

Asunto C-116/20**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:**

28 de febrero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de febrero de 2020

Parte recurrente:

S. C. Avio Lucos SRL

Partes recurridas:

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

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) — Aparat Central (Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura — Departamento Central, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación contra la sentencia del Tribunalul Dolj (Tribunal de Distrito de Dolj, Rumanía) de 25 de febrero de 2019, por la que se desestimó la demanda de anulación del acta por la que la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Dolj (Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura — Centro Provincial Dolj, Rumanía) estableció, a cargo de la recurrente, la existencia de una deuda en favor del presupuesto, de conformidad con el artículo 73, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 796/2004

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud de lo dispuesto en el artículo 267 TFUE, la Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía) solicita la interpretación del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, y un pronunciamiento sobre la conformidad de las disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión, en particular con el Reglamento n.º 73/2009 y con el Reglamento (CE) n.º 1122/2009 del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo

Cuestiones prejudiciales

1) El Derecho [de la Unión] aplicable a la asistencia financiera para el año agrícola 2014, en particular el Reglamento (CE) n.º 73/2009 y el Reglamento n.º 1122/2009, ¿se oponen al establecimiento, mediante el Derecho nacional, del requisito de acreditar el derecho de uso sobre una superficie de terreno, a fin de obtener la ayuda financiera correspondiente a los regímenes de ayuda por superficie?

2) En la medida en que el Derecho [de la Unión] referido anteriormente no se oponga a la normativa nacional indicada en la primera cuestión prejudicial, ¿se opone el Derecho [de la Unión] (incluido el principio de proporcionalidad) –en el caso particular de que el beneficiario haya acreditado el derecho de explotación de la superficie agraria mediante la presentación de un contrato de concesión de una superficie de pastos (contrato en virtud del cual el solicitante adquirió el derecho a explotar los pastos a su riesgo y ventura a cambio de un canon)– a una norma nacional que para la celebración válida de dicho contrato de concesión exige el requisito de que el futuro concesionario sea exclusivamente ganadero o propietario de animales?

3) ¿Responde a la definición de actividad agraria del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 la actividad de un beneficiario de un régimen de ayuda por superficie que, habiendo celebrado un contrato de concesión de pastos con el fin de obtener el derecho a explotar esa superficie y derechos de ayuda en el año agrícola 2014, celebra posteriormente un contrato de colaboración con ganaderos, por el que permite el uso gratuito del terreno objeto de la concesión para el pastoreo de los animales, conservando el beneficiario el derecho de uso del terreno pero obligándose a no restringir la actividad de pastoreo y a realizar los trabajos de limpieza de los pastos?

4) ¿Se opone el Derecho [de la Unión] a la interpretación de una norma nacional como el artículo 431, apartado 2, del Cod procedură civilă (Código de Enjuiciamiento Civil) –relativa a la autoridad de cosa juzgada de una sentencia definitiva por la que se ha declarado el carácter inadmisibile de una solicitud de ayuda por el incumplimiento del Derecho nacional en lo que atañe al requisito de legalidad del título de explotación o de uso del terreno por el que se solicitó una

ayuda por superficie por el año agrícola 2014 (en un litigio en que se solicitó la anulación de la resolución de imposición de sanciones plurianuales)—interpretación que impide analizar la conformidad de este requisito nacional con el Derecho [de la Unión] aplicable al año agrícola 2014 en un nuevo litigio en el que se examina la legalidad del acto de reembolso de las cantidades pagadas indebidamente al solicitante, por el mismo año agrícola 2014, acto fundamentado en los mismos hechos y en las mismas normas nacionales que fueron objeto de análisis en la anterior sentencia judicial definitiva?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 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; considerando 61, y artículo 71 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)

Artículo 80, apartado 1, 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

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 7, apartado 1, letra f), de la Ordonanța 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), publicada en el *Monitorul Oficial al României*, Parte I, n.º 1043, de 29 de diciembre de 2006, en su versión modificada y completada por la Legea nr. 139/2007 (Ley n.º 139/2007), con sus ulteriores modificaciones y complementos, a cuyo tenor:

«(1) Para poder percibir pagos en el marco de los regímenes 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], presentar una solicitud de pago dentro del plazo establecido y satisfacer las condiciones generales que se establecen a continuación:

[...]

f) aportar los documentos que acrediten el uso legal del terreno por el cual se ha presentado la solicitud;»

Artículo 2, letra d), de la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 34/2013, relativo a la organización, administración y explotación de los pastos permanentes y por el que se modifica y completa la Ley n.º 18/1991, sobre la propiedad inmobiliaria, publicada en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 267 de 13 de mayo de 2013, aprobada con sus ulteriores modificaciones y complementos por la Ley n.º 86/2014), a cuyo tenor:

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

[...]

d) usuario de pastos y terrenos de forraje — ganadero, persona física o jurídica registrada en el Registro Nacional de Explotaciones [RNE] que realiza actividades agrarias específicas de la categoría de uso de pastos y terrenos de forraje, de acuerdo con la Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Unión Europea para la producción agrícola y ganadera, que dispone legalmente del derecho de uso de la superficie agraria y explota los pastos mediante el pastoreo con animales de su propiedad o segando al menos una vez al año».

Artículo 431, apartado 2, del Codul de procedură civilă (Código de Enjuiciamiento Civil) aprobado por la Legea nr. 134/2010 (Ley n.º 134/2010), a cuyo tenor:

«Cualquiera de las partes podrá oponer, en otro litigio, la cosa juzgada anterior cuando esta última presente una conexión con dicho litigio».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La parte recurrente, S. C. Avio Lucos SRL, presentó la solicitud de pago único por superficie para el año 2014, registrada ante la A.P.I.A. — Centro Provincial Dolj, por una superficie total de 341,70 hectáreas. Para acreditar el derecho de uso del terreno presentó el contrato de concesión celebrado el 28 de enero de 2013 con el Consiliul Local al Comunei Podari (Consejo Local del Municipio Podari), sobre la base de O.U.G. n.º 34/2013 [Decreto ley con carácter de urgencia], mediante el

cual obtuvo la concesión de la superficie de 341,70 hectáreas, que constituía el prado del Municipio Podari, bien patrimonial de dicha administración territorial.

- 2 De acuerdo con el contrato de concesión, S. C. Avio Lucos SRL tiene derecho a explotar directamente, por su cuenta y riesgo, los bienes objeto de la concesión, además de a usar y a recoger los frutos de tales bienes de acuerdo con su naturaleza y de conformidad con los objetivos establecidos por el contrato de concesión. Está obligada a garantizar la explotación mediante pastoreo y no puede otorgar una subconcesión ni arrendar el terreno objeto de la concesión.
- 3 Tras la celebración del contrato de concesión, S. C. Avio Lucos SRL celebró, el 30 de enero de 2013, un contrato de asociación en participación con cuatro personas físicas, propietarias de animales.
- 4 De acuerdo con este contrato, las partes se asocian para la explotación, mediante pastoreo, del prado municipal con una superficie de 341,70 ha, bien patrimonial del Municipio Podari, tal y como se identifica en el contrato de concesión. La explotación efectiva se realizará mediante la puesta a disposición de la empresa S. C. Avio Lucos SRL, por parte de los socios personas físicas, de los animales (vacas, ovejas, cabras, etc.), en el número de cabezas habido y declarado en el contrato, con fines de pastoreo continuo de los terrenos anteriormente mencionados. La puesta a disposición de los animales no está supeditada a la transmisión del derecho de propiedad sobre los animales a la empresa S. C. Avio Lucos SRL, sino que las personas físicas seguirán siendo las propietarias de los animales.
- 5 Por su parte, S. C. Avio Lucos SRL proporciona el prado municipal con una superficie de 341,70 ha, para el pastoreo libre, permanente e incondicional, siendo el acceso a los pastos gratuito, permanente, continuo y no sujeto a ningún precio u otra contraprestación. Además, la sociedad realizará anualmente, a su cargo, trabajos de limpieza de los pastos, de desbroce, así como para eliminar del terreno el exceso de agua, garantizando las condiciones óptimas para la regeneración de los pastos.
- 6 Tras la presentación de la solicitud, A.P.I.A. — Centro Provincial Dolj concedió una ayuda financiera total de 529 340,24 RON por la campaña 2014, correspondiente a la superficie de 341,70 ha. Tras el cobro de estas cantidades por la parte recurrente, A.P.I.A. — Centro Provincial Dolj revisó las solicitudes de ayuda y comprobó que en la fecha de celebración del contrato de concesión la parte recurrente no tenía derecho a ser concesionaria de pastos de dominio público o privado municipal, al no tener la condición de ganadero, como se desprende del contrato de asociación en participación. Por ello, A.P.I.A. — Centro Provincial Dolj adoptó:
 - a) **La resolución de 28 de diciembre de 2015**, que estableció, a cargo de la parte recurrente, sanciones plurianuales por importe de 555 729,59 RON, en virtud del artículo 58, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009, por la

sobredeclaración de las superficies para las cuales solicitó la ayuda financiera correspondiente al régimen de pago único por superficie y a las ayudas agroambientales.

b) **El acta de 31 de enero de 2017**, impugnado en el presente litigio, que estableció, a cargo de la parte recurrente, una deuda en favor del presupuesto por importe de 529 340,24 RON, en virtud del artículo 73, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 796/2004, en su versión consolidada.

- 7 La parte recurrente impugnó el acta de 31 de enero de 2017 ante el Tribunalul Dolj, que desestimó la demanda el 12 de diciembre de 2017. El recurso de casación interpuesto contra esta sentencia fue estimado por la Curtea de Apel Craiova (Tribunal Superior de Craiova, Rumanía) y el asunto fue devuelto a la primera instancia para un nuevo enjuiciamiento por el mismo órgano jurisdiccional. Mediante la sentencia civil de 25 de febrero de 2018, el Tribunalul Dolj resolvió la desestimación de la demanda, considerando, en lo esencial, que junto con la solicitud de pago único no se había presentado la copia de la tarjeta de explotación y que la parte recurrente no había acreditado su condición de ganadero ni el hecho de que el terreno se utilizara. La parte recurrente también ha interpuesto un recurso de casación contra esta sentencia civil, habiéndose registrado el asunto ante la Curtea de Apel Craiova y trasladado posteriormente ante la Curtea de Apel Timișoara.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 En lo esencial, la parte recurrente ha solicitado al órgano jurisdiccional de casación que declare que la sentencia de primera instancia es ilegal e infundada, alegando que el órgano jurisdiccional de primera instancia: (i) no estableció cuáles son los criterios de admisibilidad que no había cumplido y cuál es la regulación sustantiva de estos requisitos, (ii) no realizó un análisis del asunto desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, a pesar de la solicitud expresa en este sentido, y (iii) no analizó los criterios de admisibilidad de acuerdo con las definiciones de los Reglamentos de la Unión mencionados en la resolución objeto del litigio, sino según unos conceptos de Derecho nacional que carecen de correspondencia en la normativa de la Unión.
- 9 Asimismo, en el escrito de interposición del recurso de casación se han invocado argumentos relativos: (i) al cumplimiento de los criterios de admisibilidad fijados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-375/08 (sobre la prevalencia del principio del uso efectivo de las superficies), en el asunto C-61/09 (sobre la posibilidad de utilizar las superficies en virtud de un contrato atípico, manteniendo la superficie explotada el carácter de superficie admisible), en los asuntos acumulados C-333/15 y C-334/15 (sobre la inexistencia de un requisito de admisibilidad consistente en que el solicitante tenga la condición de ganadero que realice actividades de cría de ganado, estableciendo la misma sentencia cuáles son, de hecho, los criterios de admisibilidad) y en las

normas de Derecho de la Unión (artículo 2 del Reglamento n.º 73/2009), que incluyen definiciones de los conceptos pertinentes para resolver el asunto, y (ii) a la no conformidad de las normas nacionales con las contenidas en los instrumentos de la Unión Europea.

- 10 La parte recurrida ha invocado, entre otras cosas, la excepción de autoridad de cosa juzgada de la sentencia de la Curtea de Apel Craiova de 29 de octubre de 2018, por la cual se desestimó el recurso de casación interpuesto por la parte recurrente contra la sentencia del Tribunalul Dolj de 24 de abril de 2018, que había desestimado la demanda de anulación de la resolución de 28 de diciembre de 2015 adoptada por A.P.I.A. — Centro Provincial Dolj (resolución que estableció sanciones plurianuales a cargo de la parte recurrente). La Curtea de Apel Craiova declaró que el órgano jurisdiccional de primera instancia estableció fundadamente que S. C. Avio Lucos SRL no había acreditado la admisibilidad según la misma está expresamente prevista en la legislación, dado que no tiene la condición de ganadero, carece de animales registrados en el RNE y no pudo acreditar el uso y aprovechamiento de la superficie, produciéndose la sobredeclaración de los terrenos.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El órgano jurisdiccional remitente considera necesario obtener una respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión de si el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que establece el requisito de acreditar el derecho de uso o de explotación sobre una superficie de terreno, a fin de obtener la ayuda financiera correspondiente a los regímenes de ayuda por superficie. En relación con otra norma, el Reglamento (CE) n.º 1254/1999 del Consejo, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia ha declarado que «la normativa comunitaria, y en particular el Reglamento n.º 1254/1999, no supedita la admisibilidad de las solicitudes de primas especiales por bovinos machos y de pagos por extensificación a la presentación de un título jurídico válido que justifique el derecho del solicitante de las ayudas a utilizar las superficies forrajeras objeto de dicha solicitud. Sin embargo, la normativa comunitaria no se opone a que los Estados miembros impongan en su normativa nacional una obligación de presentar tal título, siempre que se respeten los objetivos perseguidos por la normativa comunitaria y los principios generales del Derecho comunitario, en particular el principio de proporcionalidad» (sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, apartado 90).
- 12 El órgano jurisdiccional nacional también considera necesario establecer la compatibilidad con el Derecho de la Unión del requisito, impuesto al beneficiario de una ayuda por superficie, de ser ganadero o propietario de animales para obtener la concesión de una superficie de pastos, en un supuesto en el que la parte recurrente impugna la compatibilidad de tal requisito con el Derecho de la Unión y la parte recurrida no ha indicado ninguna norma de la Unión que lo justifique.

- 13 Además, habida cuenta de que se ha invocado la definición de la actividad agraria del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 73/2009, es necesario determinar si la actividad desarrollada en concreto por la parte recurrente responde la definición anterior.
- 14 Por último, la autoridad de cosa juzgada invocada por la parte recurrida implica la prohibición de juzgar un asunto que ya ha sido resuelto por una sentencia judicial definitiva, presumiéndose que la sentencia definitiva expresa la verdad. Por lo tanto, una persona solo puede presentar una demanda una vez y, tras el pronunciamiento de una sentencia definitiva en el asunto de que se trate, cualquier insatisfacción de la parte con el fallo definitivo solo puede resolverse promoviendo las vías legales de impugnación de la sentencia definitiva dictada, y no mediante la interposición de demandas similares.
- 15 Subrayando que el pronunciamiento sobre el fundamento de la excepción de cosa juzgada será posterior a la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales ya expuestas, la Curtea de Apel Timisoara parte de la hipótesis de que, si la excepción de cosa juzgada alegada por la parte recurrida resultase fundada, ello obligaría a constatar que los aspectos relacionados tanto con los efectos legales del contrato de concesión celebrado por la parte recurrente, como con la consecuencia de la falta de la condición de ganadero de la parte recurrente sobre la solicitud de las cantidades correspondientes a las ayudas por superficie, han sido objeto de sentencias definitivas, con la particularidad de que en el presente asunto se ha solicitado la anulación de un acto emitido por el año agrícola 2014 distinto del impugnado en el asunto en el que la Curtea de Apel Craiova se pronunció con carácter definitivo.