

**Asunto C-343/21****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:**

2 de junio de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

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

**Fecha de la resolución de remisión:**

19 de mayo de 2021

**Parte recurrente en casación:**

PV

**Parte recurrida en casación:**

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

**Objeto del procedimiento principal**

Impugnación judicial de una resolución por la que se declara la existencia de un crédito público a favor del Estado, y se ordena el reembolso de una parte de la subvención percibida por el titular de una explotación agrícola, en virtud de un programa financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, en la medida en que el beneficiario no puede cumplir los compromisos que suscribió ni garantizar la utilización de todas las superficies inicialmente declaradas. Si se puede considerar que se trata una operación de concentración parcelaria, ¿constituye la razón de ser de dicho impedimento una circunstancia de la que el beneficiario no es responsable, y que le permite negarse a reembolsar los fondos recibidos?

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

## Cuestiones prejudiciales

1. ¿Cabe una interpretación del artículo 45, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1974/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005, que autorice a considerar que, en un caso como el del presente asunto, existe una «operación de concentración parcelaria» o una «intervención de ordenación territorial» que impide al beneficiario seguir asumiendo los compromisos suscritos?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿el hecho de que un Estado miembro no haya adoptado las medidas necesarias para adaptar los compromisos del beneficiario a la nueva situación de la explotación, determina que pueda lícitamente no exigirse el reembolso de los fondos por el período de compromiso efectivo?
3. En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿cómo debe interpretarse el artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, teniendo en cuenta los hechos del litigio principal, y qué carácter tiene el plazo previsto en el artículo 75, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo?

## Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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), en particular el artículo 36, letra a), inciso iv)

Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), en particular el considerando 37 y el artículo 45, apartado 4

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 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 y (CE) n.º 378/2007, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003, en particular su artículo 31

Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE)

n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola, en particular el artículo 75

Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural, en particular los artículos 5, 6 y 18

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 particular su artículo 47, apartados 3 y 4

Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad, en particular los artículos 43 y 44

Reglamento Delegado (UE) n.º 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias, en particular su artículo 19

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (Código de procedimiento tributario y de la seguridad social), en particular el artículo 162, apartados 1 y 2, puntos 8 y 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Ley de ayuda a los agricultores), en particular los artículos 1, 20, apartados 1, 2 y 4, 27, apartados 3, 5 y 7, y artículo 1, punto 1, de las Dopolnitelni razporedbi (Disposiciones adicionales) de dicha Ley

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Ley sobre la propiedad y la explotación de tierras agrícolas; en lo sucesivo, «ZSPZZ»), artículo 37c

Naredba N.º 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 — 2013 (Reglamento n.º 11, de 6 de abril de 2009, por el que se establecen las condiciones y las disposiciones de aplicación de la medida 214 «Ayudas agroambientales» del Programa de desarrollo rural para el período

2007-2013), adoptado por el Ministar na zemedeliето i hranite (Ministro de Agricultura y Alimentación), en particular los artículos 18 y 24, así como los artículos 1, punto 4, y 2, de las dopalnitelni razporedbi (Disposiciones adicionales)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N.º 11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 — 2013 [Reglamento por el que se modifica y completa el Reglamento n.º 11, de 2009, por el que se establecen las condiciones y las disposiciones de aplicación de la medida 214 «Ayudas agroambientales» del Programa de desarrollo rural para el período 2007-2013 [publicado en el Darzhaven vestnik (Boletín Oficial) n.º 29, de 2009, con modificaciones y adiciones], artículo 5 de las prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (Disposiciones transitorias y finales)]

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El recurrente en casación es propietario de una explotación agrícola, y, en 2013 presentó una solicitud de ayuda, con arreglo a la medida 214 «Ayudas agroambientales» del Programa de desarrollo rural 2007-2013.
- 2 La solicitud fue aprobada, y el recurrente en casación asumió un compromiso agroambiental de cinco años en el marco de dicha medida. Una de las condiciones que el solicitante se comprometió a cumplir era la de llevar a cabo las actividades mencionadas en la solicitud durante cinco años consecutivos en la misma superficie agrícola. Esta asciende a 857 hectáreas de terreno agrícola, y es utilizada por PV, en virtud de acuerdos celebrados en 2012. Con arreglo al Derecho búlgaro (artículo 37c de la ZSPZZ), la celebración de tales acuerdos constituye una situación compleja. En resumen, se celebran para cada ejercicio entre los propietarios y/o los usuarios de terrenos agrícolas cercanos, y sirven para regular el uso de los terrenos no declarados para su explotación en la parroquia correspondiente. En virtud de dichos acuerdos, se crean agrupaciones de terrenos para cuyo uso se pueden solicitar ayudas. El acuerdo de creación de agrupaciones de terrenos o su división se considera la base jurídica de las ayudas a los agricultores que las utilizan. El recurrente en casación participa en las agrupaciones de terrenos así creadas mediante el arrendamiento de tierras. También se celebraron acuerdos de los que es parte el recurrente en casación para los tres ejercicios siguientes.
- 3 Durante estos años, el recurrente en casación fue sometido a todos los controles administrativos y sobre el terreno obligatorios y, a raíz de sus solicitudes de pago, se le abonaron cantidades por un importe total de 1 063 317,54 leva (BGN), en el marco de la medida 214 «Ayudas agroambientales».
- 4 En el ejercicio 2016/2017, no se llegó a un acuerdo sobre la utilización del conjunto de las superficies declaradas por PV. El 29 de mayo de 2017, es decir, casi diez meses después de haber tenido conocimiento de que durante el ejercicio 2016/2017 no tenía derecho a utilizar una parte de los terrenos con los que

participaba en la medida, y ocho meses después de que dejara de tener derecho a utilizarlas (es decir, ocho meses después de la expiración del último acuerdo), el recurrente en casación comunicó por escrito a la sección local del organismo pagador búlgaro (Darzhaven fond «Zemedelie» en Targovishte) la extinción de su compromiso agroambiental. Mediante escrito de 6 de agosto de 2018, que constituye un acto administrativo individual, se comunicó al recurrente en casación la extinción de su compromiso agroambiental en el marco de la medida. El 17 de agosto de 2018, se notificó al recurrente en casación la resolución por la que se ponía fin al compromiso plurianual en el marco de la medida por incumplimiento de las condiciones aplicables. Esta no fue impugnada por el recurrente en casación, y devino firme catorce días después de su notificación.

- 5 En consecuencia, el director ejecutivo adjunto del Fondo nacional de agricultura inició un procedimiento para la adopción de una resolución en la que se declarase la existencia de un crédito público a favor del Estado (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane; en lo sucesivo, AUPDV o resolución), y en el que se reclamaba al recurrente en casación el reembolso del 20 % del importe total desembolsado [1 063 317,54 leva (BGN)], es decir, 212 663,51 leva (BGN).
- 6 En la AUPDV se reconoció un crédito público a favor del Estado por importe de 212 663,51 leva (BGN), que representa el 20 % de la subvención abonada en el marco de la respectiva medida para las campañas 2013 — 2016, más los intereses legales correspondientes al período comprendido entre (la expiración) del citado plazo de devolución (cincuenta días a partir de la notificación), y la fecha del pago por parte del beneficiario, o de la compensación efectuada por el organismo pagador.
- 7 El tribunal de lo contencioso-administrativo de primera instancia consideró que la ayuda concedida había sido correctamente reducida y que en el presente caso no concurría fuerza mayor en el sentido del artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 73/2009. Por consiguiente, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso de PV contra la AUPDV.
- 8 PV impugnó la sentencia dictada en primera instancia en el procedimiento de casación ante el órgano jurisdiccional remitente. Considera que la solución del litigio requiere una interpretación del Derecho de la Unión. Por esta razón, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «VAS») plantea la presente petición de decisión prejudicial.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 9 En el procedimiento contencioso-administrativo en el que se impugnó la AUPDV controvertida, el recurrente en casación alega, en esencia, que utilizó las tierras agrícolas declaradas por él durante cuatro años, en virtud de un convenio celebrado con arreglo al artículo 37c de la ZSPZZ. Sostiene que, a raíz de las modificaciones introducidas en las disposiciones legislativas en octubre de 2015,

numerosos agricultores abandonaron sus compromisos agroambientales en 2015, y algunas de las partes de los acuerdos anteriores celebrados conforme al artículo 37c de la ZSPZZ renunciaron a celebrar un nuevo acuerdo para el ejercicio 2016/2017. El recurrente en casación alega que todas estas son circunstancias que no podía prever en el momento en que solicitó la ayuda. Por lo tanto, deben considerarse como un caso de fuerza mayor, en el sentido del Derecho nacional.

- 10 La autoridad administrativa invoca numerosas disposiciones nacionales y del Derecho de la Unión, y no reconoce las objeciones de PV.
- 11 El órgano jurisdiccional de primera instancia considera que no existe fuerza mayor en el sentido del artículo 31 del Reglamento n.º 73/2009. Entiende que el beneficiario de la ayuda no podía confiar legítimamente en que los propietarios de los terrenos agrícolas con los que había celebrado acuerdos con arreglo al artículo 37c de la ZSPZZ los prorrogarían una vez hubiera expirado su duración de un año. El hecho de que los particulares se negaran a celebrar tales acuerdos para el ejercicio 2016/2017 no constituye una circunstancia imprevisible en el momento en que se contrajo el compromiso. Al participar en el programa con terrenos de terceros, el propio recurrente en casación se expuso al riesgo de no poder cumplir su compromiso agroambiental, y dicho riesgo se materializó al término del plazo de cinco años.
- 12 Dicho órgano jurisdiccional considera que, incluso en el supuesto de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales, el recurrente en casación no respetó el plazo de caducidad para comunicar tales circunstancias a la autoridad administrativa. En virtud del Derecho nacional, los acuerdos a que se refiere el artículo 37c de la ZSPZZ deben celebrarse a más tardar el 30 de agosto de cada año. Además, el demandante debería haber informado al organismo pagador, a más tardar el 9 de septiembre de 2016, de que existía una circunstancia que le impedía objetivamente cumplir su compromiso contraído para el ejercicio 2016/2017. Sin embargo, dicha comunicación no se efectuó hasta el 29 de mayo de 2017.
- 13 En el procedimiento de casación, PV alega que el órgano jurisdiccional de primera instancia consideró erróneamente que en el presente caso no existía fuerza mayor ni circunstancias excepcionales que justificaran eximirle de la obligación de devolver una parte de los pagos recibidos en el marco de la medida correspondiente. Además, entiende que el tribunal declaró erróneamente que no se había respetado el plazo de notificación, y que se trataba de un plazo de caducidad.
- 14 El recurrente en casación alega que el Reglamento por el que se modificó y completó el Reglamento n.º 11, de 6 de abril de 2009 (en vigor desde el 20 de octubre de 2015), impuso nuevas condiciones más restrictivas y difíciles de cumplir en el marco de la medida 214, lo que obligó a una parte de los beneficiarios de la medida a renunciar a participar en los acuerdos voluntarios contemplados en el artículo 37c de la ZSPZZ. Además, la correspondiente modificación de la ZSPZZ no contribuyó a regularizar la situación. Según el

recurrente en casación, se trata de circunstancias excepcionales que lo eximen de la obligación de devolver una parte de la subvención recibida. Con carácter complementario, el recurrente en casación invoca asimismo el artículo 45, apartado 4, del Reglamento n.º 1974/2006, que se corresponde con el artículo 47, apartados 3 y 4, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

- 15 La parte recurrida en casación considera que la sentencia de primera instancia es correcta.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 16 El artículo 45, apartado 4, del Reglamento n.º 1974/2006 prevé: En caso que el beneficiario no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos por ser su explotación objeto de una operación de concentración parcelaria o de otras intervenciones de ordenación territorial públicas o aprobadas por las autoridades competentes, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para adaptar los compromisos a la nueva situación de la explotación. Si dicha adaptación resulta imposible, el compromiso se dará por finalizado sin que se exija reembolso alguno por el período de compromiso efectivo.
- 17 Según el órgano jurisdiccional remitente, esta disposición contempla tres supuestos: operaciones de concentración parcelaria y participación del beneficiario en intervenciones de ordenación territorial públicas, o aprobadas por las autoridades competentes.
- 18 Entiende que, con arreglo a una interpretación literal del término «operación de concentración parcelaria» (teniendo en cuenta las versiones inglesa y francesa de la disposición — «the holding is re parcelled» y «son exploitation fait l'objet d'un remembrement»), cabe considerar que el primer supuesto se refiere a un caso como el del presente procedimiento. Ello se deduce, en primer lugar, de la posición sistemática del artículo 45, apartado 4, del Reglamento n.º 1974/2006 —a saber, después de las disposiciones relativas a la ampliación del compromiso agroambiental debido a la expansión de la explotación— que indica que la normativa controvertida contempla un caso de reducción de la explotación a raíz de la reparcelación de algunas de sus partes entre el beneficiario y otras personas (como en el presente caso). Además, en la normativa controvertida no se ha mencionado ninguna razón para la reparcelación, lo que permite concluir que la causa es irrelevante, y que se trata sobre todo de un resultado objetivo, con independencia de que el beneficiario haya considerado previamente que dicho resultado era posible.
- 19 Por su parte, los supuestos segundo y tercero contemplados en el artículo 45, apartado 4, del Reglamento n.º 1974/2006 se refieren a situaciones en las que el beneficiario está sujeto, con independencia de su voluntad, a medidas administrativas que le impiden cumplir las obligaciones contraídas.

- 20 En el supuesto de que se considere que el presente caso podría estar comprendido en una de las situaciones reguladas por el artículo 45, apartado 4, del Reglamento n.º 1974/2006, la obligación de reembolso parcial o total de la ayuda percibida no figuraría entre las consecuencias jurídicas de la extinción de la obligación agroambiental si los compromisos no se adaptan a la nueva situación de la explotación, aunque el Estado miembro de que se trate haya adoptado las medidas necesarias a tal efecto.
- 21 De ello se deduce que la normativa en cuestión confiere derechos a los particulares, y que estos pueden invocarla directamente para que se declare que no existe crédito alguno frente a ellos que sea objeto de la AUPDV controvertida. Por otra parte, si el presente caso encajase en alguno de los supuestos de la normativa controvertida, sería preciso determinar si el hecho de que Bulgaria no haya adoptado las medidas necesarias para que los compromisos del beneficiario puedan adaptarse a la nueva situación de la explotación permite no exigir el reembolso de los fondos durante el período en el que el compromiso fue efectivo.
- 22 En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sobre la interpretación que, en el presente caso, debe darse al artículo 31 del Reglamento n.º 73/2009.
- 23 El Varhoven administrativen sad señala que necesita criterios de interpretación para dar prioridad a una disposición del Derecho de la Unión. Por una parte, el beneficiario sabía, como también señaló el juez de primera instancia, que los acuerdos relativos a la utilización de terrenos de terceros se habían celebrado por un plazo de un año, con arreglo al artículo 37c de la ZSPZZ, y que los propietarios y usuarios de una parte de la superficie para la que percibía la ayuda podían negarse a celebrar un acuerdo para cada una de las campañas siguientes. Por otra parte, el recurrente en casación alega que el Reglamento por el que se modificó y completó el Reglamento n.º 11, de 6 de abril de 2009 (en vigor desde el 20 de octubre de 2015), impuso nuevas condiciones más restrictivas en el marco de la medida 214, lo que obligó a una parte de los beneficiarios de la medida a renunciar a participar en los acuerdos voluntarios contemplados en el artículo 37c de la ZSPZZ. El VAS confirma que la modificación de la ZSPZZ adoptada no habría podido ser cumplida por el beneficiario.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente, que actúa como tribunal de última instancia, considera pertinente para la resolución del litigio saber cómo se ha de interpretar el artículo 31 del Reglamento n.º 73/2009, también en lo que respecta a la naturaleza del plazo de notificación previsto en el artículo 75, apartado 2, del Reglamento n.º 1122/2009.
- 25 Las dudas sobre el alcance de la aplicación directa de las normas de la Unión constituyen el motivo de la petición de una interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, competente a este respecto.