

Asunto C-329/22**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:**

17 de mayo de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de abril de 2022

Parte recurrente en casación:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura)

Parte recurrida en casación:

IW

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación relativo a la denegación de la ayuda financiera en virtud de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014-2020, contenida en un escrito de notificación del zamestnik izpalnitelnia direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura). Este escrito fue anulado mediante sentencia del tribunal de primera instancia, a saber, el Administrativen sad Haskovo (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Haskovo). En el procedimiento de casación ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura impugnó la sentencia del Administrativen sad Haskovo por la que se anulaba el escrito de notificación, es decir, la denegación de la ayuda financiera.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE por la que se solicita la interpretación del artículo 29, apartado 3, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y de los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento (CE) n.º 889/2008

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 29, apartado 3, segunda frase, 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 en el sentido de que no se opone a una disposición nacional como el artículo 11, apartado 5 (anteriormente apartado 4), del Naredba n.º 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 «Biologično zemedelie» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020 (Reglamento n.º 4, de 24 febrero de 2015, relativo a la aplicación de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014 — 2020), que limita la posibilidad de ayuda financiera a la producción ecológica durante la conversión a un período no superior a los períodos mínimos de conversión establecidos en los artículos 36, apartado 1, 37, apartado 1, y 38 del Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control?

2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 29, apartado 3, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en el sentido de que los Estados miembros están facultados para establecer reglamentariamente un período máximo de concesión de ayudas para la transición a la agricultura ecológica únicamente en función del tipo de producción y no de las particularidades del caso concreto?

3. ¿Cómo debe interpretarse la expresión «los Estados miembros podrán fijar un período inicial más corto correspondiente al período de conversión» [artículo 29, apartado 3, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013]? ¿Las expresiones «período inicial» y «período de conversión» son sinónimos o tienen significados diferentes?

4. ¿Debe interpretarse la expresión «los Estados miembros podrán fijar un período inicial más corto correspondiente al período de conversión», contenida en el artículo 29, apartado 3, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en el sentido de que el conjunto de la medida «Agricultura ecológica» puede solicitarse y financiarse durante un período inferior al previsto en el artículo 29, apartado 3, primera frase, de dicho Reglamento en lo que respecta a las actividades de «conversión» a la agricultura ecológica, o en el sentido de que en el marco de la

obligación general de la «agricultura ecológica» existe un período inicial para las actividades durante la conversión a la agricultura ecológica?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas

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»), artículo 29, apartado 3, segunda frase

Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 889/2008»), artículos 36, 37 y 38

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Naredba N.º 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 «Biologichno zemedelie» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 — 2020 (Reglamento n.º 4, de 24 febrero de 2015, relativo a la aplicación de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014 — 2020) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015»), artículo 11, apartado 5 (anteriormente apartado 4)

Artículo 11 en su versión aplicable al presente asunto [publicado en el Darzhaven vestnik (Boletín Oficial; en lo sucesivo, «DV») n.º 16, de 2015, en vigor desde el 27 de febrero de 2015]:

«1) El importe anual de los pagos para la conversión a la agricultura ecológica (período de conversión) se determinará de la siguiente manera:

[...]

4) Los pagos a que se refiere el apartado 1 se concederán a los beneficiarios por un período que no exceda de los períodos mínimos de conversión a la agricultura ecológica a que se refieren los artículos 36, apartado 1, 37, apartado 1, y 38, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control (DO 2008, L 250, p. 1).»

Artículo 11 del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, en su versión actualmente vigente:

«Artículo 11. 1) El importe anual de los pagos para la conversión a la agricultura ecológica (período de conversión) se determinará de la siguiente manera:

[...]

4) (Modificación — DV n.º 18, de 2018, en vigor desde el 27 de febrero de 2018, anulada por la sentencia del Varhoven administrativen sad de la República de Bulgaria n.º 8834, de 2019, [publicada en el DV] n.º 97, de 2019, en vigor desde el 10 de diciembre de 2019)

5) (Adición — DV n.º 38, de 2020, en vigor desde el 24 de abril de 2020) Los beneficiarios percibirán los pagos a que se refiere el apartado 1 por un período que no exceda de los períodos mínimos de conversión a la agricultura ecológica a que se refieren los artículos 36, apartado 1, 37, apartado 1, y 38, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control (DO 2008, L 250, p. 1).»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 IW está registrado con un número de registro individual en el sistema integrado de gestión y control. Por segundo año consecutivo, presentó una solicitud de ayuda con arreglo al subsector «Apicultura ecológica» de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014-2020, declarando para este subsector 150 colonias de abejas, de conformidad con el anexo 1 del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, que establece las condiciones y el procedimiento de aplicación de la medida 11 «Agricultura ecológica».
- 2 Como anexo a la solicitud de ayuda para la campaña 2016, IW presentó un contrato tipo de inspección de la producción agrícola ecológica, de conformidad con el Reglamento n.º 834/2007 y las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 889/2008, celebrado entre él y «LAKON» OOD, que tenía por objeto la realización de inspecciones de objetos de control en la dirección de las colmenas en el pueblo de Belitsa, región de Haskovo, en relación con 150 colonias de abejas, así como un anexo a dicho contrato tipo.
- 3 En relación con la sentencia firme del Administrativen sad Sliven (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sliven), que anuló la denegación de ayuda financiera para la campaña 2016 en el marco de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014-2020, contenida en el escrito de notificación del Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura, y devolvió el procedimiento a la autoridad administrativa, como expediente administrativo, para que, teniendo en cuenta las instrucciones del tribunal, adoptase una nueva decisión, el Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura, tras examinar la nueva solicitud presentada por IW para la

campana 2016, adoptó un escrito de notificación sobre la aprobación y el pago de la ayuda financiera en el marco de la medida 11 «Agricultura ecológica». Este supuso una nueva denegación de la ayuda financiera en el marco de dicha medida, ya que se concedía a IW una subvención por importe de 0 levas (BGN). En este último escrito de notificación se indicó que, por lo que respecta a las colonias de abejas señaladas en la solicitud de subvención para 2016 en el marco de la medida 11 «Agricultura biológica», subsector «Apicultura ecológica», 2016, era el segundo año desde el último compromiso adquirido por el solicitante en este subsector. La autoridad administrativa consideró que, en el presente caso, no se cumplía el requisito relativo a la no superación de los períodos mínimos de conversión a la agricultura ecológica establecidos en el artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015.

- 4 IW interpuso un recurso judicial contra dicho escrito de notificación que fue turnado al Administrativen sad Haskovo competente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 En el recurso interpuesto contra el escrito de notificación, IW formula las siguientes objeciones: **a)** La autoridad administrativa no tuvo en cuenta en el escrito de notificación el hecho de que el artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015 (DV n.º 16, de 27 de febrero de 2015), adoptado por el Ministar na zemedelieto i hranite (Ministro de agricultura y alimentación), en su versión pertinente, prevé que los pagos a que se refiere el apartado 1 se concederán a los beneficiarios durante un período que no supere los períodos mínimos de conversión a la producción ecológica a que se refieren los artículos 36, apartado 1, 37, apartado 1, y 38, apartado 1, del Reglamento n.º 889/2008, siendo la parte aplicable y derogada del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, ilegal y contraria al artículo 38, apartado 3, del citado Reglamento n.º 889/2008. Al interpretar la disposición, aparece claramente la expresión «por lo menos». Ello significa que el período mínimo de conversión es de un año, mientras que no se prevé un período máximo de conversión. De ello se deduce que la conversión es individual para cada participante en la medida 11 «Agricultura ecológica», y puede durar tres años o más, ya que la conversión no está limitada por un período máximo. **b)** Existe un error sustancial de procedimiento: antes de la adopción del escrito de notificación impugnado, el demandante no fue informado, de conformidad con el Derecho nacional aplicable, del inicio de un procedimiento administrativo en su contra para la denegación del pago de una subvención. **c)** La decisión impugnada no especificaba las circunstancias de hecho ni el fundamento de la denegación del importe total aprobado. Si bien se precisaba que el importe se calculó tras la realización de controles administrativos y/o sobre el terreno obligatorios, no se indicó qué requisitos se habían incumplido, qué infracciones se habían cometido ni cuál era su naturaleza. Se adjuntaron cuadros con datos, pero sin ninguna explicación de estos, lo que significaba que no había una base fáctica ni jurídica para la denegación del pago.

- 6 El Administrativen sad Haskovo anuló el escrito de notificación relativo a la autorización y al abono de una ayuda financiera para la campaña de 2016 en el marco de la medida 11 «Agricultura ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014-2020, que concedía a IW una subvención de 0 levas (BGN), y devolvió el procedimiento al Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura para que adoptara una nueva decisión, teniendo en cuenta las instrucciones sobre la aplicación de la ley dadas en los fundamentos de la sentencia. El Administrativen sad Haskovo llegó a esta conclusión jurídica al considerar que el acto administrativo impugnado había sido adoptado por la autoridad competente en la forma escrita exigida por la ley y sin infracciones sustanciales de las normas de procedimiento administrativo, pero no de conformidad con el Derecho sustantivo.
- 7 En primer lugar, el Administrativen sad Haskovo señala que la autoridad administrativa había considerado, en un cuadro que figura en la página 2 del escrito de notificación, que no se cumplía el requisito establecido en el artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, de no superar los períodos mínimos de conversión. El artículo 11, apartado 4, en su versión aplicable en el momento de la solicitud de subvención, establecía que los pagos para la conversión a la agricultura ecológica (período de conversión) se abonarían a los beneficiarios por un período no superior a los períodos mínimos de conversión a la agricultura ecológica a que se refieren los artículos 36, apartado 1, 37, apartado 1, y 38, apartado 1, del Reglamento n.º 889/2008. De estas disposiciones se desprende que no se prevé ningún período de conversión en el caso de las colonias de abejas, de modo que la autoridad administrativa consideró erróneamente y en infracción del Derecho material que no se cumplía el requisito de no exceder los períodos mínimos de conversión, ya que las disposiciones invocadas por la autoridad administrativa no prevén tales períodos mínimos de conversión. El artículo 38, apartado 3, del Reglamento n.º 889/2008 precisa que los productos de la apicultura solo podrán venderse con referencias al método de producción ecológico cuando las normas de producción ecológicas se hayan cumplido durante un año por lo menos. En la fecha de la solicitud de subvención, el artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, expresamente mencionado en el segundo escrito de notificación como fundamento jurídico de la denegación de la ayuda financiera, no era aplicable a los períodos de conversión de las colonias de abejas contemplados en el artículo 38, apartado 3, del Reglamento n.º 889/2008. No obstante, la autoridad administrativa se basó en esta disposición, que no era aplicable en el presente caso, y declaró ilegalmente que de ello se deducía que no debía concederse ninguna ayuda financiera para la conversión a la agricultura ecológica.
- 8 En segundo lugar, tras la anulación del artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, por la sentencia del Varhoven administrativen sad, confirmada por la sentencia del mismo órgano jurisdiccional en formación de cinco jueces y publicada en el DV n.º 97, de 2019, se cumplían los requisitos para tener en cuenta la derogación de esta disposición en un procedimiento judicial pendiente, máxime cuando, en la fecha de adopción del escrito de notificación

impugnado, no existía ninguna otra disposición sustantiva de idéntico contenido, por lo que la resolución impugnada quedó privada de su base jurídica tras la anulación del artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015.

- 9 En tercer lugar, el Administrativen sad Haskovo señala que debe tenerse en cuenta el hecho de que la autoridad administrativa no hubiera alegado que el demandante no cumplía uno de los requisitos básicos establecidos en el Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015. Por lo tanto, la referencia al artículo 11, apartado 4, del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, no puede considerarse una base jurídica apropiada para denegar la subvención, en la medida en que esta disposición no cubre, para la campaña de 2016, los períodos de conversión a la apicultura ecológica contemplados en el artículo 38, apartado 3, del Reglamento n.º 889/2008.
- 10 En conclusión y a modo de resumen, el Administrativen sad Haskovo declaró que la remisión a la metodika za namalyavane i otkazvane na plashtania po myarka 11 «Biologichno Zemedelie» (Metodología para la reducción y denegación de pagos en el marco de la medida 11 «Agricultura ecológica»), autorizada mediante Orden del Ministro de Agricultura y Alimentación, carecía de fundamento, dado que el escrito de notificación no mencionaba ningún requisito básico relativo a la apicultura ecológica que el demandante hubiera incumplido. Además, la ausencia de requisitos básicos incumplidos, junto con los demás requisitos cumplidos (relativos a la explotación), justifica la conclusión de que, de conformidad con la solicitud de subvención presentada en virtud de la medida 11 «Agricultura biológica», debía autorizarse el pago al demandante del importe solicitado para la campaña 2016.
- 11 La sentencia del Administrativen sad Haskovo fue recurrida ante el Varhoven Administrativen sad, y es objeto de una revisión judicial en el marco de un procedimiento de casación.
- 12 En el recurso de casación, el Director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura alega que la sentencia recurrida en primera instancia es incorrecta debido a las conclusiones infundadas del Administrativen sad Haskovo, a la infracción sustancial de las normas de procedimiento y a la violación del Derecho material (motivos de casación). Solicita que se anule la sentencia recurrida y que se condene a la parte recurrida en casación a cargar con las costas de ambas instancias, a saber, [las de los procedimientos] ante el Administrativen sad Haskovo y el Varhoven administrativen sad, y, con carácter subsidiario, plantea la objeción de la remuneración excesiva del abogado de IW.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 Hasta la fecha, el Varhoven administrativen sad ha conocido de algunos asuntos similares. La impugnación en los procedimientos de que conoce tiene por objeto la denegación de una ayuda financiera con arreglo a la medida 11 «Agricultura

ecológica» del Programa de desarrollo rural para el período 2014-2020, contenida en escritos de notificación en los que se indicaba como base jurídica de dicha denegación el artículo 11, apartado 5 (anteriormente apartado 4), del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015, en relación con los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento n.º 889/2008, tras constatarse que los solicitantes habían superado los períodos mínimos de conversión a la producción ecológica. En el caso de algunos solicitantes, concurrían además otros motivos de denegación. Existen dudas precisamente en aquellos casos en los que la autoridad administrativa invocó como motivo de denegación la infracción del artículo 11, apartado 5 (anteriormente apartado 4), del Reglamento n.º 4, de 24 de febrero de 2015.

- 14 A pesar de la jurisprudencia dominante del tribunal nacional relativa a la anulación de los escritos de notificación impugnados, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la interpretación del artículo 29 del Reglamento n.º 1305/2013 y de los artículos 36, 37 y 38 del Reglamento n.º 889/2008, y considera que su interpretación es necesaria para resolver el recurso de casación del que conoce, ya que el Derecho derivado de la Unión exige una interpretación uniforme de las disposiciones aplicables, lo que es competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 15 Por las razones expuestas, el Varhoven administrativen sad considera que debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial.