

Asunto C-119/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

28 de febrero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

24 de febrero de 2020

Demandante en primera instancia y recurrente en casación:

Līga Šenfelde

Otra parte en el procedimiento:

Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural, Letonia)

[omissis]

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Latvijas Republikas Senāts (Tribunal Supremo de la República de Letonia)

RESOLUCIÓN

En Riga, a 24 de febrero de 2020

[omissis] [composición del tribunal]

examinó en procedimiento escrito el recurso de casación interpuesto por Līga Šenfelde (*a petición de la recurrente, su nombre no es objeto de anonimización, sino que se reproduce íntegramente*) contra la sentencia de la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia) de 29 de septiembre de 2017, en el litigio contencioso-administrativo iniciado mediante la demanda de Līga Šenfelde con objeto de que se ordenase al Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural, Letonia) emitir un acto administrativo favorable [a aquella], por el que se aprobase el proyecto [omissis] «ZS “Purenes” pārņemšana un attīstība» («adquisición y desarrollo de la explotación agraria “Purenes”»).

Objeto y hechos pertinentes del litigio principal

[1] El 5 de octubre de 2015, la demandante [en primera instancia y ahora recurrente en casación; en lo sucesivo, «recurrente»] presentó una solicitud de aprobación de un proyecto en el marco de la submedida 6.3 de las medidas de desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial ([bajo el epígrafe] «Ayuda a la creación de empresas mediante el desarrollo de pequeñas explotaciones agrarias»; en lo sucesivo, «ayuda a la creación de empresas»). El 15 de enero de 2016, el Lauku atbalsta dienests aprobó este proyecto.

El 27 de julio de 2016, la recurrente adquirió la explotación agraria «Purenes».

El 23 de agosto de 2016, la recurrente presentó una solicitud de aprobación del proyecto [*omissis*] «adquisición y desarrollo de la explotación agraria “Purenes”», en el marco de la submedida 6.1 («Ayuda a los jóvenes agricultores para la creación de empresas»; en lo sucesivo, «ayuda a los jóvenes agricultores»). Durante ese período, la recurrente también siguió desarrollando las actividades previstas en el marco de la submedida 6.3.

Mediante decisión de 6 de enero de 2017, el Lauku atbalsta dienests denegó la concesión de la ayuda a los jóvenes agricultores, basándose en que, el 15 de enero de 2016, se había aprobado el proyecto de la recurrente por el que esta había recibido una ayuda a la creación de empresas. Según el Lauku atbalsta dienests, el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1305/2013»), establece que las explotaciones que reciben ayudas están incluidas en distintas categorías y las ayudas no pueden solaparse. A su juicio, esta conclusión se desprende asimismo del punto 1 del Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 «Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma “Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumā “Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības”» (Decreto n.º 292 del Consejo de Ministros, de 9 de junio de 2015, sobre disposiciones relativas al procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida «Ayuda a la creación de empresas mediante el desarrollo de pequeñas explotaciones agrarias», en el marco de la medida «Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial») (en lo sucesivo, «Decreto n.º 292»), y del punto 1 del Ministru kabineta 2015.gada 16.jūnija noteikumi Nr. 323 «Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma “Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumam “Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai”» (Decreto n.º 323 del Consejo de Ministros, de 16 de junio de 2015, sobre disposiciones relativas al procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida «Ayuda a los jóvenes agricultores para la creación de empresas», en el marco de la medida «Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial») (en lo sucesivo, «Decreto

n.º 323»), en los que se prevé un pago único para la ayuda a los jóvenes agricultores y para la ayuda a la creación de empresas. En opinión del Lauku atbalsta dienests, en el marco de una [misma] medida, un solicitante puede recibir, o bien una ayuda a la creación de empresas, o bien una ayuda a los jóvenes agricultores.

Según el Lauku atbalsta dienests, un Estado miembro, de conformidad con el Programa de desarrollo rural acordado con la Comisión Europea, está facultado para rechazar la aplicación de la acumulación a un agricultor, cuando no se ha respetado la secuencia de acumulación establecida en el Programa de desarrollo rural. De las consideraciones del referido Servicio se desprende que no está permitido solicitar inicialmente la ayuda a la creación de empresas y luego la ayuda a los jóvenes agricultores, pues de este modo no se cumple el requisito del primer establecimiento o adquisición de la explotación.

[2] Al no estar de acuerdo con la decisión, la recurrente acudió a los tribunales. La Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia) y la Administratīvā apgabaltiesa desestimaron sus pretensiones.

Los tribunales coincidieron con la opinión del Lauku atbalsta dienests y concluyeron asimismo que, de los objetivos expuestos en los proyectos se desprende que el segundo de ellos constituía una continuación de la consecución del objetivo iniciado con el primero. En consecuencia, no cabía estimar que se cumpliera la finalidad de la ayuda a los jóvenes agricultores, consistente en apoyar a los jóvenes que se establezcan por primera vez en una explotación. Otorgar la ayuda a los jóvenes agricultores infringiría la regla del pago único. Una interpretación conjunta de las disposiciones del Decreto n.º 292, del Decreto n.º 323 y del Reglamento n.º 1305/2013 no pone de manifiesto que el legislador tuviera por objetivo conceder dos ayudas a un mismo solicitante. Conforme al punto 22 del Decreto n.º 323, el Lauku atbalsta dienests evaluará la calidad del plan de negocio y la consonancia de las inversiones con los objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad de los objetivos respecto al importe total de la ayuda, y comprobará que la ayuda se otorga de la manera más efectiva. Conceder ayudas dos veces para un mismo objetivo no podría considerarse un uso proporcional de los fondos en relación con otros solicitantes. Con arreglo a las disposiciones del Decreto n.º 323, para recibir una ayuda a los jóvenes agricultores, el solicitante debe establecerse en una explotación (o adquirirla o heredarla) por primera vez como titular de esta. En cambio, conforme a las disposiciones del Decreto n.º 292, la ayuda a la creación de empresas se otorga para el desarrollo de explotaciones ya existentes. Asimismo, los puntos 1 de ambos Decretos disponen que las formas de ayuda se conceden en un pago único. Eso significa que la ayuda solo puede concederse una vez en el curso de una actividad económica, puesto que las formas de ayudas se conciben como un incentivo único para fomentar el desarrollo de pequeñas explotaciones.

[3] La recurrente ha interpuesto un recurso de casación, alegando que los tribunales interpretaron incorrectamente, entre otras, las disposiciones del Reglamento n.º 1305/2013. A su entender, la recepción de la ayuda de cada una de las submedidas se rige por normas jurídicas distintas y la limitación según la cual no se puede recibir ayuda más de una vez se refiere únicamente a cada submedida específica. Según la recurrente, los receptores de una ayuda a la creación de empresas pueden solicitar una ayuda a los jóvenes agricultores, pues es lógicamente acorde con los objetivos de desarrollo empresarial que una empresa más grande pueda crecer a partir de una pequeña empresa.

[4] Por consiguiente, en el caso de autos se discute si la recurrente puede recibir únicamente una ayuda o las dos.

Normativas pertinentes nacional y de la Unión Europea

[5] Normativa de la Unión Europea:

[5.1] Artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo:

[«]1. La ayuda en virtud de esta medida abarcará:

a) una ayuda destinada a la creación de empresas para:

i) los jóvenes agricultores;

[...]

iii) el desarrollo de pequeñas explotaciones;

[...]

2. La ayuda en virtud del apartado 1, letra a), inciso i), se concederá a los jóvenes agricultores.

[...]

La ayuda en virtud del apartado 1, letra a), inciso iii), se concederá a las pequeñas explotaciones definidas por los Estados miembros.

4. [...]

Respecto de los jóvenes agricultores que reciban ayuda en virtud del apartado 1, letra a), inciso i), el plan empresarial dispondrá que el joven agricultor cumpla con el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, dentro de los dieciocho meses siguientes a la fecha de la instalación.

Los Estados miembros determinarán límites máximos y mínimos para que las explotaciones agrarias puedan acceder a las ayudas en virtud del apartado 1, letra a), incisos i) y iii). El límite mínimo para poder optar a la ayuda en virtud del apartado 1, letra a), inciso i), será superior al límite máximo para poder optar a la ayuda en virtud del apartado 1, letra a), inciso iii). La ayuda se limitará a las explotaciones que se ajusten a la definición de micro empresas y pequeñas empresas.

[...][»]

[5.2] El punto [35)29] [de la sección 2.4 (“definiciones”)] de las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020 establece que «joven agricultor» es la persona que, en el momento de presentar la solicitud de ayuda, no tiene más de cuarenta años, cuenta con la capacitación y la competencia profesionales adecuadas y se establece en una explotación agraria por primera vez como titular de esa explotación.

[6] Normativa nacional:

[6.1] Decreto n.º 292 del Consejo de Ministros, de 9 de junio de 2015, sobre disposiciones relativas al procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida «Ayuda a la creación de empresas mediante el desarrollo de pequeñas explotaciones agrarias», en el marco de la medida «Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial».

Punto 1: [«]Las presentes disposiciones establecen el procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida “Ayuda a la creación de empresas mediante el desarrollo de pequeñas explotaciones agrarias”, en el marco de la medida “Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial”, *en forma de un pago único*.[»]

Punto 20: [«]Dentro de un período de programación, el solicitante de ayuda podrá recibir una sola vez la ayuda mencionada en las presentes disposiciones.[»]

[6.2] Decreto n.º 323 del Consejo de Ministros, de 16 de junio de 2015, sobre disposiciones relativas al procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida «Ayuda a los jóvenes agricultores para la creación de empresas», en el marco de la medida «Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial».

Punto 1: [«]Las presentes disposiciones establecen el procedimiento para la concesión de ayudas nacionales y de la Unión Europea de la submedida “Ayuda a los jóvenes agricultores para la creación de empresas”, en el marco de la medida “Desarrollo de explotaciones agrarias y de la actividad empresarial”, *en forma de un pago único*.[»]

Razones por las que el tribunal remitente alberga dudas acerca de la interpretación del Derecho de la Unión

[7] De las explicaciones del Lauku atbalsta dienests, que también suscribieron los tribunales de las instancias inferiores, se desprende que un agricultor pierde la condición de «joven agricultor» solo por haber recibido dos años antes la ayuda al desarrollo de pequeñas explotaciones, prevista en el artículo 19, apartado 1, letra a), inciso iii), del Reglamento.

El Senāts (Tribunal Supremo, Letonia) alberga dudas acerca de que esta mera circunstancia justifique la pérdida de la referida condición.

[8] El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 808/2014»), prevé en su artículo 11 la combinación de medidas, pero tal disposición no prevé expresamente la combinación de las medidas a que se refiere el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013, ni tampoco establece una eventual facultad discrecional del Estado miembro para imponer posibles restricciones a la percepción de ayudas cuando conciernen a una sola medida.

En sus observaciones sobre el recurso de casación, el Lauku atbalsta dienests señala que, conforme a la obligación prevista en el artículo 10 del Reglamento n.º 1305/2013, Letonia ha acordado con la Comisión Europea un documento de programación (Programa de desarrollo rural de Letonia) para los años 2014 a 2020 (disponible en el sitio de Internet del Ministerio de Agricultura: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). A su entender, del contenido de ese documento cabe concluir que Letonia no ha optado por permitir la acumulación entre sí de las submedidas 6.1 y 6.3. El Lauku atbalsta dienests llama la atención sobre los puntos 8.2.5.3.1.11 (requisito para la acumulación que se expone en la página 276 del documento en cuestión) y 8.2.5.3.2.11 (requisito para la acumulación que se expone en la página 283 del documento en cuestión) del mencionado programa. En la elaboración del Programa para los años 2014 a 2020 se siguió el principio según el cual únicamente son admisibles las actividades que se especifican en dicho documento, y no lo son las que no se especifican en él.

Para el Senāts, no está claro si legislación de la Unión Europea autoriza a un Estado miembro a establecer una normativa según la cual no se le pagará a un agricultor la ayuda prevista en el artículo 19, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento, si ya se le ha concedido la ayuda prevista en el inciso iii) de esta misma disposición. En consecuencia, existen dudas acerca de la correcta interpretación de la normativa pertinente de la Unión Europea

[9] El Senāts también señala que, de las observaciones del Lauku atbalsta dienests se desprende que la circunstancia de que, en el momento de presentar la solicitud, el importe total de la ayuda solicitada y de la ayuda recibida anteriormente superase el límite máximo (40 000 euros) no puede justificar en sí misma la denegación de la ayuda. Si los Estados miembros no pueden prohibir la percepción cumulativa de ayudas, entonces, teniendo en cuenta el principio de buena administración, el Lauku atbalsta dienests, tras recibir la solicitud de la recurrente para la concesión de la segunda ayuda y concluir que el importe solicitado, junto con el de la ayuda ya concedida, excedían del límite, podría haber indicado a la recurrente que el importe solicitado debía corregirse y reducirse en al menos 15 000 euros, ya que superaba el límite máximo.

[10] Con objeto de aclarar la interpretación de las disposiciones del Reglamento n.º 1305/2013 y de su Reglamento de Ejecución n.º 808/2014, el Senāts considera necesario consultar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Parte dispositiva

Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, [omissis] [referencia a normas procesales nacionales] el Senāts

decide

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

¿Debe interpretarse el artículo 19, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, junto con otras disposiciones del citado Reglamento y de las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020, en el sentido de que:

- 1) un agricultor pierde la condición de «joven agricultor» solo por haber recibido dos años antes la ayuda al desarrollo de pequeñas explotaciones, prevista en el artículo 19, apartado 1, letra a), inciso iii), del Reglamento;
- 2) dichas normas autorizan a los Estados miembros a establecer una normativa según la cual no se le pagará a un agricultor la ayuda prevista en el artículo 19, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento, si ya se le ha concedido la ayuda prevista en el inciso iii) de esta misma disposición;
- 3) un Estado miembro está facultado para rechazar la aplicación de la acumulación de ayudas a un agricultor, cuando no se ha respetado la

secuencia de acumulación establecida en el Programa de desarrollo rural acordado con la Comisión Europea?

Suspender el procedimiento hasta que se pronuncie el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Contra la presente resolución no cabe recurso.

[*omissis*] [firmas y formalidades]

DOCUMENTO DE TRABAJO