



Identificador publicado	: C-708/22
Número del documento	: 1
Número de registro	: 1240169
Fecha de presentación	: 16/11/2022
Fecha de inscripción en el registro	: 18/11/2022
Tipo de documento	: Petición de decisión prejudicial
Referencia de presentación efectuada a través de e-Curia	: Documento procesal : DC177072
Número de fichero	: 1
Autor de la presentación	: Rodriguez Herrero Sinforiano (J361782)

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 81/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA

Auto núm. /

Excmos. Sres. y Excma. Sra.
D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D.^a Inés Huerta Garicano
D. Ángel Ramón Arozamena Laso
D. Fernando Román García

En Madrid, a 21 de octubre de 2022.

Esta Sala y Sección ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 81/2021 interpuesto por la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC), representada por el procurador D. José María Rico Maesso, bajo la dirección letrada de D. Julio César Martín Aranda y D. Juan Marcén Castán, contra el Real Decreto 41/2021, de 26 de enero.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Firmado por: FERNANDO ROMAN
GARCIA
27/10/2022 11:07
Minerva

Firmado por: OCTAVIO JUAN HERRERO
PINA
27/10/2022 11:49
Minerva

Firmado por: INES MARIA HUERTA
GARICANO
27/10/2022 12:51
Minerva

Firmado por: ANGEL AROZAMENA LASO
27/10/2022 14:20
Minerva

Firmado por: WENCESLAO OLEA
GODOY
27/10/2022 19:05
Minerva

HECHOS

PRIMERO.- En escrito presentado el 1 de marzo de 2021, la representación procesal de la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC), interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (PAC).

Se personó como parte demandada la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso, se dio traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, suplicando a la Sala que:

«[...] tenga por formalizada la demanda y, previos los trámites procesales pertinentes, incluido el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal Superior de Justicia de la UE en los términos propuestos en esta demanda o en los que la Sala estime convenientes con audiencia de las partes, dicte en su día sentencia por la que, estimando íntegramente el presente recurso, declare la nulidad del apartado cinco de la Disposición final primera del Real Decreto 41/2021 por el que se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 11 del RD 1075/2014 que quedan redactados en los siguientes términos, con expresa condena en costas a la administración demandada.»

En otrosíes interesó como indeterminada la cuantía del recurso y solicitó el recibimiento del pleito a prueba, expresando los puntos de hecho sobre los que debería versar y los medios probatorios de los que intentaba valerse, así como la apertura del trámite de conclusiones escritas.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de fecha 5 de mayo de 2021, se acordó tener por formalizada la demanda y dar traslado de la misma a la Administración del Estado para su contestación, lo que efectuó en escrito presentado el 4 de junio de 2021, en el que tras realizar las alegaciones que consideró oportunas, solicitó:

«[...] que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y ordenar su unión a los autos de su razón; y previa la tramitación legal oportuna, dicte sentencia por la que desestime íntegramente la demanda interpuesta por ASOPROVAC contra el apartado cinco de la disposición final primera del Real Decreto 41/2021, por el que se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, con imposición a la demandante de las costas del proceso.»

En otrosíes solicitó el recibimiento del pleito a prueba, consistente en la documental propuesta, oponiéndose a la prueba testifical de contrario e interesando, asimismo, la apertura del trámite de conclusiones.

CUARTO.- Finalizada la fase probatoria y evacuado el trámite de conclusiones escritas, se declararon conclusas las actuaciones, se señaló para la votación y fallo de este recurso el día 1 de febrero de 2022 y, en providencia de la misma fecha, se acordó, con suspensión del plazo para dictar sentencia, oír a las partes sobre la posibilidad de plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a título prejudicial y al amparo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las siguientes cuestiones:

«1) Si deben interpretarse los artículos 4 y 32.2 del Reglamento UE nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y el artículo 60 del Reglamento UE nº 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que, para evitar la creación de condiciones artificiales en la concesión de pastos permanentes de uso en común de titularidad pública a beneficiarios que no los utilizan, establece que la actividad de pastoreo solo será admisible si se realiza con animales de la propia explotación.

2) Si debe interpretarse el artículo 60 del citado Reglamento UE 1306/2013, relativo a la creación de condiciones artificiales para la obtención de las ayudas, en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que establece una presunción de creación artificial de condiciones de acceso a la ayuda en los casos en que la actividad agraria

de pastoreo en pastos permanentes de titularidad pública y aprovechamiento en común se realice con animales que no sean de la propia explotación del solicitante de la ayuda.

3) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del indicado Reglamento (UE) 1307/2013 en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que el pastoreo de las superficies agrarias no puede ser calificado como una actividad de mantenimiento de dichas superficies en estado adecuado para su pasto.

4) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del citado Reglamento (UE) 1307/2013 en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas que no son de su propiedad y ceden ese derecho a un tercero para que éste utilice los pastos para la alimentación de su ganado, no realizan una actividad agraria de las previstas en el apartado i) del citado artículo 4.1.c).

5) Si deben interpretarse los apartados 1.b) y 1.c) del mencionado artículo 4 del Reglamento (UE) 1307/2013 en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas de uso común que no son de su propiedad, no pueden considerarse administradores de los pastos sobre los que se proyecta dicho derecho de pastoreo a los efectos de la realización de las actividades de mantenimiento de dichas superficies agrarias en un estado adecuado para su pasto.»

QUINTO.- En su escrito de alegaciones, la parte demandante sostiene la necesidad de plantear la cuestión prejudicial, pero manifiesta su disconformidad con las cuestiones señaladas en la providencia (salvo la segunda), y termina suplicando que se acuerde plantear al TJUE las cuestiones prejudiciales propuestas en su escrito.

SEXTO.- La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, se mostró en desacuerdo con el planteamiento de las cuestiones prejudiciales, alegando subsidiariamente que, para el caso que la Sala lo considerase imprescindible, aceptaría la formulación de las cuestiones indicadas por la Sala.

SÉPTIMO.- Mediante escrito presentado en fecha 4 de mayo de 2022, el Abogado del Estado aportó copia de la sentencia dictada por el TJUE en fecha

7 de abril de 2022, resolutoria de la cuestión prejudicial C-116/20, dándose traslado de ello para alegaciones a la parte demandante -en virtud de diligencia de ordenación de fecha 5 de mayo de 2022- al amparo de lo dispuesto en el artículo 271.2 de la LEC, presentándose dichas alegaciones en fecha 13 de mayo de 2022.

OCTAVO.- En virtud de providencia de 20 de julio de 2022 se dejó sin efecto el señalamiento acordado en su día.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Planteamiento general.

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, en primer lugar, la interpretación de los artículos 4 y 32.2 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo; y, en segundo lugar, la interpretación del artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo.

2. Esta petición se presenta en el marco de un litigio, del que conoce en única instancia este Tribunal Supremo, que enfrenta a la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne con la Administración del Estado (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) por la aprobación del Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos

1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común.

Marco jurídico.

Derecho de la Unión.

Reglamento (UE) nº 1307/2013

3. El artículo 4 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 637/2008 y (CE) nº 73/2009 del Consejo dispone:

“1. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "agricultor": toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional a este grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el ámbito de aplicación territorial de los Tratados, tal como se establece en el artículo 52 del TUE, leído en relación con los artículos 349 y 355 del TFUE, y que ejerza una actividad agraria;

b) "explotación": todas las unidades utilizadas para actividades agrícolas y administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro;

c) "actividad agraria":

i) la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o

ii) el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas habituales basándose en criterios que fijarán los Estados miembros, sobre la base de un marco establecido por la Comisión, o

iii) *la realización de una actividad mínima definida por los Estados miembros, en superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto o cultivo;*

d) *"productos agrícolas": los productos incluidos en la lista del anexo I de los Tratados, a excepción de los productos pesqueros, así como el algodón;*

e) *"superficie agraria": cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes;*

f) *"tierras de cultivo": las tierras dedicadas a la producción de cultivos o las superficies disponibles para la producción de cultivos pero en barbecho, incluidas las superficies retiradas de la producción de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) no 1257/1999, con el artículo 39 del Reglamento (CE) no 1698/2005 y con el artículo 29 del Reglamento (UE) no 1305/2013 con independencia de que se encuentren en invernaderos o bajo protección fija o móvil;*

g) *"cultivos permanentes": los cultivos no sometidos a la rotación de cultivos, distintos de los pastos y pastizales permanentes, que ocupen las tierras durante un período de cinco años o más y produzcan cosechas repetidas, incluidos los viveros y los árboles forestales de cultivo corto;*

h) *"pastos permanentes y pastizales permanentes", (conjuntamente denominados "pastos permanentes"): las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más; pueden incluir otras especies como arbustivos y/o arbóreos que pueden servir de pastos, siempre que las gramíneas y otros forrajes herbáceos sigan siendo predominantes, y, cuando los Estados miembros así lo decidan, pueden asimismo incluir tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, según las cuales las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos;*

(...)

2. Los Estados miembros:

a) *establecerán criterios que habrán de reunir los agricultores a fin de cumplir su obligación de mantener una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se señala en el apartado 1, letra c), inciso ii);*

b) definirán cuando proceda en un Estado miembro, la actividad mínima que debe desempeñarse en las superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se señala en el apartado 1, letra c), inciso iii);

c) definirán las tres especies de árboles forestales de cultivo corto y determinarán el ciclo máximo de cosecha para estas tres especies, tal como se señala en el apartado 1, letra k).

Los Estados miembros podrán decidir que la tierra que puede dedicarse a pasto y que se adscribe a prácticas locales establecidas, según las cuales las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos, sea considerada como pastos permanentes, tal como se señala en el apartado 1, letra h).

3. Para garantizar la seguridad jurídica, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 por los que se establecerá:

a) el marco en el que los Estados miembros deberán establecer los criterios que deberán cumplir los agricultores para satisfacer la obligación de mantener la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se indica en el apartado 1, letra c), inciso ii);

b) el marco en el que los Estados miembros deberán definir las actividades mínimas que deben realizarse en superficies agrarias mantenidas naturalmente en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se indica en el apartado 1, letra c), tercer guión;

c) los criterios para determinar el predominio de gramíneas y otros forrajes herbáceos y los criterios para determinar las prácticas locales establecidas a que hace referencia el apartado 1, letra h)”.
”

4. El artículo 32.2 del citado Reglamento (UE) nº 1307/2013 dispone:

“2. A los efectos del presente título, se entenderá por "hectárea admisible":

a) cualquier superficie agraria de la explotación, incluidas las superficies que no estuvieran en buenas condiciones agrarias a 30 de junio de 2003 en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión el 1 de mayo de 2004 y que optaron en el momento de su adhesión por aplicar el régimen de pago único por superficie, que se utilice para una actividad agraria o, en caso de utilizarse igualmente para actividades no agrarias, que se utilice predominantemente para actividades agrarias; o

b) cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV bis del Reglamento (CE) no 1782/2003, y que:

i) haya dejado de cumplir la definición de "hectárea admisible" contemplada en la letra a) como consecuencia de la aplicación de la Directiva 92/43/CEE, la Directiva 2000/60/CE y la Directiva 2009/147/CE;

ii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, sea forestada de conformidad con el artículo 31 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo o el artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 o con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 o con arreglo a un régimen nacional cuyas condiciones se ajusten a lo dispuesto en el artículo 43, apartados 1, 2 y 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 o en el artículo 22 del Reglamento (UE) nº 1305/2013; o

iii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, se haya retirado de la producción con arreglo a los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 o al artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y al artículo 28 del Reglamento (UE) nº 1305/2013".

Reglamento (UE) nº 1306/2013

5. El artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 y (CE) nº 485/2008 del Consejo, dispone:

"Artículo 60.

Cláusula de elusión.

Sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas, no se concederá ninguna ventaja prevista en la legislación agrícola sectorial a personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas, contrarias a los objetivos de dicha legislación".

Derecho español.

Real Decreto 1075/2014

6. En su redacción anterior, el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural establecía en los apartados 2 y 3 de su artículo 11 (bajo la rúbrica “*Actividad agraria*”) lo siguiente:

“2. Para cada parcela o recinto, el solicitante declarará en su solicitud de ayuda el cultivo o aprovechamiento o, en su caso, que el recinto es objeto de una labor de mantenimiento. En el caso de los recintos de pastos, se indicará si los mismos van a ser objeto de mantenimiento mediante pastoreo u otras técnicas.

3. Las actividades de mantenimiento en estado adecuado para el pasto o el cultivo consistirán en la realización de alguna actividad anual de las recogidas en el anexo IV. Se deberá conservar a disposición de las autoridades competentes toda la documentación justificativa de los gastos y pagos incurridos en la realización de las mismas”.

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero

7. El Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común, modifica -en el apartado Cinco de su Disposición final primera- el contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, que quedan redactados en los siguientes términos:

«2. Para cada parcela o recinto, el solicitante declarará en su solicitud de ayuda el cultivo o aprovechamiento o, en su caso, que el recinto es objeto de una labor de mantenimiento. Se indicará expresamente en la solicitud si sobre los recintos de pastos se va a realizar producción en base a pastoreo o bien, en el caso de pastizales y praderas, en base a pastoreo o siega; o solo mantenimiento con base en las actividades del anexo IV.

En el caso de los pastos permanentes de titularidad pública utilizados en común, solo se admitirá la producción en base a pastoreo con animales de la propia explotación del

solicitante y no de las administraciones titulares de los mismos, gestores encargados de intermediar en el mercado, ni ganaderos que no acrediten haber utilizado el pasto en los términos en que su uso como comunal esté atribuido a los asignatarios del pasto y como bien patrimonial o de dominio público esté fehacientemente acreditado con el correspondiente título. En determinadas circunstancias, las autoridades competentes de las comunidades autónomas podrán también admitir la producción en base a siega para pastizales y praderas de titularidad pública utilizados en común siempre que se acredite que dicha siega, con la finalidad de su utilización por el titular de la explotación que solicita la ayuda, es parte de la actividad agrícola realmente ejercida por el mismo. En ningún caso se admitirán las actividades de mantenimiento recogidas en el anexo IV.

3. El solicitante declarará de forma expresa y veraz en su solicitud que los cultivos y aprovechamientos, así como las actividades de mantenimiento declaradas, constituyen un fiel reflejo de su actividad agraria. Si con motivo de un control administrativo, sobre el terreno o por monitorización realizado por la autoridad competente, se comprueba que no se han realizado los cultivos o aprovechamientos o las actividades de mantenimiento, con declaración falsa, inexacta o negligente y que, además, dicha falta de concordancia ha condicionado el cumplimiento de los requisitos en torno a la actividad agraria sobre las superficies, la autoridad competente podrá considerar que se trata de un caso de creación de condiciones artificiales para obtener el beneficio de las ayudas y estarán sujetas al régimen de penalizaciones previsto en el artículo 102».

La cuestión controvertida en el litigio principal.

8. La Asociación recurrente alega -en síntesis- que el proyecto del Real Decreto 41/2021, aquí impugnado, fue publicado sorpresivamente el 15 de septiembre de 2020 en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, presentándose diversas alegaciones, en su mayoría referidas a las disposiciones relativas a la actividad agraria a realizar en pastos permanentes y, en particular, a la nueva exigencia de que los pastos permanentes sean pastados con animales de la propia explotación del solicitante de las ayudas al entender, en síntesis, que el proyecto de Real Decreto cambiaba las reglas de juego del periodo actual y dejaba fuera del sistema de ayudas a todo un sector como el de ganado vacuno intensivo, sin debate previo. Concretamente, ASOPROVAC alegó que el proyecto de Real Decreto entrañaba profundas modificaciones en los requisitos de admisibilidad y acceso a las ayudas que carecían de toda cobertura jurídica y contravenían

de forma clara y manifiesta la normativa comunitaria actualmente vigente. Ninguna de esas alegaciones fue estimada.

9. Considera la Asociación recurrente que el apartado Cinco de la Disposición final primera, por el que se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, es nulo de pleno derecho por las razones que, en cuanto ahora interesa, se exponen resumidamente a continuación:

9.1 Por haber sido aprobado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para su elaboración y vulnerar los principios de buena regulación en el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, así como por ser el concreto precepto impugnado contrario a la normativa comunitaria de aplicación y al derecho de igualdad garantizado en el artículo 14 de la Constitución Española y en los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, e infringir los principios de primacía del derecho comunitario, reserva de ley, atribución de competencias, jerarquía normativa, seguridad jurídica y confianza legítima en la Administración.

9.2 Porque la Comisión Europea ha ordenado el mantenimiento y continuidad de las ayudas que venían percibiendo sus beneficiarios, sin cambiar las condiciones de admisibilidad de las mismas respecto al periodo 2014-2020, aprobando exclusivamente medidas de ajuste presupuestario [en virtud del Reglamento (UE) nº 2020/127 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de enero de 2020], incumpléndose por el Estado español estas prescripciones sin cobertura jurídica y sin que concurren razones de urgencia ni de necesidad.

9.3 Por incurrir en infracción de los artículos 4 y 32 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, del artículo 4 del Reglamento delegado de la Comisión nº 639/2014, del principio de primacía del Derecho Comunitario y de la jurisprudencia del TJUE sobre la admisibilidad de los pastos permanentes para el cobro de las ayudas directas, porque el Estado español no puede establecer condiciones para su admisibilidad que no

vienen exigidas por la normativa comunitaria y son contrarias a la misma, como es la de que efectivamente se pasten y, además, con animales de la propia explotación del declarante (esto es, que se dediquen a la cría de ganado del declarante) en caso de que se trate de pastos de titularidad pública y aprovechamiento en común, como si de una ayuda asociada a la producción se tratase.

9.4 Por infracción del artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013, de la jurisprudencia del TJUE sobre la creación artificial de condiciones para el acceso a las ayudas y del principio de primacía del Derecho Comunitario, dado que lo que se pretende -mediante la introducción de una presunción de fraude *iuris et de iure*- es excluir a los ganaderos de vacuno intensivo del sistema de ayudas, bajo la idea de que no merecen el cobro de las ayudas directas por superficie, aun cuando éstos las vienen percibiendo desde el año 2000 sin que se les haya exigido nunca que lleven sus animales a pastar a esa superficie de pastos permanentes que integran su explotación.

9.5 Por infracción de los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y del artículo 14 de la Constitución Española, que garantizan el derecho de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación en materias que son competencia de la Unión Europea, al establecer un trato discriminatorio entre los ganaderos de vacuno de cebo españoles y los europeos, y también entre los propios ganaderos españoles, al exigirse el pastoreo con animales de la propia explotación solo en pastos de titularidad pública y aprovechamiento en común y no en los de titularidad privada.

9.6 Por infracción de los principios de reserva de ley, de atribución de competencias, de jerarquía normativa y de primacía del Derecho Comunitario. El Estado español –que solo tiene competencias de desarrollo de la normativa comunitaria- ha infringido esos principios al limitar, como ha hecho mediante el Real Decreto 41/2021, la posibilidad de declarar pastos en función de su titularidad (pública o privada) y su aprovechamiento (privativo o en común) y establecer condiciones para la admisibilidad de los pastos que no vienen exigidas por la normativa comunitaria, como es la de que efectivamente se

pasten y, además, con animales de la propia explotación del declarante en caso de que se trate de pastos de titularidad pública y aprovechamiento en común, como si de una ayuda asociada a la producción se tratase. Y al aplicarse el precepto impugnado del Real Decreto 41/2021 se estará vulnerando también el principio de primacía del Derecho comunitario según el cual, en caso de que la norma nacional contradiga lo dispuesto en la comunitaria, debe aplicarse ésta última.

9.7 Por infracción de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, al haberse dictado la disposición recurrida tras seis años de pacífica aplicación de la normativa comunitaria. Y ello cuando la Comisión Europea había ordenado a los Estados miembros garantizar la continuidad en los años 2021 y 2022 de las ayudas que venían percibiendo, sin modificar las condiciones de admisibilidad, ya que la reforma de la PAC se va a demorar, como pronto, hasta el 2023 y no se ha aprobado ni publicado todavía ninguna medida por las instituciones europeas, ni los planes estratégicos nacionales.

10. Por su parte, la Administración del Estado argumenta, en esencia, lo siguiente:

10.1 Los Reglamentos Europeos son inmediatamente aplicables sin necesidad de su trasposición a la normativa interna de los Estados miembros, pero ello no significa que no precisen para su correcta aplicación que por parte de estos Estados se dicten las normas precisas para su ejecución. Así se deduce del Reglamento (UE) nº 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo [artículo 4.1.c) apartados ii) y iii); en la letra h) del mismo precepto; y artículo 4.2] y del Reglamento (UE) nº 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo (artículos 4.1; 5; 7.1; y 58 apartados 1 y 2). En cumplimiento de este deber, la Administración española publicó los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, y ha procedido anualmente a introducir en la redacción originaria del Real Decreto 1075/2014 las modificaciones que se han considerado precisas para perfeccionar su redacción y asegurar la correcta aplicación de la Política Agraria Común. En

ese sentido, el Real Decreto 41/2021 es consecuencia directa de la aprobación del Reglamento (UE) nº 2020/2220.

La Unión Europea, a través del Parlamento Europeo y del Consejo, ha decidido prorrogar la aplicación de la actual PAC más allá del periodo para el que inicialmente estaba prevista, prórroga que en modo alguno limita la facultad del Gobierno de introducir, con ocasión de la aprobación del Real Decreto 41/2021, las modificaciones que fueran precisas en el Real Decreto 1075/2014 para asegurar la correcta aplicación de la normativa europea. Es más, el Reino de España, en tanto Estado miembro de la Unión Europea, está obligado a introducir tales modificaciones por el artículo 58.1 del Reglamento (UE) nº 1306/2013.

10.2 El artículo 11.2 del Real Decreto 1075/2014, tras la modificación introducida por el Real Decreto 41/2021, es plenamente conforme con la normativa europea, tanto cuando señala que la actividad agraria de producción prevista en el apartado i) del artículo 4.1.c) del Reglamento (UE) nº 1307/2013, solo puede ser desarrollada en las parcelas de pastos de titularidad pública y uso común mediante el pastoreo de animales pertenecientes a la explotación del agricultor, como cuando señala que la actividad de mantenimiento de pastizales prevista en el apartado ii) del mismo artículo, no puede realizarse mediante el pastoreo.

10.3 Sobre la creación artificial de ayudas invoca y analiza el apartado 29 de la STJUE de 12 de septiembre de 2013 (asunto C-434/12), y afirma que no nos encontramos en modo alguno en este caso ante una presunción *iuris et de iure* de que los ganaderos de cebo crean artificialmente las condiciones para la percepción de las ayudas de la PAC, sino ante la constatación de este hecho sobre la base de lo confesado en la propia demanda.

10.4 Afirma que carece de todo fundamento la alegación de la Asociación recurrente de haber incurrido la Administración en desviación de poder por no ser la verdadera finalidad del Real Decreto 41/2021 la de asegurar la correcta aplicación de la normativa comunitaria, sino la de aplicar

anticipadamente el plan estratégico que la Administración española tiene preparado para el momento de la aprobación de la nueva PAC, con objeto de excluir al sector de los ganaderos de vacuno de cebo del régimen de ayudas de la PAC.

10.5 También niega que el Real Decreto impugnado establezca un trato discriminatorio contrario a lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 14 de la Constitución Española, en la medida en que solo se exige el pastoreo con animales de la propia explotación en los pastos de titularidad pública y uso común, y no así en los pastos de titularidad privada. Y recuerda, a este respecto, que el pastoreo no se admite como actividad agraria de mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto en ningún caso, con independencia de que se traten de pastos públicos o privados, propiedad del declarante o de un tercero. Por lo tanto, no puede existir discriminación alguna en este aspecto entre los ganaderos de cebo que son titulares de derecho de pastoreo en pastos públicos de uso comunal y los titulares de derechos de pastoreo en pastos privados: ninguno de ellos podrá declarar que realiza una actividad de mantenimiento de dichos pastos consistente en el pastoreo de los mismos.

Sí es cierto que la norma, cuando se trata de pastos de titularidad privada, no exige que la actividad agraria de producción haya de realizarse necesariamente con animales de la propia explotación, ni se excluye la posibilidad de que se puedan realizar sobre aquéllos las labores de mantenimiento que se permiten en el Anexo IV del Real Decreto 1075/2014, pero ello es debido al distinto régimen jurídico aplicable a unos y otros pastos.

No existe ninguna discriminación porque, en todo caso, se exige al que solicita las ayudas, que desarrolle de forma efectiva y real una actividad agraria en los pastos usados en común.

10.6 La invocación en la demanda de la infracción de los principios de jerarquía normativa y de primacía del derecho europeo se fundamenta en una premisa falaz, consistente en dar por supuesto que la normativa española es

contraria a la europea. Pero, al no existir tal contradicción, no existe vulneración, ni del principio de jerarquía normativa, ni del de primacía del derecho europeo.

10.7 Sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, la argumentación de la asociación recurrente parte, nuevamente, de una premisa falsa, consistente en este caso en dar por supuesto que el Real Decreto 41/2021 viene a establecer requisitos para obtención de las ayudas de la PAC distintos y adicionales a los exigidos en la normativa europea. Pero, en realidad, las modificaciones introducidas en el Real Decreto 1075/2014 por el Real Decreto 41/2021 y que son impugnadas por la demandante, tienen una finalidad puramente interpretativa o aclaratoria del Reglamento (UE) nº 1307/2013, consistente en señalar expresamente que una correcta interpretación de la norma europea no permite a los titulares de derechos de pastoreo sobre pastos de titularidad pública y uso común declarar otra actividad productiva que la del pastoreo con sus propios animales y que no pueden declarar sobre tales superficies actividades agrarias de mantenimiento.

Resulta de todo punto inaceptable que una persona (sea o no ganadero o ganadero de cebo) que es adjudicataria de derechos de pastoreo sobre pastos de titularidad pública y uso común y se limita a ceder esos derechos de pastoreo a un tercero para que éste utilice los pastos en la alimentación de su ganado, pueda confiar legítimamente en que con tan simple expediente está desarrollando una actividad agraria que le concede el derecho a percibir las ayudas de la PAC. En definitiva, la forma de operar por parte de los ganaderos de cebo que se describe en la demanda ha sido siempre contraria a la normativa europea. Y si efectivamente se ha llevado a la práctica, lo que procede es que por las Administraciones Públicas competentes se abran los oportunos procedimientos de estudio de las irregularidades cometidas.

11. A tenor de lo anterior, la controversia en este pleito se centra, básicamente, en determinar si los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, tras la modificación operada en su redacción por la

Disposición final primera, apartado Quinto, del Real Decreto 41/2021, se ajustan o no a la normativa comunitaria y, singularmente, a las previsiones contenidas en los artículos 4 y 32 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 y al artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013.

Por ello, para resolver esta controversia es preciso interpretar los conceptos de hectárea admisible, superficie agraria, pastos permanentes y actividad agraria a efectos del percibo de las ayudas directas por superficie, previstos en los mencionados artículos 4 y 32 del Reglamento (UE) nº 1307/2013, así como también la referencia a la prohibición de creación de condiciones artificiales de acceso a las ayudas contemplada en el artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013.

De la interpretación que se de a estos preceptos dependerá la decisión de la controversia planteada en este pleito, por lo que, existiendo dudas razonables sobre tal interpretación, se considera necesario que ésta se realice por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al ser éste el órgano judicial competente para garantizar la aplicación uniforme en toda la Unión Europea de la normativa reguladora de las ayudas comunitarias sobre las que se proyecta este pleito.

El juicio de relevancia y la necesidad de plantear las cuestiones prejudiciales.

12. Este Tribunal Supremo considera que el planteamiento de las correspondientes cuestiones prejudiciales es ineludible en este caso porque, de la jurisprudencia del TJUE sentada en relación con la materia aquí examinada, consultada por este Tribunal, no resulta con la evidencia necesaria la respuesta a las dudas suscitadas para resolver el litigio principal. A este respecto, debemos reseñar el auto dictado por el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 26 de noviembre de 2021 (asunto C-273/21) y las dos sentencias dictadas por el TJUE en fecha 7 de abril de 2022 resolviendo las cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-116/20 y C-176/20.

12.1 El auto dictado por el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 26 de noviembre de 2021 (asunto C-273/21), tenía por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal de Distrito de Budapest (Hungría), en el procedimiento Enana blanca contra el Ministerio de Agricultura de Hungría, en relación con la interpretación del artículo 32, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento (UE) nº 1307/2013.

Sin embargo, pese a ser este artículo 32 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 uno de los preceptos examinados también en nuestro caso, la problemática planteada es distinta en ambos supuestos, pues en aquél se trata de una zona clasificada con arreglo al Derecho nacional húngaro como aeródromo, pero en la que no se ejerce ninguna actividad relacionada con dicho aeródromo, por lo que el TJUE concluye que debe calificarse de zona agrícola utilizada con fines agrícolas cuando se utiliza efectivamente como pasto permanente para la cría de animales.

12.2 Las mencionadas sentencias dictadas por el TJUE en fecha 7 de abril de 2022 resolvieron las cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-116/20 y C-176/20, respectivamente, por la Curtea de Apel Timișoara (Tribunal Superior de Timișoara, Rumanía) y por Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía), figurando en ambos litigios –de los que traen causa las indicadas cuestiones prejudiciales- como parte recurrente «SC Avio Lucos SRL» y como partes recurridas, respectivamente, la Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura, Centro Provincial Dolj de Rumanía, y la Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura, Departamento Central de Rumanía.

En la cuestión C-116/20, los hechos tomados en consideración (descritos en los apartados 26 y 27 de la sentencia del TJUE) presentan cierta similitud, aunque no identidad, con los aquí enjuiciados.

Así, en aquel caso la sociedad Avio Lucos presentó ante la APIA (Agencia de Pagos e Intervención para la Agricultura Departamento Central de Rumanía) una solicitud de ayuda financiera en el régimen de pago único por

superficie correspondiente al año 2014 para una superficie de 341,70 ha de pastos. Para demostrar su derecho de uso del terreno aportó un contrato de concesión que había celebrado el 28 de enero de 2013 con el Consiliul Local Podari (Corporación del Ayuntamiento de Podari, Rumanía) relativo a un pasto situado en este municipio. A tenor de dicho contrato, Avio Lucos, como concesionaria, tenía derecho a explotar directamente, por su cuenta y riesgo, los bienes objeto de la concesión. Asimismo, estaba obligada a explotar el terreno objeto de la concesión por medio del pastoreo y le estaba vedado darlo en arrendamiento o en subconcesión. Posteriormente, el 30 de enero de 2013, Avio Lucos suscribió un contrato de colaboración en participación con cuatro personas físicas. En virtud de dicho contrato, Avio Lucos se obligaba a poner el pasto comunal objeto de la concesión a disposición de estas personas físicas, así como a realizar anualmente, a su cargo, los trabajos de cuidado del pasto requeridos. Por su parte, esas personas físicas se obligaban a poner a disposición de Avio Lucos sus animales (ovejas, cabras, vacas y caballos) de modo que el pastoreo del bien objeto de la concesión se efectuase continua y permanentemente.

Tras solicitarlo Avio Lucos, la APIA le concedió un anticipo del pago correspondiente a los regímenes de ayuda por superficie de la campaña 2014. Sin embargo, tras reexaminar dicha solicitud, la APIA comprobó que, en la fecha de celebración del contrato de concesión, Avio Lucos no tenía derecho a ser concesionaria de pastos de propiedad municipal pública o privada, por carecer de la condición de ganadero o de propietario de animales, lo que suponía una infracción del Derecho nacional aplicable. Ello determinó que a Avio Lucos le fuera reclamado el reembolso de la ayuda financiera que la APIA le había concedido con arreglo al régimen de pago único por superficie correspondiente al año 2014.

Por tanto, cabe constatar que en aquel litigio se enjuiciaba el caso particular de un solicitante de ayuda al que, tras el control correspondiente, se le denegó aquélla por no cumplir determinadas condiciones impuestas por la norma nacional rumana, mientras que en nuestro caso se recurre directamente

un determinado precepto de una norma reglamentaria, no un acto dictado en aplicación de una norma.

Y, por otra parte, además de éstas (y otras) diferencias apreciables que concurren en las circunstancias presentes en uno y otro caso, las cuestiones planteadas y resueltas por el TJUE en el asunto C-116/2020 no se refieren a la interpretación de los mismos Reglamentos que en el supuesto que ahora examinamos: allí se interpreta el Reglamento (UE) nº 73/2009, derogado por el Reglamento (UE) nº 1307/2013, que es el que resulta de aplicación al presente caso. Por ello, los razonamientos contenidos en dicha sentencia (singularmente, los incorporados a los apartados 75, 76, 85, 86 y 87) no despejan definitivamente las dudas de este Tribunal sobre la correcta interpretación de los artículos 4 y 32 del Reglamento (UE) nº 1307/2014 y del artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2014.

12.3 En el procedimiento prejudicial referido al asunto C-176/20, en cambio, son objeto de interpretación, como en nuestro caso, los artículos 4 y 32 del Reglamento (UE) nº 1307/14, y el artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2014 (que se analiza en relación con los considerandos 4 y 16 del Reglamento Delegado de la Comisión nº 639/2014).

No obstante, la interpretación de los mencionados preceptos se proyecta en el asunto C-176/20 sobre hechos que no son exactamente coincidentes con los aquí contemplados. En aquel caso, se trataba de determinar (como indica en su apartado 50 la STJUE) si está comprendida en el concepto de «agricultor activo» la persona jurídica que ha celebrado un contrato de concesión relativo a una superficie de pastos perteneciente a un municipio y que pastorea en esta superficie animales que las personas físicas propietarias de éstos le han prestado gratuitamente. En cambio, en nuestro caso se pretende concretar si las personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas de uso común que no son de su propiedad, pueden o no considerarse “administradores” de los pastos sobre los que se proyecta dicho derecho de pastoreo a los efectos de la realización de las actividades de mantenimiento de dichas superficies agrarias

en un estado adecuado para su pasto; y, también, si puede considerarse que, en tal caso, cuando aquellas personas ceden ese derecho a un tercero para que éste utilice los pastos para la alimentación de su ganado, están o no realizando una actividad agraria de las previstas en el apartado i) del citado artículo 4.1.c) del Reglamento (UE) nº 1307/2013.

Por otra parte, respecto de la cuestión referida a la interpretación del artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013 también existen diferencias significativas entre nuestro caso y el allí examinado, pues en este último -a diferencia del nuestro- se hacía alusión, como elemento a tomar en consideración, a la celebración del contrato de concesión en violación del Derecho nacional aplicable y al contenido de los contratos de comodato controvertidos en el litigio principal, en particular si de ellos se desprendiera que el pastoreo de los animales prestados no lo lleva a cabo Avio Lucos, sino los propietarios de los animales.

13. A tenor del conjunto de razonamientos jurídicos expresados, procede plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales que se transcribirán en la parte dispositiva de la presente resolución.

LA SALA ACUERDA:

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

1ª) Si deben interpretarse los artículos 4 y 32.2 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y el artículo 60 del Reglamento (UE) nº 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que, para evitar la creación de condiciones artificiales en la concesión de pastos permanentes de uso en

común de titularidad pública a beneficiarios que no los utilizan, establece que la actividad de pastoreo solo será admisible si se realiza con animales de la propia explotación.

2ª) Si debe interpretarse el artículo 60 del citado Reglamento (UE) nº 1306/2013, relativo a la creación de condiciones artificiales para la obtención de las ayudas, en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que establece una presunción de creación artificial de condiciones de acceso a la ayuda en los casos en que la actividad agraria de pastoreo en pastos permanentes de titularidad pública y aprovechamiento en común se realice con animales que no sean de la propia explotación del solicitante de la ayuda.

3ª) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del indicado Reglamento (UE) nº 1307/2013 en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que el pastoreo de las superficies agrarias no puede ser calificado como una actividad de mantenimiento de dichas superficies en estado adecuado para su pasto.

4ª) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del citado Reglamento (UE) nº 1307/2013 en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas que no son de su propiedad y ceden ese derecho a un tercero para que éste utilice los pastos para la alimentación de su ganado, no realizan una actividad agraria de las previstas en el apartado i) del citado artículo 4.1.c).

5ª) Si deben interpretarse los apartados 1.b) y 1.c) del mencionado artículo 4 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas de uso común que no son de su propiedad, no pueden considerarse administradores de los pastos sobre los que se proyecta dicho derecho de pastoreo a los efectos de la realización de

las actividades de mantenimiento de dichas superficies agrarias en un estado adecuado para su pasto.

Segundo.- Suspender el procedimiento hasta la resolución del incidente prejudicial.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.