que la modificación del texto del artículo 99, apartado 1, párrafo primero, del proyecto de Reglamento convertido en el Reglamento n.º 1306/2013, efectuada a propuesta de la Comisión, tuviera por objeto modificar la regla de cálculo de dichas reducciones tal como resultaba del Reglamento n.º 73/2009 y del Reglamento n.º 1122/2009.
- 56 Por último, si bien los documentos internos de la Comisión, aportados ante el Tribunal de Justicia, mencionan, como motivación de dicha modificación, la elección del año en que se hayan descubierto los casos de incumplimiento para calcular dichas reducciones debido a la dificultad de establecer el año en que se produjeron tales casos, procede señalar, como subrayan el Parlamento y el Consejo, que ningún pasaje de los trabajos preparatorios publicados menciona tal motivación.
- 57 En tercer lugar, no puede prosperar la alegación formulada, en particular, por los Gobiernos neerlandés y alemán, según la cual, debido a dificultades de orden práctico, resulta necesario aplicar una norma simple para calcular las reducciones de los pagos directos, a saber, la basada en el año en el que se han descubierto los casos de incumplimiento de las normas de condicionalidad.
- 58 Por un lado, un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar una interpretación de disposiciones que prevén un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas de condicionalidad contraria al propio texto de esas disposiciones (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión, C-28/89, EU:C:1991:67, apartado 18, y de 14 de abril de 2005, España/Comisión, C-468/02, no publicada, EU:C:2005:221, apartado 44).
- 59 Por otro lado, del examen tanto de los considerandos del Reglamento n.º 1306/2013 como de los trabajos preparatorios de este se desprende que, como ya se ha señalado en el apartado 56 de la presente sentencia, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta tales dificultades antes de adoptar dicho sistema de sanciones y, en particular, los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 60 Por lo que respecta a la interpretación del artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014, procede señalar que el tenor de esta disposición es, en esencia, idéntico al del artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, ya que el Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 establece las disposiciones de aplicación de este. En estas circunstancias, las consideraciones formuladas en los apartados 24 a 59 de la presente sentencia relativas al artículo 99, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 resultan pertinentes también para la interpretación del artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014.
- 61 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, y el artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 deben interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad han de calcularse sobre la base de los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se haya producido dicho incumplimiento.

## 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 Cuarta) declara:

**Los artículos 97, apartado 1, párrafo primero, y 99, apartado 1, párrafo primero, 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 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, y el artículo 73, apartado 4, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1306/2013 en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad, deben interpretarse en el sentido de que las reducciones de los pagos directos debido al incumplimiento de las normas de condicionalidad han de calcularse sobre la base de los pagos concedidos o por conceder en relación con el año en que se haya producido dicho incumplimiento.**

Firmas