

Asunto C-225/20**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:**

29 de mayo de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel Constanța (Tribunal Superior de Constanza, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

7 de mayo de 2020

Parte recurrente:

Euro Delta Danube SRL

Parte recurrida:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Tulcea (Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura — Centro Provincial Tulcea, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación contra la sentencia civil de 28 de junio de 2019, pronunciada por el Tribunalul Tulcea (Tribunal de Distrito de Tulcea, Rumanía), por la que se desestimó la demanda formulada por la parte recurrente que tenía por objeto la anulación parcial de la resolución dictada por la parte recurrida en relación con la solicitud de pago único para el año 2017.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE, la Curtea de Apel Constanța (Tribunal Superior de Constanza, Rumanía) solicita la interpretación del artículo 2, punto 23, y del artículo 19 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014, de la Comisión, de 11 de marzo de 2014.

Cuestión prejudicial

El artículo 2, punto 23, y el artículo 19, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014, 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 ¿se oponen a una norma nacional que, en circunstancias como las del litigio principal, impone al agricultor sanciones administrativas por sobredeclaración por incumplir los criterios de admisibilidad respecto de la superficie considerada sobredeclarada, en la medida en que cultiva una superficie de terreno de instalación piscícola que posee en virtud de un contrato de concesión sin acreditar el consentimiento del concedente para el uso del terreno con fines agrícolas?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 2, punto 23, y artículo 19 del 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 a las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (Orden del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural n.º 476, de 7 de abril de 2016, sobre el sistema de sanciones aplicables a los regímenes de ayuda directa y a las ayudas nacionales transitorias en los sectores vegetal y zootécnico, correspondientes a las solicitudes de pago único presentadas ante la Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura a partir del año de solicitud 2015; en lo sucesivo «Orden n.º 476/2016»)

– artículo 2, apartado 2, letra ș): «se entenderá por sobredeclaración la diferencia entre la superficie respecto de la que se solicita el pago y la superficie determinada a efectos de pago».

– artículo 6, letra e): «Si la superficie declarada a efectos de pago sobrepasa la superficie determinada en un porcentaje superior al 50 % de la superficie determinada, el agricultor estará excluido del pago para el respectivo grupo de ayudas y, además, estará sujeto a una sanción adicional igual al importe de la ayuda correspondiente a la diferencia entre la superficie declarada y la superficie

determinada. Si el importe calculado como sanción adicional no puede recuperarse íntegramente en los tres años naturales siguientes a aquel en que se haya descubierto la irregularidad, se cancelará el saldo pendiente».

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultura (Decreto ley con carácter de urgencia n.º 3/2015 por el que se aprueban los regímenes de pagos aplicables en la agricultura en el período 2015-2020 y se modifica el artículo 2 de la Ley n.º 36/1991 sobre las empresas agrícolas y otras formas de asociación en la agricultura)

Artículo 2

«(1) A efectos del presente Decreto ley con carácter de urgencia, se entenderá por:

[...]

e) “explotación”: todas las unidades de producción utilizadas para actividades agrícolas, administradas por un agricultor y situadas en el territorio de Rumanía;

f) “agricultor”: toda persona física o jurídica o toda forma asociativa de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico de esta, cuya explotación esté situada en el territorio de Rumanía y que ejerza una actividad agraria;

[...]

n) “superficie agraria”: cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes;

o) “tierra de cultivo”: las tierras dedicadas a la producción de cultivos o las superficies disponibles para la producción de cultivos pero en barbecho, con independencia de que se encuentren en invernaderos o bajo protección fija o móvil;

[...]

r) “uso de la tierra”: el uso para actividades agrícolas de la superficie agrícola en la explotación agrícola a disposición del agricultor en la fecha de presentación de la solicitud, en el año de solicitud.

[...]»

Artículo 8

«1. Para poder beneficiarse de los pagos directos establecidos en el artículo 1, apartado 2, los agricultores deberán:

[...]

n) aportar, en el momento de presentar la solicitud de pago único o las modificaciones introducidas en ella, los documentos necesarios que demuestren que las tierras agrícolas [...] están a su disposición o una copia del anexo n.º 24 emitida por la oficina del Registro Civil de las unidades administrativas territoriales, si procede. Los documentos que demuestren que las tierras agrícolas están a disposición del agricultor deberán haberse emitido antes de la presentación de la solicitud de pago único y deberán ser válidos en la fecha de presentación de la solicitud.

[...]»

Ordinul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Orden del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural n.º 619, de 6 de abril de 2015, por la que se aprueban los criterios de admisibilidad, los requisitos específicos y el modo de aplicación de los regímenes de ayuda establecidos en el artículo 1, apartados 2 y 3, del Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 3/2015, por el que se aprueban los regímenes de pagos aplicables en la agricultura en el período 2015-2020 y se modifica el artículo 2 de la Ley n.º 36/1991 sobre las empresas agrícolas y otras formas de asociación en la agricultura, así como las condiciones específicas de aplicación para las medidas compensatorias de desarrollo rural aplicables a los terrenos agrícolas, establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020)

Artículo 2, letra u): «se entenderá por “superficie determinada”: en los regímenes de ayuda por superficie, la superficie que cumple todos los criterios de admisibilidad u otras obligaciones relativas a las condiciones para la concesión de la ayuda; o, en las medidas de ayuda por superficie, la superficie de los lotes o parcelas identificadas mediante controles administrativos o sobre el terreno».

Artículo 5

«2. A partir del año de solicitud 2015, los documentos que acreditan el uso legal de la tierra y que se presentarán ante la [Agencia de Pagos y de Intervención para la Agricultura], conforme a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, letra n), del Decreto ley, serán los relativos a:

a) la explotación en la que se desarrolla la actividad agrícola: el certificado se cumplimentará conforme al modelo [...] y se acompañará de una copia conforme

al original de los archivos en los que figuren los datos [...] del Registro Agrario 2015-2019, conforme al modelo [...] y

b) el terreno agrícola que se encuentra a disposición del agricultor: copias conformes al original del título de propiedad o de otros documentos que acrediten el derecho de propiedad sobre el terreno o de otros documentos [...];

c) identificación inequívoca de las parcelas agrícolas utilizadas [...]

Artículo 10

«5. No serán subvencionables las siguientes superficies:

[...]

o) las superficies con instalaciones piscícolas, según están contempladas en el artículo 23, apartado 20, de las Normas Técnicas que complementan el Registro Agrario para el período 2015-2019, aprobadas mediante la Orden n.º 734/480/1.003/3.727/2015 del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministro de Desarrollo Regional y Administración Pública, del Ministro de Hacienda Pública y del Presidente del Instituto Nacional de Estadística.»

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei «Delta Dunării» (Ley n.º 283/2015 por la que se modifica la Ley n.º 82/1993 relativa al establecimiento de la Reserva de la Biosfera del delta del Danubio)

Artículo I

«1. En todo el territorio de la reserva, los cambios en el uso de las tierras agrícolas utilizadas como tierras agrícolas productivas o como instalaciones piscícolas se realizarán con el acuerdo del administrador y únicamente sobre la base de estudios técnicos especializados».

Artículo II

«1. En el plazo de doce meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los propietarios, los arrendatarios o los concesionarios de terrenos utilizados como instalaciones agrícolas o piscícolas que hayan cambiado el uso de los mismos estarán obligados a realizar estudios técnicos especializados, con el consentimiento del administrador, de los que resulte el modo de utilización de las instalaciones agrícolas o piscícolas de que se trate.

2. Dentro de los tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, los propietarios o los concesionarios de terrenos que hayan cambiado el uso de los mismos sin los estudios especializados que justifiquen tal cambio estarán obligados a restituirlos a su estado original [...].»

Ordonanța de urgență nr. 23 din 5 martie 2008 privind pescuitul și acvacultura (Decreto ley con carácter de urgencia n.º 23, de 5 de marzo de 2008, sobre la pesca y la acuicultura) — artículo 2, apartado 2, que define la «instalación piscícola».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Euro Delta Danube SRL es una persona jurídica rumana cuya actividad es la explotación piscícola y el cultivo de cereales. El 1 de octubre de 2002, la sociedad celebró con el Consiliul Local Maliuc (Consejo Local de Maliuc, Rumanía) un contrato de concesión por un período de 49 años, que tenía por objeto una superficie de 137 ha que iba a ser utilizada con fines piscícolas. De conformidad con el apéndice al contrato de concesión, la superficie fue modificada de 137 ha a 142,2632 ha. El Consejo Local de Maliuc emitió, el 13 de mayo de 2016, la Decisión n.º 118 por la que autorizó, por un período de 5 años, el desarrollo de actividades agrícolas en el terreno objeto de concesión respecto de una superficie de 142,2632 ha.
- 2 Asimismo, el 16 de febrero de 2006, la sociedad celebró con el Consiliul Județean Tulcea (Consejo Provincial de Tulcea, Rumanía) un contrato de concesión por un período de 44 años, que tenía por objeto una superficie de 315 ha, que iba a ser utilizada con fines piscícolas.
- 3 De conformidad con el apéndice n.º 2 del contrato, formalizado el 20 de mayo de 2014, se estableció que, para el cumplimiento del objeto del contrato de concesión de 16 de febrero de 2006, se realizaran trabajos de rotación agro-piscícola para la mineralización del suelo y otros trabajos requeridos por las normas de tecnología piscícola, en una superficie de 200 ha del total de 315 ha; tales trabajos consistían en la retirada temporal de la producción de acuicultura de una instalación piscícola o de una parte de esta, por un período de entre 6 meses y 3 años, para garantizar el restablecimiento de la productividad del suelo mediante el cultivo de cereales, si bien el terreno continuaba utilizado con fines piscícolas.
- 4 En la campaña 2017, Euro Delta Danube SRL utilizó parcialmente los dos terrenos objeto de concesión con fines agrícolas, de modo que presentó, en virtud del Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 3/2015, la solicitud de pago único de 15 de mayo de 2017 para la superficie de 288,37 ha (100,58 ha poseídas en virtud del contrato de concesión celebrado con el Consiliul Local Maliuc y 187,79 ha poseídas con arreglo al contrato de concesión celebrado con el Consejo Provincial de Tulcea).
- 5 La parte recurrida emitió la decisión de pago de 25 de septiembre de 2018, de cuyo contenido resulta que, tras el examen de la documentación que acompañaba la solicitud, la superficie determinada fue de 100,58 ha del total de la superficie declarada de 288,37 ha. Por ello, se fijó en 30 360,89 RON el importe total de la ayuda correspondiente a la superficie determinada de 100,58 ha, así como sanciones adicionales por importe de 364 943,27 RON por sobredeclaración, de

conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 640/2014. La reclamación previa interpuesta contra esta decisión fue desestimada.

- 6 El 10 de enero de 2019, Euro Delta Danube SRL recurrió ante el Tribunalul Tulcea, solicitando la anulación de la decisión que resolvió la reclamación previa, la anulación parcial de la decisión de pago emitida por la Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura [en lo sucesivo, «APIA»] — Centro Provincial Tulcea, a saber, de aquellas disposiciones relativas a la aplicación de sanciones por importe de 364 943,27 RON impuestas como consecuencia de la sobredeclaración de superficies, y que se obligara a la parte recurrida al pago de la diferencia en concepto la subvención.
- 7 Mediante sentencia civil de 28 de junio de 2019, el Tribunalul Tulcea desestimó la demanda por infundada. Contra la sentencia civil de primera instancia Euro Delta Danube SRL interpuso, el 13 de agosto de 2019, un recurso de casación ante la Curtea de Apel Constanța.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 La parte recurrente alega que es constitutiva de sobredeclaración aquella situación en la que existen diferencias en exceso entre las superficies declaradas por el agricultor como parcelas agrícolas utilizadas en el marco de un bloque físico y las superficies de referencia de los bloques físicos introducidas en el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), efectivamente cultivadas. La sociedad recurrente considera que la primera instancia ha aplicado erróneamente el artículo 2, apartado 2, letra s) de la Orden n.º 476/2016, por la que se define la sobredeclaración.
- 9 En consecuencia, la parte recurrente solicita que se declare que la sanción por sobredeclaración se aplica, en virtud del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014, únicamente cuando el agricultor declara una superficie que sobrepasa en más del 50 % la superficie efectivamente utilizada en el marco de un bloque físico, identificada por APIA mediante control administrativo sobre el terreno, pero no en caso de que el agricultor no justifique documentalmente la solicitud de pago respecto de una parte de la superficie.
- 10 Si APIA consideró que los documentos aportados en la fecha de presentación de la solicitud de pago no acreditaban el derecho de uso del terreno, el funcionario encargado del control administrativo de las solicitudes de pago debió denegar el registro de la solicitud por motivos de inadmisibilidad. Además, APIA tenía la posibilidad de solicitar otras informaciones consideradas necesarias.
- 11 La parte recurrente solicita que se declare que el incumplimiento de los criterios de admisibilidad respecto de toda la superficie por la que se solicita el pago (falta de pruebas de la utilización del terreno con fines agrícolas de producción) no constituye motivo de imposición de las sanciones plurianuales por sobredeclaración de las superficies cultivadas.

- 12 La parte recurrida considera que el terreno objeto de concesión con fines piscícolas, pero utilizado como terreno agrícola sin el consentimiento del concedente y sin cumplimentar los trámites legales para el cambio de categoría de uso, no es subvencionable, motivo por el que las sanciones por sobredeclaración han sido correctamente impuestas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 El tribunal que conoce del recurso de casación debe pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos por los que ha sido parcialmente denegada la solicitud de ayuda financiera formulada por la parte recurrente. De este modo, respecto de una parte de la superficie declarada no han sido respetadas las disposiciones de la normativa nacional que, con el mero cumplimiento de determinadas formalidades, permiten que los terrenos con instalaciones piscícolas utilizados como tierras de cultivo se beneficien del pago. La situación fue calificada por la parte recurrida como «sobredeclaración» y, en este sentido, se han impuesto sanciones.
- 14 Las disposiciones de la normativa nacional definen la «sobredeclaración» como la diferencia entre la superficie respecto de la que se solicita el pago y la superficie determinada a efectos de pago, pero en el Derecho de la Unión no existe una definición de la «sobredeclaración», regulándose únicamente modalidades de pago y sanciones en caso de sobredeclaración.
- 15 La superficie declarada (superficie respecto de la que se solicita el pago) por la parte recurrente es de 288,37 ha, como resulta de la solicitud de pago único para el año 2017.
- 16 Con respecto a la superficie determinada, el legislador rumano, en consonancia con la normativa de la Unión —artículo 2, letra u), de la Orden n.º 619/2015 y artículo 2, punto 23, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014— ha establecido que esta se identifica, en los regímenes de ayuda por superficie, con la superficie que cumple todos los criterios de admisibilidad u otras obligaciones relativas a las condiciones para la concesión de las ayudas, con independencia del número de derechos de pago de que disponga el beneficiario o, en las medidas de ayuda por superficie, con la superficie de los lotes o parcelas identificadas mediante controles administrativos o sobre el terreno.
- 17 Se comprueba que tanto el legislador nacional como el de la Unión realizan una distinción entre los regímenes de ayuda por superficie y las medidas de ayuda por superficie. En el caso de la parte recurrente, el importe de la subvención se estableció en el marco de un régimen de ayuda, como resulta de la decisión de pago emitida.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente ha formulado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartado 1, letras b), c), e) y f), del artículo 10, del

artículo 21, apartado 1, y del artículo 32, apartados 1 a 5, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, siendo así que la normativa nacional excluye del pago a los terrenos con instalaciones piscícolas utilizados como tierras de cultivo, al no considerarlas «superficie agraria» en el sentido del artículo 4 de este Reglamento (Asunto C-304/2019, Ira Invest).

- 19 En el presente asunto, al comprobar las autoridades que una parte de la superficie declarada, objeto de concesión con fines piscícolas, se utiliza con fines agrícolas sin el consentimiento del concedente para la modificación de la categoría de uso, han apreciado, además de que no era admisible a los efectos del pago al no ser «superficie agraria», que la situación constituye una «sobredeclaración» que obliga al pago de una sanción, calculada en función de la diferencia con la superficie declarada.
- 20 De este modo, la normativa nacional permite la exclusión del pago de una superficie considerada inadmisibles de conformidad con la ley pero, al mismo tiempo, en situaciones idénticas, permite que, por incumplimiento de los criterios de admisibilidad, se excluya de la categoría de «terreno declarado» por el agricultor una superficie de terreno, resultando de ello una diferencia entre el terreno declarado (respecto del que se solicita el pago) y el determinado por las autoridades (mediante la exclusión del terreno considerado inadmisibles a efectos de pago), situación en la que se imponen sanciones.
- 21 En tales circunstancias, sería útil determinar la conformidad con la normativa de la Unión de la definición de la «sobredeclaración» en la normativa nacional y si la «superficie determinada» por las autoridades mediante la exclusión de una superficie considerada inadmisibles se corresponde, en caso de sobredeclaración, con la superficie determinada utilizando el concepto de «superficie determinada» existente en la normativa nacional y de la Unión.
- 22 En consecuencia, al dudar sobre el modo de aplicación de la normativa nacional, que es distinto en situaciones idénticas (respectivamente, la exclusión del pago de un terreno que no cumple con los criterios de admisibilidad y, al mismo tiempo, la exclusión del pago y la imposición de una sanción), el órgano jurisdiccional considera que resulta útil en el asunto el planteamiento de una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.