

# Versión anonimizada

Traducción

C-365/19 – 1

**Asunto C-365/19**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

8 de mayo de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schwerin, Alemania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

16 de abril de 2019

**Parte demandante:**

FD

**Parte demandada:**

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Oficina Estatal de Agricultura y Medio Ambiente de Mecklemburgo Central)

---

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

**RESOLUCIÓN**

En el procedimiento contencioso-administrativo entre

FD,

[omissis] Langenhagen [omissis]

[*omissis*]

- parte demandante -

y

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Oficina Estatal de Agricultura y Medio Ambiente de Mecklemburgo Central)

[*omissis*] Rostock

- parte demandada -

relativo a

Subvenciones, ayudas de ajuste, primas por retirada

la Sala Cuarta del Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schwerin) [*omissis*], el

16 de abril de 2019

[*omissis*]

[*omissis*] [composición de la Sala] [*omissis*] ha resuelto:

Suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE:

**¿Confiere el artículo 30, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, en relación, en su caso, con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014, un derecho a la asignación de derechos de pago a un joven agricultor para el año de solicitud 2016 incluso aunque, en virtud del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013, ya se le hayan asignado gratuitamente derechos de pago procedentes del límite máximo nacional para 2015 por la superficie de que disponía en aquel momento?**

**Motivos:**

**I.**

1. Mediante su recurso, la demandante solicita, por una parte, que se le asignen derechos de pago para el año de solicitud 2016 y, por otra, que se le concedan pagos directos (adicionales) para el año de solicitud 2016 con arreglo a dichos derechos de pago.
2. La demandante dirige una explotación agrícola. Es una joven agricultora en el sentido del artículo 50, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013. Para el año de solicitud 2015 solicitó y recibió de la demandada gratuitamente 32,17 derechos de pago, procedentes del límite máximo regional, sobre la base del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013, por la superficie de que disponía en aquel momento.

3. El 12 de mayo de 2016, indicando que en ese momento su explotación disponía de una superficie de 62,777 hectáreas, solicitó que le fueran asignados otros 30,32 derechos de pago, como joven agricultora. Dicha solicitud fue denegada por la demandada mediante resolución de 26 de enero de 2017.
4. En respuesta a su solicitud de concesión de pagos directos para el año de solicitud 2016, presentada también el 12 de mayo de 2016 y en la que solicitaba asimismo un reembolso por «disciplina financiera», la demandada le concedió una ayuda por importe de 11.390,16 euros, mediante resolución de 31 de enero de 2017. De esta resolución se desprende que si bien la recurrente disponía de una superficie constatada de 62,4893 hectáreas, dado que solo se habían asignado 32,17 derechos de pago por el año 2015, tales derechos de pago constituían un límite a la concesión solicitada.
5. Los recursos administrativos que interpuso la demandante contra las resoluciones de 26 de enero y de 31 de enero de 2017 fueron desestimados por la demandada mediante resolución de 24 de noviembre de 2017, basándose en que, no obstante su condición de joven agricultora, no se le podían asignar derechos de pago adicionales en virtud del artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, puesto que ya había recibido en 2015 derechos de pago de forma gratuita procedentes del límite máximo. Consideró que, conforme a la mencionada disposición del Derecho de la Unión, en relación con el artículo 16 *bis* del Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Decreto de ejecución de los pagos directos; en lo sucesivo, «DirektZahl-DurchfV»), solo pueden asignarse una vez derechos de pago a un agricultor. Una asignación adicional de derechos de pago procedentes de la reserva para jóvenes agricultores que ya habían obtenido derechos de pago del límite máximo regional en el año de solicitud 2015 favorecería a éstos frente a los agricultores que en 2015 habían recibido derechos de pago del límite máximo regional en virtud del «supuesto normal» del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013 y no pueden acceder a tal asignación gratuita de derechos de pago adicionales. De lo contrario, los jóvenes agricultores como la demandante recibirían además un mejor trato que los jóvenes agricultores que comenzaron su actividad posteriormente y que igualmente solo podrían obtener derechos de pago una vez (artículo 16 *bis* del DirektZahlDurchfV). La demandada concluyó que, en ausencia de derechos de pago adicionales, no procedía otorgar a la demandante ayudas adicionales para el año de solicitud 2016.
6. La demandante ha formulado recurso ante el Verwaltungsgericht el 22 de diciembre de 2017. Sostiene que, como joven agricultora, tiene derecho a que se le asignen 30,32 derechos de pago adicionales, en virtud del artículo 30, apartados 4 y 6, del Reglamento n.º 1307/2013 y, en cualquier caso, del artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014. Según esta disposición, un joven

agricultor que tenga derechos de pago ya reconocidos tiene derecho a que se le asigne el número de derechos de pago de la reserva nacional que le falten para disponer de derechos de pago suficientes para todas sus hectáreas admisibles en 2016. Aduce que el legislador europeo no ha establecido que los derechos de pago reconocidos sobre la base del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013 tengan por efecto anular los derechos resultantes del artículo 30, apartado 6, del mismo Reglamento, en relación con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014. Frente a la invocación que hace la demandada del artículo 16 *bis* del DirektZahlDurchfV nacional, la demandante aduce que esta disposición, que solamente excluye que a los jóvenes agricultores se les asignen una segunda vez derechos de pago de la reserva nacional, no es aplicable en este caso, pues la asignación para 2015 en virtud del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013 no se realizó a partir de la reserva nacional.

7. Alega que, considerando los 30,32 derechos de pago adicionales que le corresponden, procede reconocerle una ayuda adicional de 9 645,01 euros.
8. [omissis] [reclamación de intereses]
9. La demandante solicita:
10. 1. Que se ordene a la demandada que le asigne 30,32 derechos de pago adicionales por el año 2016, anulando en todo lo que se oponga a ello las resoluciones de 26 de enero de 2017 y de 24 de noviembre de 2017, así como
11. 2. Que se ordene a la demandada que le reconozca el derecho a los pagos directos adicionales por el año 2016 por importe de 9.645,01 euros, más un interés del 0,5 % por cada mes de duración del procedimiento, anulando en consecuencia las resoluciones de 31 de enero de 2017 y de 24 de noviembre de 2017.
12. La demandada solicita:
13. Que se desestime el recurso.
14. Insiste la demandada en que la distinción que quiere establecer la demandante entre la reserva nacional y el límite máximo regional, a partir del cual recibió en 2015 derechos de pago gratuitos, es errónea. Según la Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (Ley de ejecución de pagos directos), tanto la reserva nacional como el límite máximo regional forman parte del límite máximo nacional del régimen de pago básico conforme al artículo 22 del Reglamento n.º 1307/2013.
15. Sostiene que el artículo 30 del Reglamento n.º 1307/2013 se estableció para hacer posible que se asignen derechos de pago a aquellos agricultores que en 2015 no cumplían el requisito del artículo 24 del citado Reglamento, incluidas las condiciones que en dicha disposición se remiten a 2013. Sin el derecho previsto en el artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, los jóvenes agricultores y los agricultores nuevos tendrían, por regla general, que comprar los derechos de

pago. Según el considerando 24 del Reglamento n.º 1307/2013, la reserva nacional debe utilizarse, de manera prioritaria, para facilitar la participación en el régimen de jóvenes agricultores y de agricultores noveles. Sin embargo, entiende que no hay necesidad de facilitar la participación en el caso de agricultores que ya hayan recibido derechos de pago del límite máximo regional, puesto que estos ya participan del modo más fácil, que es precisamente la asignación gratuita de derechos de pago. Afirma que dicha facilidad tampoco constituye una ventaja, pues se limita a brindar la posibilidad de participar que existía para los agricultores «antiguos» en 2015 con arreglo al artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013 mediante la asignación de derechos de pago, en lugar de tener que adquirirlos (a título oneroso). Sin embargo, con arreglo al artículo 24, un agricultor solamente obtuvo derechos de pago en una ocasión (en 2015). En consecuencia, permitir a un joven agricultor volver a presentar cada año una solicitud de asignación de derechos de pago mientras conserve tal condición implicaría un trato preferente con respecto a los demás agricultores, algo que se pretende evitar con el artículo 16 *bis* del DirektZahlDurchfV.

16. Con arreglo al artículo 30, apartado 4, del Reglamento n.º 1307/2013, los Estados miembros están obligados a asignar derechos de pago procedentes de sus reservas nacional o regionales con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se eviten distorsiones del mercado y de la competencia. Para la demandada, el grupo que debe ser objeto de la igualdad de trato es el integrado por todos los agricultores a los que se podría asignar derechos de pago, ya sea en virtud del artículo 24 o en virtud del artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013.
17. Entiende que la demandante fundamenta su pretensión erróneamente en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014, pues dicha norma no confiere derechos, sino que solo establece normas para el cálculo del valor y del número de los derechos de pago que deben asignarse de este modo, como se desprende del considerando 29 del Reglamento. Sostiene además que esta conclusión resulta confirmada por el hecho de que el artículo 35, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013 no autorizaba a la Comisión, como acto habilitante, a conferir más derechos que los previstos por la habilitación conferida en dicho Reglamento a la hora de adoptar el Reglamento Delegado.

## II.

18. [omissis] [cuestiones procesales]
19. El asunto suscita cuestiones de interpretación de las disposiciones del Reglamento n.º 1307/2013 y del Reglamento Delegado n.º 639/2014 que son esenciales para que el Verwaltungsgericht Schwerin pueda resolver el litigio.
20. 1. En opinión de la Sala, el tenor del artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 impide considerar que dicha disposición confiere directamente un derecho a la asignación de derechos de pago a jóvenes agricultores en particular.

Los términos «los Estados miembros utilizarán sus reservas nacionales o regionales para asignar derechos de pago, con carácter prioritario, a los jóvenes agricultores [...]», contrastados con lo previsto en el artículo 24, apartado 1, del mismo Reglamento —«Se asignarán derechos de pago a los agricultores que [...]»—, no indican que la propia disposición esté reconociendo ya a cada agricultor joven un derecho subjetivo que puede ser invocado ante los tribunales. La disposición solamente indica al Estado miembro el destino que debe darse prioritariamente a la reserva, estableciendo, a tal efecto, el programa pertinente.

21. Esta interpretación resulta corroborada por el apartado 4 del referido artículo 30, que dispone que la reserva debe utilizarse para la asignación de derechos de pago «con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se eviten distorsiones del mercado y de la competencia». Esta disposición también sugiere que se trata meramente de una regla que debe informar el programa de distribución establecido por el Derecho nacional. En efecto, si el artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 ya estableciera definitivamente un derecho con arreglo al Derecho de la Unión, de qué modo podrían los Estados miembros cumplir el mandato del apartado 4 de dicha disposición?
22. Lo dispuesto en el artículo 30, apartado 10, del Reglamento n.º 1307/2013, que para la realización de los objetivos del apartado 6 del mismo artículo confiere a los Estados miembros la posibilidad de elegir —entre asignar nuevos derechos o aumentar el valor unitario de todos los derechos existentes—, impide también considerar que se esté estableciendo directamente un derecho.
23. Por último, no cabe deducir ninguna conclusión contraria del artículo 50 del Reglamento n.º 1307/2013. El «pago anual a los jóvenes agricultores» regulado en su apartado 1 no guarda relación con la cuestión de la asignación de derechos de pago objeto de la presente controversia. Por el contrario, conforme a su apartado 4, dicho pago a los jóvenes agricultores está sujeto a la activación previa de los derechos de pago (existentes, reconocidos) con arreglo a la superficie agrícola a disposición del joven agricultor en el año de explotación. Este pago anual es un pago especial limitado en el tiempo conforme a un régimen desarrollado en la legislación nacional alemana en el artículo 19 de la Ley de ejecución de pagos directos.
24. El tenor del artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014 resulta, en cambio, inequívoco, aunque en sentido opuesto. Conforme a dicha disposición, cuando un joven agricultor solicite derechos de pago adicionales de la reserva nacional o regional a pesar de poseer ya derechos de pago (como la demandante), «recibirá un número de derechos de pago igual al número de hectáreas admisibles que posea [...] con respecto al cual aún no posea ningún derecho de pago (en propiedad o en arrendamiento)».
25. Sin embargo, aunque apreciada de forma aislada parece menos evidente, esa redacción también admite la interpretación propugnada por la demandada, según

la cual dicha norma conlleva meramente una limitación de la extensión de los posibles derechos de pago asignables, de modo que la actual dotación de superficie representaría el límite máximo para la asignación adicional de derechos de pago, pero sin conferir un derecho directo a una asignación con arreglo al Derecho de la Unión.

26. En opinión de la Sala, esta interpretación encuentra apoyo en el hecho de que el artículo 35, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013 solo faculta al legislador del Reglamento Delegado n.º 639/2014 para regular «las normas relativas al establecimiento y al cálculo del valor y del número de derechos de pago recibidos de la reserva nacional o de las reservas regionales». En la medida en que el artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 no establece por sí mismo tal derecho, como opina la Sala (véanse los apartados anteriores), esta disposición habilitante suscita la cuestión de si el legislador del Reglamento Delegado puede establecerlo, pues en realidad este solo puede actuar en el marco trazado por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo como norma habilitante.
27. Por lo expuesto, la Sala se inclina por considerar que de las citadas disposiciones del Derecho de la Unión no resulta, *per se*, ningún «fundamento jurídico» que justifique la asignación de derechos de pago adicionales a un joven agricultor ni ningún «derecho subjetivo» a esa asignación. De este modo, dichos derechos solamente podrían consistir en una práctica de distribución del Estado miembro, sobre la base del principio general de igualdad y la vinculación por los actos propios previos, siempre que no exista un régimen normativo específico de los derechos, como sucede en Alemania. No consta ningún tipo de alegación ni de indicación que sugiera que existe una práctica de distribución a favor de los jóvenes agricultores, vinculante para la demandada conforme al principio de igualdad.
28. 3. Si del artículo 30, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, en relación, en su caso, con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado n.º 639/2014, resulta un derecho directo y taxativo de los agricultores jóvenes a la asignación de derechos de pago procedentes de la reserva nacional o regional, se plantea la cuestión de cómo deben garantizar los Estados miembros la igualdad de trato entre los agricultores y evitar distorsiones del mercado y de la competencia a la hora de asignar derechos de pago, tal y como exige el artículo 30, apartado 4, del Reglamento n.º 1307/2013.
29. A este respecto, es procedente una referencia a los ejemplos aportados por la demandada.
30. Por lo demás, mientras un joven agricultor conserve esta condición, podría exigir en varias ocasiones y durante varios años, al amparo del Derecho de la Unión y según se vaya incrementando su superficie agrícola, que le sean asignados derechos de pago adicionales procedentes de la reserva. En ese caso, la disposición nacional del artículo 16 *bis* de la DirektZahlDurchfV sería contraria al

Derecho de la Unión y, contrariamente a lo que opina la demandada, no se aplicaría a los casos en que no se asignaron a un joven agricultor derechos de pago en 2015 en virtud del artículo 30, apartado 6, pero sí sobre la base del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013.

31. En consecuencia, con arreglo al artículo 267 del TFUE, se formula la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia:
32. **¿Confiere el artículo 30, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, en relación, en su caso, con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014, un derecho a la asignación de derechos de pago a un joven agricultor para el año de solicitud 2016 incluso aunque, en virtud del artículo 24 del Reglamento n.º 1307/2013, ya se le hayan asignado gratuitamente derechos de pago procedentes del límite máximo nacional para 2015 por la superficie de que disponía en aquel momento?**
33. [omissis] [cuestiones procesales]  
[omissis]