

Asunto C-294/19**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:**

10 de abril de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

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

Fecha de la resolución de remisión:

27 de marzo de 2019

Parte demandada y recurrente:

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

Parte demandante y recurrida:

SC Piscicola Tulcea SA

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación interpuesto contra la sentencia civil de 1 de febrero de 2018, pronunciada por el Tribunalul Tulcea (Tribunal de Distrito de Tulcea, Rumanía), por la que este último estimó la demanda mediante la que la demandante solicitaba la anulación de las decisiones denegatorias y de las actas de comprobación de las irregularidades y de determinación de los créditos fiscales elaboradas para las campañas 2007-2014, así como de las decisiones pronunciadas en relación con las reclamaciones administrativas formuladas, y ordenó la anulación de los actos impugnados.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Con arreglo al artículo 267 TFUE, la Curtea de Apel Constanța (Tribunal Superior de Constanza) solicita la interpretación del artículo 2 y del artículo 34, apartado 2,

del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, y del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009.

Cuestión prejudicial

¿Deben interpretarse los artículos 2, y 34, apartado 2, del 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 (CE) n.º 1782/2003, y el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, 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, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en circunstancias como las del litigio principal, excluye del pago de los derechos al agricultor sobre la base de que las instalaciones piscícolas utilizadas como tierras de cultivo no constituyen «superficie agraria» en el sentido del artículo 2 del [Reglamento (CE) n.º 73/2009], al no ser consideradas terreno admisible de conformidad con el artículo 34, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 73/2009?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 2, letras c) y h), artículo 34, apartado 1, y artículo 34, apartado 2, letra a), del 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 (CE) n.º 1782/2003

Artículo 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo 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.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură [Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 125/2006, por el que se aprueban los regímenes de pagos directos y de pagos nacionales directos complementarios que se conceden en la agricultura a partir de 2007, y por el que se modifica el artículo 2 de la Ley n.º 36/1991, sobre las empresas agrícolas y otras formas de asociación en la agricultura), publicado en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1043, de 29 de diciembre de 2006, con sus ulteriores modificaciones y complementos (introducidos por la Ley n.º 139/2007 y por el Decreto n.º 16/2009), aplicable durante los años 2007-2014.

Artículo 5

1. El Régimen de pago único por superficie consiste en la concesión de un importe fijo por hectárea, pagadero una vez al año y totalmente independiente de la producción.
2. La fuente de financiación para los pagos efectuados en el marco del Régimen de pago único por superficie viene proporcionada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).
3. La superficie agraria admisible puede tener las siguientes categorías de uso:
 - a) tierras de cultivo: terreno cultivado para producir cereales para grano, plantas de leguminosas de grano, plantas industriales, patata, remolacha azucarera, plantas de escarda forrajeras, hortalizas frescas, melones y fresas, flores y plantas ornamentales, plantas forrajeras, plantas de semillas y plantones destinados a la venta y otros cultivos en tierras de cultivo, incluidos los terrenos bajo invernaderos e invernaderos fotovoltaicos y el terreno dejado deliberadamente sin cultivar pero mantenido en buenas condiciones agrarias y medioambientales [...]

Artículo 7

1. Para poder percibir pagos en el marco del Régimen de pago único por superficie, los solicitantes deben estar inscritos en el Registrul fermierilor (Registro de agricultores), gestionado por la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [Agencia de Pagos y de Intervención en la Agricultura (en lo sucesivo, «APIA»)], presentar una solicitud de pago dentro del plazo establecido y satisfacer las condiciones generales que se establecen a continuación:

- a) explotar un terreno agrícola cuya superficie sea de, al menos, 1 ha, y que la superficie de la parcela agrícola sea de, al menos, 0,3 ha [...];

[...]

f) presentar los documentos necesarios que demuestren el derecho de uso, así como poder acreditar que utilizan el terreno para el que se ha presentado la solicitud;

[...]

3. Los regímenes de pagos directos por superficie previstos en el artículo 2, letras a), b), d) y e), se aplican a las superficies registradas en el Sistemul de identificare a parcelelor agricole (Sistema de identificación de las parcelas agrícolas), que constituye la referencia para el procedimiento de control y de concesión de los pagos.

4. Los agricultores podrán solicitar a la [APIA] la modificación de las superficies registradas en el Sistema de identificación de las parcelas agrícolas hasta la fecha límite de presentación de las solicitudes de pago. Las solicitudes presentadas después de esa fecha se tramitarán en el año siguiente. Las modificaciones solicitadas únicamente se efectuarán tras haber sido verificadas por la [APIA].

5. Los documentos que demuestren el derecho de uso y los documentos de los que resulte la utilización del terreno agrícola se establecerán mediante orden del Ministerio de Agricultura, Bosques y Desarrollo Rural, y deberán exhibirse a petición de los representantes de la Agencia de Pagos y de Intervención para la Agricultura.

[...]

Legea nr. 18/1991 — Legea fondului funciar (Ley sobre la propiedad inmobiliaria), republicada en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1 de 5 de enero de 1998, con sus ulteriores modificaciones y complementos (versión en vigor a 15 de mayo de 2014, fecha de la solicitud de pago presentada por la demandante para la campaña 2014)];

Artículo 2

En función de su destino, los terrenos serán:

a) terrenos con destino agrícola, concretamente: los terrenos agrícolas productivos —tierras de cultivo, viñedos, vergeles, viveros vitícolas o de árboles, superficies plantadas de lúpulo y moreras, pastos, pastizales, invernaderos, invernaderos fotovoltaicos, almácigas y otros similares— terrenos con vegetación de monte bajo cuando no estén incluidos en instalaciones silvícolas, pastos forestados, aquellos ocupados por construcciones e instalaciones agrozootécnicas, instalaciones piscícolas y para la mejora de las fincas, carreteras de la red viaria rural —caminos rurales/agrarios y de conexión entre latifundios—, plataformas y almacenes destinados a la producción agrícola y los terrenos no productivos que puedan ser acondicionados y utilizados para la producción agrícola;

[...]

c) terrenos sumergidos de forma permanente, concretamente: los cauces menores de los cursos de agua, las cuencas de los lagos a los niveles máximos de ocupación, el fondo de las aguas marítimas internas y del mar territorial;

[...]»

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (Normas técnicas para la introducción del catastro general), aprobadas mediante la Orden del Ministro de Administraciones Públicas n.º 534/2001, publicada en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 744 de 21 de noviembre de 2001.

7. Criterios de subdivisión de los terrenos en función de su destino

[...]

7.2. Terrenos con destino agrícola

7.2.1. Están incluidos en la categoría de terrenos con destino agrícola: las tierras de cultivo, viñedos, vergeles, viveros vitícolas y de árboles, superficies plantadas de lúpulo y moreras, pastos, pastizales, invernaderos, invernaderos fotovoltaicos, almácigas, los terrenos con vegetación de monte bajo cuando no estén incluidos en instalaciones silvícolas, los pastos forestados, aquellos ocupados por construcciones agrozootécnicas y para la mejora de las fincas, las instalaciones piscícolas, las carreteras de la red viaria rural y los almacenes.

[...]

8. Criterios de clasificación e identificación de las categorías de utilización de los terrenos y de las construcciones

8.1. Disposiciones generales

8.1.1. La categoría de utilización del terreno, identificada individualmente a través de un código, constituye uno de los atributos de la parcela. La inclusión en la parte técnica del catastro general de la categoría de utilización junto con los demás atributos es necesaria tanto para la constitución del registro de la propiedad como para determinar las obligaciones fiscales que pesan sobre los bienes inmuebles. En el catastro general no se registrarán las subcategorías de utilización.

8.1.2. Cada uno de los cinco destinos de los terrenos puede tener categorías de utilización predominantes, que ocupan la mayor parte de la superficie, y categorías de utilización que ocupen un porcentaje más reducido. [...]

8.2. Criterios de identificación de las categorías de utilización de los terrenos

8.2.1. Tierras de cultivo (A). Esta categoría comprende aquellos terrenos en los que se ara cada año o cada varios años (2-6 años) y se cultivan plantas de ciclo

anuales o perennes, como son: cereales, leguminosas para grano, plantas técnicas e industriales, plantas medicinales y aromáticas, plantas forrajeras, hortalizas, etc. En la categoría de utilización de las tierras de cultivo se incluyen: las tierras de cultivo propiamente dichas, las praderas cultivadas, los huertos de hortalizas, los arrozales, los invernaderos, los invernaderos fotovoltaicos y las almácigas, los cultivos de fresas y otros cultivos perennes.

[...]

8.2.7. Terrenos con aguas y aguas con vegetación de cañaveral. En esta categoría se incluyen los terrenos sumergidos de manera permanente y los sumergidos de manera temporal que, tras la retirada de las aguas, no pueden tener ninguna otra utilización.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La demandante es una persona jurídica rumana cuyo objeto principal de actividad en el período 2007-2014 estaba constituido por la acuicultura de agua dulce, y entre sus actividades secundarias se incluían asimismo el cultivo de cereales (exclusivamente arroz), de plantas leguminosas y de plantas productoras de semillas oleaginosas. A partir de 2014, su actividad principal es el cultivo de cereales (exclusivamente arroz), de plantas leguminosas y de plantas productoras de semillas oleaginosas, y entre sus actividades secundarias se incluyen asimismo la pesca en agua dulce, la acuicultura marítima, y la transformación y conservación del pescado, los moluscos y los crustáceos.
- 2 Sobre la base de cinco contratos de concesión celebrados en los años 2004, 2005 y 2010 con el Consiliul Județean Tulcea (Consejo Provincial de Tulcea, Rumanía), la demandante explota una superficie total de 1 888 ha, cuyos terrenos están situados en la Rezervația Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca și Litcov (Reserva de la Biosfera del Delta del Danubio – Instalaciones piscícolas de Rusca y de Litcov).
- 3 En tales contratos de concesión se indica que el objeto del contrato está constituido por el derecho del concesionario a utilizar los terrenos «con fines piscícolas», si bien en los anexos de los contratos de 2004 y de 2005 las partes acordaron modificar el precio inicial de la concesión basándose en que «en el marco de los programas de rotación piscícola requeridos por la tecnología piscícola o al margen de tales programas, se utilizan terrenos del interior de la instalación piscícola como terrenos agrícolas». De manera similar, mediante anexo al contrato de 2010, las partes establecieron que «en ejecución del contrato de concesión, el concesionario llevará a cabo actividades de rotación agropiscícola para la mineralización del suelo, así como otras actividades necesarias, de conformidad con las normas de la tecnología piscícola, en una superficie de 570 ha».

- 4 Mediante la Dispoziția (acto) de 22 de marzo de 2005 y mediante la autorización de 22 de marzo de 2005 del Presidente del Consiliul Județean Tulcea (Consejo Provincial de Tulcea), se autorizó a la demandante a desarrollar actividades de cultivos agrícolas en la Instalación de Rusca.
- 5 Las actas de inspección elaboradas en los años 2008 y 2009 por el Consiliul Județean Tulcea certifican que los terrenos objeto de concesión, cuando no son improductivos o permanecen sin utilizar debido al exceso de humedad, se utilizan exclusivamente para la agricultura, sin que existan superficies utilizadas para la piscicultura.
- 6 En las campañas 2007 a 2014, la demandante presentó solicitudes de pago para los regímenes de ayuda por superficie para esos años, en relación con superficies que varían entre 899,12 ha y 1 500,49 ha, solicitando ayuda en el marco del SAPS [Schema de plată unică pe suprafață (Régimen de pago único por superficie)] y del PNDC1 [Schema de plată națională directă complementară (Régimen de pago nacional directo complementario)] (cultivos en tierras de cultivo) en el año 2007, y en el marco de SAPS, de PNDC1 (cultivos en tierras de cultivo) y de ZSD [zonă semnificativ defavorizată (zona significativamente desfavorecida)] en los años 2008-2014.
- 7 En apoyo de cada solicitud presentada para los años 2007 a 2014 se adjuntaron los documentos que demostraban el derecho de utilización/uso de la superficie para la que se solicitó la ayuda, es decir, los contratos de concesión y los anexos de los mismos, así como la certificación expedida por el municipio de la unidad administrativa en cuyo territorio se encuentran los terrenos, en la cual se indica que los terrenos están inscritos en el Registrul agricol (registro agrícola) del Municipio como terreno agrícola y, además, para la campaña 2013, una notificación procedente de la Direcția pentru Agricultură Tulcea (Dirección de Agricultura de Tulcea) relativa al dictamen sobre el cambio provisional de la categoría de utilización para 570 ha de la Amenajarea Piscicolă Litcov (Instalación piscícola de Litcov) de instalación piscícola a tierra de cultivo, que la demandante utiliza en virtud del contrato n.º 400 de 7 de diciembre de 2010, así como una solicitud dirigida a la demandada por la que pide el cambio de la categoría de utilización del terreno correspondiente a la Amenajarea Piscicolă Litcov a tierra de cultivo y, para la campaña 2014, una notificación del Consiliul Județean Tulcea por la que este último indica que no administra terrenos ocupados por instalaciones piscícolas cuyo destino haya sido modificado y que las instalaciones piscícolas únicamente han previsto la rotación agrícola de conformidad con la tecnología específica de cada instalación.
- 8 Para cada una de las campañas del período 2007-2014, la demandada adoptó, durante el año siguiente, decisiones de concesión de pagos en el marco de los regímenes por superficie.
- 9 En el año 2009, a raíz de una inspección sobre el terreno llevada a cabo por la demandada, se constataron una serie de irregularidades que se referían a la

declaración errónea efectuada en 2007 sobre una parcela no cultivada, con una superficie no significativa (80,56 ha). Para las campañas del período 2010-2014 se efectuó una inspección visual previa a la aprobación de las solicitudes de pago, que estableció que la solicitud era completa y válida.

- 10 Para la campaña 2015, la demandada denegó la solicitud de pago, dado que la ley nacional (artículo III de la Ley n.º 122/2014) establecía que: «a partir del 15 de septiembre de 2014 no se concederán subvenciones agrícolas para los terrenos correspondientes a las anteriores instalaciones piscícolas ubicadas en el territorio de la Reserva de la Biosfera del Delta del Danubio».
- 11 El Tribunalul desestimó en primera instancia la pretensión de la demandante de que se anulase la decisión denegatoria de conceder pagos directos para el año 2015, si bien la Curtea de Apel Constanța, mediante resolución firme de 31 de octubre de 2016, estimó la pretensión de la demandante y ordenó a la demandada la adopción de una decisión de concesión de pagos en el marco de los regímenes de ayuda por superficie —campaña 2015—, indicando también, en particular, las definiciones de los conceptos de «actividad agraria», «productos agrícolas» y «tierras de cultivo» del Reglamento n.º 1307/2013.
- 12 En el período comprendido entre el 27 de octubre de 2015 y el 13 de abril de 2016, la APIA - Direcția Antifraudă și Control Intern (APIA - Dirección Antifraude y de Control Interno) efectuó un control documental de la demandada, cuyo objeto estaba constituido por el modo en que se había concedido a la demandante la ayuda financiera por superficie campañas 2007-2014, a raíz de una solicitud formulada por la Direcția Națională Anticorupție (Dirección Nacional Anticorrupción). La conclusión del órgano de control fue que la demandante no cumplía los requisitos para tener derecho a percibir pagos directos, dado que los documentos presentados demuestran el uso agrícola del terreno, pero no el cambio de la categoría de utilización de las instalaciones piscícolas en terrenos agrícolas productivos/tierras de cultivo (a excepción del dictamen provisional de la campaña 2013 para la instalación piscícola de Litcov). Los terrenos comprendidos en la categoría «instalaciones piscícolas» quedan excluidos del pago por superficie puesto que, con arreglo a la normativa nacional, no están incluidos en la categoría de «terrenos agrícolas productivos».
- 13 A raíz de dicho control, la demandada volvió a examinar las solicitudes de pago presentadas para las campañas 2007-2014 y, el 20 de mayo de 2016, adoptó una decisión denegatoria relativa a cada una de las solicitudes de pago para los regímenes de ayuda por superficie para cada campaña, estableciendo en ellas los importes que debían pagársele. El 23 de diciembre de 2016 se levantaron, para cada una de las campañas del período 2007-2014, un acta de comprobación de las irregularidades y de determinación de los créditos fiscales, constatándose en ellas que la demandante había cobrado importes indebidos en las respectivas campañas y fijándose el valor del crédito fiscal.

- 14 Se desestimaron las reclamaciones administrativas presentadas por la demandante contra las decisiones denegatorias y las actas de comprobación de las irregularidades y de determinación de los créditos fiscales.
- 15 En la demanda registrada en primera instancia ante el Tribunalul Tulcea el 15 de marzo de 2017, la demandante solicita la anulación de las decisiones denegatorias y de las actas de comprobación de las irregularidades y de determinación de los créditos fiscales, adoptadas para las campañas del período 2007-2014, así como de las decisiones adoptadas en relación con las reclamaciones administrativas presentadas.
- 16 En apoyo de su demanda, la demandante invocó tres motivos, basados: i) en las disposiciones del artículo 80, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009, en virtud de las cuales no puede exigirse a la demandante que reembolse los pagos cuando el error lo haya cometido la autoridad competente, ii) en la prescripción, con arreglo al artículo 80, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009, del derecho a solicitar la recuperación, puesto que las decisiones por las que se ordenó esta se habían adoptado en un plazo superior a doce meses a partir del momento en que se efectuó el pago, y iii) en el cumplimiento de todos los requisitos de admisibilidad previstos por el Decreto ley n.º 125/2006 y en la aplicación directa del Derecho de la Unión en la materia.
- 17 En relación con este último motivo, la demandante indicó que satisfacía el requisito de explotación de un terreno agrícola, previsto en el artículo 7, apartado 1, del Decreto ley n.º 125/2006, y que, al utilizar dicho terreno con el fin de obtener productos agrarios, el terreno estaba comprendido en la categoría de tierras de cultivo definidas en el artículo 5, apartado 3, letra a), del Decreto ley n.º 125/2006.
- 18 En el marco de este motivo, la demandante señala que en el presente litigio debe aplicarse de modo directo y prioritario el Derecho de la Unión, más concretamente el artículo 34, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 73/2009, así como constatarse que, sobre esa base, los terrenos explotados por la propia demandante se ajustan a la definición de «hectárea admisible» prevista en el citado Reglamento.
- 19 La demandada solicita la desestimación de la demanda, alegando, en primer lugar, que los pagos se habían basado en la solicitud de la demandante, y no en un error propio de la demandada. En segundo lugar, la demandada indicó que los documentos presentados por la demandante demuestran la utilización agrícola del terreno, pero no el cambio de la categoría de utilización del mismo, que sigue siendo el de instalación piscícola, de modo que las superficies de que se trata no son admisibles en el sentido del Decreto ley n.º 125/2006 y no pueden beneficiarse de pagos directos.
- 20 Mediante sentencia civil de 1 de febrero de 2018, el Tribunalul Tulcea estimó la demanda presentada y ordenó la anulación de los actos impugnados.

- 21 El Tribunalul analizó exclusivamente la aplicabilidad del artículo 80, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009, considerando que en el presente asunto resultan de aplicación las normas de Derecho de la Unión que excluyen del reintegro los pagos efectuados debido a un error de la autoridad.
- 22 El Tribunalul consideró incontrovertible que todas las solicitudes de pago presentadas por la demandante iban acompañadas de los contratos de concesión y de la certificación expedida por el municipio de la unidad administrativa en cuyo territorio se encontraban los terrenos objeto de concesión sobre la inscripción del agricultor en el Registrul Agricol del municipio con las superficies objeto de concesión, y que en el contenido de los contratos de concesión se indica expresamente que el terreno objeto de concesión (para el que se solicita la ayuda) está ocupado por una instalación piscícola y que la demandante tenía la obligación de utilizarlo con fines piscícolas.
- 23 En estas circunstancias, el caso de no conformidad para el que se ordenó el reintegro de los importes concedidos a la demandante no se debe a la negligencia de esta última o a una acción deliberada. Por el contrario, en los documentos anexos a las solicitudes de pago se presentaron datos fácticos concretos y suficientes para comprobar los requisitos de admisibilidad para la concesión de la ayuda y, además, para las campañas 2008 y 2009, los controles administrativos fueron seguidos de controles efectuados *in situ*, habiéndose concluido que se cumplían los requisitos de admisibilidad. Si se aceptase la idea de que una instalación piscícola no puede incluirse en la categoría de utilización como tierra de cultivo, como defiende la demandada, quedaría fuera de toda duda que los pagos concedidos a la demandante son el resultado de un error cometido por los empleados de la demandada.
- 24 No cabe considerar que la demandante debería haber conocido el hecho de que no puede percibir pagos directos para el terreno en cuestión, puesto que la propia demandada, la autoridad responsable de la realización de los controles relativos al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, consideró durante siete años que la demandante tenía derecho a recibir pagos directos por la superficie de terreno objeto de concesión.
- 25 Por otro lado, las decisiones objeto de examen también resultan ilegales por el hecho de que la medida consistente en la restitución de los importes concedidos a la demandante fue ordenada por la demandada después de que expirara el plazo de un año, previsto en el artículo 80, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009, desde la fecha en la que se efectuó el pago.
- 26 El 29 de marzo de 2018, la demandada interpuso ante la Curtea de Apel Constanța --Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Tribunal Superior de Constanza, Sala Segunda de lo Civil, Contencioso-Administrativo y Tributario) un recurso de casación en un procedimiento frente a la demandante contra la sentencia civil de 1 de febrero de 2018, dictada por el Tribunalul Tulcea, por el

que se solicitó la reforma en su totalidad de la sentencia impugnada y la desestimación de la demanda presentada en primera instancia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 27 La demandante ha solicitado al órgano jurisdiccional remitente que plantee al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial antes expuesta.

Breve exposición de los motivos de la petición de decisión prejudicial

- 28 Si bien el Tribunalul únicamente se ha pronunciado en relación con la aplicabilidad de las disposiciones del artículo 80, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009, el órgano jurisdiccional de casación considera que debe verificar asimismo el derecho de la demandante a beneficiarse de los regímenes de ayuda por superficie para los años 2007-2014, y que debe proceder a verificar la aplicabilidad del artículo 80, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009 solo en la medida en que se compruebe que los importes no se adeudaban puesto que los terrenos utilizados no eran admisibles.
- 29 Con arreglo a las disposiciones nacionales, los terrenos se subdividen en función de su destino en cinco grandes categorías: terrenos con destino agrícola (TDA): tierras de cultivo, viñedos, vergeles, viveros vitícolas y de árboles, superficies plantadas de lúpulo y moreras, pastos, pastizales, invernaderos, invernaderos fotovoltaicos, almacigas, terrenos con vegetación de monte bajo cuando no estén incluidos en instalaciones silvícolas, pastos forestados, aquellos ocupados por construcciones agrozootécnicas y para la mejora de las fincas, instalaciones piscícolas, carreteras de la red viaria rural y de almacenamiento; terrenos con destino forestal (TDF); terrenos sumergidos de forma permanente (TDH); terrenos del casco urbano (TDI); terrenos con destino especial (TDS).
- 30 Cada uno de los cinco destinos de los terrenos puede tener categorías de utilización predominantes, que ocupan la mayor parte de la superficie, y categorías de uso que ocupen un porcentaje más reducido. Por ejemplo, en el grupo de los terrenos con destino agrícola, las categorías de utilización predominantes son: las tierras de cultivo, los viñedos, los vergeles, los pastos y los pastizales, si bien un porcentaje más reducido está ocupado asimismo por las construcciones, por las aguas, etc.
- 31 El destino y la categoría de utilización son características de los terrenos que constituyen objeto de publicidad inmobiliaria, mediante la inscripción en el registro de la propiedad que comprende la descripción de los inmuebles y las inscripciones de los derechos reales inmobiliarios, de los derechos personales, y de los actos, hechos o relaciones jurídicas vinculadas al inmueble. El cambio del destino o de la categoría de utilización exige llevar a cabo una serie de trámites u obtener algunos dictámenes preliminares, así como introducir en la hoja registral del inmueble las menciones procedentes relativas al cambio producido.

- 32 Las Normas técnicas para la introducción del catastro general regulan diez categorías de utilización de los terrenos, de la manera que se expone a continuación: tierras de cultivo (A), pastos (P), pastizales (F), viñedos (V), vergeles (L), bosques y otros terrenos forestales, terrenos con aguas y aguas con vegetación de cañaveral, carreteras (DR) y vías ferroviarias (CF), terrenos ocupados por construcciones y patios (CC), terrenos degradados y no productivos (N).
- 33 De la lectura de la normativa se desprende que la instalación piscícola, aunque está incluida en la categoría de los terrenos con destino agrícola, no aparece posteriormente identificada con una categoría de utilización distinta en el marco de las categorías enumeradas y definidas en el punto 8.2 de las Normas técnicas. No obstante, la normativa indica que en la categoría de utilización «terrenos con aguas y aguas con vegetación de cañaveral» están incluidos los terrenos sumergidos de manera permanente y los sumergidos de manera temporal que, tras la retirada de las aguas, no puedan tener ninguna otra utilización.
- 34 Sin embargo, no se sostiene en el presente litigio, ni siquiera por parte de la demandante, que los terrenos utilizados estén inscritos en el registro de la propiedad con la categoría de utilización «tierras de cultivo» o con otra categoría de utilización que, con arreglo a la normativa nacional, le confiera el derecho de acceder a los regímenes únicos de pago ni que haya efectuado los trámites para cambiar la categoría de utilización a tierras de cultivo. La demandante sostiene que lo relevante es el uso real de los terrenos objeto de la concesión como tierras de cultivo, contando en este sentido con la aceptación del concedente para utilizar el terreno para un fin diferente del previsto inicialmente en los contratos de concesión.
- 35 Es preciso subrayar que la normativa nacional (Decreto ley n.º 125/2006) no prevé expresamente que la superficie agraria deba inscribirse en el registro de la propiedad con la categoría de utilización que la califique como admisible, ni que la inscripción en el registro de la propiedad de otra categoría de utilización excluya la superficie agraria de la admisibilidad, con independencia de que la superficie agraria se utilice de hecho como, por ejemplo, tierras de cultivo o pastizales permanentes. No obstante, ello constituye el motivo por el que la demandada adoptó los actos impugnados en el presente litigio.
- 36 La jurisprudencia nacional atribuye primacía a la categoría de utilización inscrita en el registro de la propiedad y en los documentos que acreditan el derecho de uso, y considera irrelevante el modo en que se utilizan efectivamente los terrenos, cuando el uso real es contrario a la categoría de utilización inscrita en el registro de la propiedad y en los documentos que certifican el derecho de uso.
- 37 La Curtea de apel es la última instancia en el presente litigio y, en el contexto fáctico en cuestión, se considera obligada a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad de las normas nacionales con las europeas, con objeto de que se aclare si procede tomar en

consideración exclusivamente el modo de uso efectivo de las superficies por el agricultor o, por el contrario, si procede tomar en consideración las características de las superficies tal como se establecen en los actos de publicidad inmobiliaria o mediante los documentos por los que el agricultor acredita el derecho de uso en lo que respecta al terreno para el que se ha presentado la solicitud de pago y la conformidad del uso del terreno con las características mencionadas.

- 38 Remitiéndose a las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-422/13, Wree, y C-684/13, Demmer, con arreglo a las cuales es relevante, a efectos de la calificación de las superficies como admisibles, la utilización efectiva de los terrenos en cuestión, el órgano jurisdiccional remitente señala que de las dos sentencias antes citadas no se desprende que, en dichos asuntos, la utilización efectiva fuese contraria al uso o a la categoría de utilización inscrita en el registro de la propiedad, razón por la que dicho órgano jurisdiccional considera que no es posible aplicar la teoría del denominado *acte clair* y que la respuesta a la cuestión prejudicial no puede deducirse claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni tampoco han dejado de existir dudas razonables al respecto.

DOCUMENTO DE TRIBUNAL