

Asunto C-636/21**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:**

15 de octubre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

13 de octubre de 2021

Parte demandante y recurrente:

NN

Parte demandada y recurrida:

Regione Lombardia (Región de Lombardía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de casación interpuesto ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) contra la resolución del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía) por la que se desestima el recurso interpuesto por un empresario agrícola contra la Orden de la Regione Lombardia (Región de Lombardía) por la que se le deniega la concesión de las ayudas para el apoyo al mercado en los sectores de los huevos y de la carne de aves de corral en Italia, a raíz de un brote de gripe aviar.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La petición de decisión prejudicial se refiere a la compatibilidad con la normativa establecida en el artículo 220 del Reglamento n.º 1308/2013 y el Reglamento de Ejecución 2019/1323 de una normativa nacional, que se interpreta y aplica en el sentido de que las ayudas previstas para compensar los daños causados por la gripe aviar se conceden únicamente a las empresas que estén activas en la fecha de presentación de la solicitud.

Artículo 267 TFUE

Cuestión prejudicial

«¿Se oponen el artículo 220 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento de Ejecución n.º 2019/1323/UE de la Comisión, de 2 de agosto de 2019, a una normativa nacional [como la establecida en [el] Decreto Ministeriale del 15 gennaio 2020 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (Orden del Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales de 15 de enero de 2020)] que se interpreta y aplica en el sentido de que restringe el acceso a las medidas de compensación de los daños causados por la gripe aviar únicamente a las empresas que no hubieran cesado su actividad en la fecha de presentación de la solicitud?»

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 107 TFUE

Artículo 42 TFUE

Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007. En particular, el artículo 220.

Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1323 de la Comisión, de 2 de agosto de 2019, sobre medidas excepcionales de apoyo al mercado en los sectores de los huevos y de la carne de aves de corral en Italia. En particular, el artículo 2.

Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020. En particular, los puntos 66, 75, letra f) y 365.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto Ministeriale del 15 gennaio 2020 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (Orden del Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales de 15 de enero de 2020) — Modalità di attuazione del regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia [Normas de aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1323 de la Comisión, sobre medidas excepcionales de apoyo al mercado en los sectores de los huevos y de la carne de aves de corral en Italia]. En particular, los artículos 3 y 4, apartado 2.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 NN, empresario agrícola, era propietario de tres granjas avícolas. Debido a las restricciones sanitarias causadas por un brote de gripe aviar, tuvo que suspender la actividad de dichas explotaciones en varias ocasiones entre octubre y diciembre de 2017. Posteriormente, en noviembre de 2019, NN transmitió a sus hijos la propiedad de dichas explotaciones.
- 2 El 15 de enero de 2020, el Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali italiano (Ministerio italiano de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales) aprobó la Orden Ministerial n.º 383/2020, por la que se establecen las normas de aplicación del Reglamento de Ejecución 2019/1323 de la Comisión sobre medidas excepcionales de apoyo al mercado en los sectores de los huevos y de la carne de aves de corral en Italia. Dicha Orden Ministerial prevé ayudas para compensar los daños causados por la epidemia de gripe aviar. En particular, según su artículo 3, pueden solicitarlas: a) las empresas productoras de huevos; b) las empresas productoras de pollos; c) las empresas de crianza de pollitos, gallinas ponedoras y aves de corral para la producción de carne; d) los centros de embalaje de huevos de gallina. Además, en virtud del artículo 4, punto 2 de la misma Orden, para acceder a dichas ayudas es necesario acreditar los daños causados por la aplicación de las medidas sanitarias implementadas para contener la propagación del brote de gripe aviar en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2017 y el 30 de junio de 2018.
- 3 El 10 de abril de 2020 y en virtud de la Orden Ministerial n.º 383/2020, NN presentó ante la Región de Lombardía una solicitud para la concesión de las ayudas. La Región de Lombardía desestimó dicha solicitud por considerar que, en la fecha de presentación de la misma, NN no era titular de las explotaciones avícolas y que, por tanto, no cumplía el requisito establecido en el artículo 3 de la citada Orden Ministerial. De hecho, dicha disposición restringía el acceso a las ayudas únicamente a las empresas que operan en el sector avícola. En este sentido, la circunstancia invocada por NN de que la actividad había sido continuada por sus hijos se consideró impertinente.
- 4 NN recurrió ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia la denegación de su solicitud por la Región de Lombardía. Sin embargo, el Tribunal desestimó el recurso de casación al considerar, en particular, que el Reglamento de Ejecución 2019/1323 tiene por objeto favorecer al empresario agrícola que sigue estando en activo, indemnizándole por los daños sufridos, pero no con la finalidad de compensar al empresario, sino de apoyar al mercado y, por tanto, a las empresas activas. Por otra parte, según el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, cabría suponer que la explotación agrícola transmitida a los hijos de NN habría cumplido los requisitos para poder acceder a las ayudas, si la solicitud hubiera sido presentada por los nuevos empresarios y no por el padre, que ya no es empresario.

- 5 Con fecha 19 de marzo de 2020, NN interpuso un recurso de apelación ante el Consiglio di Stato contra la decisión del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. En dicho recurso, NN solicitaba expresamente que se planteara al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, una cuestión prejudicial sobre la correcta interpretación del artículo 220 del Reglamento n.º 1308/2013 y del Reglamento de Ejecución 2019/1323, es decir, de las disposiciones del Derecho de la Unión Europea en virtud de las cuales se adoptó la Orden Ministerial n.º 383/2020, de 15 de enero de 2020.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 Según la interpretación de la Región de Lombardía adoptada por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, el artículo 3 de la Orden Ministerial n.º 383/2020 restringe el acceso a las ayudas únicamente a las empresas que, en el momento de la presentación de la solicitud, sigan operando en el sector de los huevos y de la carne de aves de corral en Italia. Sin embargo, quedarían excluidas del círculo de los beneficiarios las empresas que, a pesar de haber sufrido daños como consecuencia de la epidemia de gripe aviar, habían cesado posteriormente su actividad.
- 7 Esta interpretación se desprende del objeto de la Orden Ministerial n.º 383/2020, que se caracteriza por el apoyo al mercado del sector de la carne de aves de corral en Italia. La medida económica de «apoyo al mercado», si bien está motivada por un hecho dañoso producido necesariamente en el pasado, está enfocada al futuro ya que beneficia a las explotaciones que, en el momento de la solicitud se encuentren en activo y que sigan siendo parte integral del mercado. El mercado se concibe como el conjunto de todos los empresarios activos en un momento dado, y no los que operaban en el mismo antes de que se contemplara la ayuda.
- 8 NN impugna la interpretación de la Orden Ministerial n.º 383/2020 defendida por la Región de Lombardía, alegando que las ayudas previstas en dicha Orden tienen carácter indemnizatorio por los daños sufridos y, que, como tales, deben concederse precisamente a los empresarios que estaban en activo en el momento de producirse el hecho dañoso, aunque posteriormente hayan cesado su actividad.
- 9 Asimismo, NN considera que la interpretación de la Región de Lombardía es injusta, ya que, de forma específica, las empresas más gravemente afectadas por la epidemia de gripe aviar, es decir, las que se vieron obligadas a cesar su actividad antes de que se concedieran las medidas compensatorias debido a las deudas acumuladas, se verían privadas de la posibilidad de acceder a dichas ayudas.
- 10 Por último, NN señala que la concesión de medidas compensatorias a todas las empresas activas en el momento de producirse el hecho dañoso podría fomentar el cumplimiento de las medidas sanitarias, ya que los operadores económicos podrían contar con una indemnización posterior por los daños sufridos.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El Consiglio di Stato señala, en primer lugar, que el resultado del litigio depende de la interpretación del artículo 220 del Reglamento n.º 1308/2013 y del Reglamento de Ejecución 2019/1323, que son las disposiciones del Derecho de la Unión Europea en virtud de las cuales se adoptó la Orden Ministerial n.º 383/2020, de 15 de enero.
- 12 Además, el Consiglio di Stato pone de manifiesto que una interpretación literal de la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado en el sector agrícola no permite ni confirmar ni descartar que las explotaciones avícolas deban estar activas en la fecha de solicitud o pago de la prestación. Por lo tanto, la interpretación correcta de dicha normativa debe deducirse en función de la finalidad perseguida por la misma.
- 13 Según el órgano jurisdiccional remitente, la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado en el sector agrícola tiene por finalidad apoyar al mercado y pretende generar un efecto incentivador, es decir, fomentar la creación o el desarrollo de iniciativas en dicho sector. A juicio del Consiglio di Stato, esa finalidad parece excluir del círculo de beneficiarios a aquellas empresas que han cesado sus actividades antes de la presentación de la solicitud y que, por tanto, ya no forman parte del mercado que la normativa pretende apoyar. En el caso de la transmisión anticipada de la explotación, dicha finalidad debería permitir incluir entre los beneficiarios a los cesionarios de la explotación, que contribuyen al sostenimiento del mercado.
- 14 Además, según el tribunal remitente, el principio de apoyo al mercado no puede ignorarse ni siquiera en caso de acontecimientos excepcionales, como los brotes de enfermedades infecciosas de animales. En efecto, según el Consiglio di Stato, incluso en caso de acontecimientos excepcionales, la normativa controvertida exige, sobre la base del criterio de razonabilidad, la existencia de un nexo funcional entre las ayudas concedidas a las empresas activas y el objetivo de apoyo al mercado.
- 15 Por otra parte, el Consiglio di Stato subraya que la normativa de la Unión Europea no parece exigir la presentación de un proyecto de inversión que acredite que las ayudas se reintroducirán en el mercado de referencia, de modo que pueda apoyarlo en el futuro.
- 16 Por último, el órgano jurisdiccional remitente evidencia que, incluso si se atribuyera a las ayudas en cuestión carácter indemnizatorio y si se concedieran, por tanto, a todos los empresarios perjudicados, con independencia de que estuvieran o no en activo en el momento de la solicitud, dicha calificación podría satisfacer, aunque fuera indirectamente, la finalidad de apoyo al mercado. De hecho, la adopción de medidas compensatorias de carácter reparador reforzaría el respeto de la normativa sanitaria por las empresas agrícolas y, en consecuencia,

aumentaría la confianza de los consumidores en el cumplimiento de las medidas de lucha contra las epidemias.

DOCUMENTO DE TRABAJO