

Asunto C-731/22**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:**

25 de noviembre de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

25 de noviembre de 2022

Partes recurrentes:

IJ y PO GesbR

IJ

Autoridad recurrida:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Objeto del procedimiento principal

Régimen legal de ayudas — Superficie agraria — Condiciones para la concesión de ayudas — Interpretación del concepto de explotación

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Reglamento (UE) n.º 1307/2013; artículo 267 TFUE

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, letras b) y c), en relación con el artículo 33, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, en el sentido de que ha de considerarse que una superficie es administrada por un agricultor y está a disposición de este cuando, pese a estar en posesión del agricultor y encargarse

dicho agricultor de la preparación inicial del suelo, el cultivo y el riego continuado de los cultivos, la superficie está dividida en parcelas de distinta extensión que se ceden a distintos usuarios desde que comienza la temporada, en el mes de abril o principios de mayo, hasta que esta termina, en octubre, para que se encarguen del mantenimiento y la cosecha a cambio de una retribución fija, sin que el agricultor participe directamente en el resultado de la cosecha?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (UE) n.º 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) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo: artículos 4, 32, y 33;

Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 que modifica el anexo X de dicho Reglamento: artículo 15.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung), BGBl. II n.º 100/2015 (Reglamento del Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión del Agua por el que se establecen normas horizontales en el ámbito de la Política Agrícola Común; en lo sucesivo «Reglamento horizontal PAC»): artículos 20 y 23.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-2020 (Directrices especiales del Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Regiones y Gestión del Agua para la ejecución de actividades de proyectos en el marco del Programa austriaco de desarrollo agrícola 2014-2020): punto 17.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Las recurrentes —hasta el año 2020, una sociedad de Derecho civil, y desde 2021, un empresario individual— presentaron en los años 2019 a 2021 una solicitud múltiple por superficie en la que solicitaban que un determinado terreno fuera considerado tierra de cultivo y se concedieran ayudas por el mismo.

- 2 Sin embargo, tras la realización de un control sobre el terreno, las autoridades calificaron la superficie como «instalación recreativa» no admisible a efectos del régimen de ayudas. Mediante las resoluciones de revisión recurridas en el procedimiento principal, se denegaron los pagos directos por los años 2019 a 2021 respecto de dicho terreno y se impusieron sanciones y obligaciones de devolución.
- 3 El terreno mencionado es ciertamente una superficie de cultivo en la que se llevan a cabo actividades exclusivamente agrícolas (cultivo de hortalizas). Se trata de una «superficie para cosecha propia» que se encuentra en posesión de la recurrente, que se encarga de preparar el suelo, programar la producción y sembrar los cultivos, para cederla al comienzo de la temporada (a finales de abril o principios de mayo, dependiendo del clima), dividida en parcelas de distinta extensión, a diversos usuarios que se encargan de su mantenimiento.
- 4 Mediante el pago de un «canon de temporada» y la entrega de la parcela para su mantenimiento y cosecha, el usuario adquiere en exclusiva el derecho y la obligación de mantener la parcela. La recurrente pone a disposición de los usuarios algunas herramientas de jardinería para su uso común. Los usuarios están obligados a cumplir las exigencias del cultivo ecológico. Con arreglo al acuerdo que regula el uso, desde el comienzo de la temporada hasta su finalización (como máximo hasta el 26 de octubre), los usuarios asumen «la responsabilidad». Esta comprende la retirada regular de las malas hierbas, que deben dejarse en la parcela, repartidas como mantillo. En caso de ausencia prolongada, ha de encontrarse un sustituto que se encargue del mantenimiento de la parcela y de la cosecha.
- 5 Por lo tanto, en la fecha de referencia con arreglo al artículo 33, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, fijada para Austria en el 9 de junio (artículo 23, apartado 1, del Reglamento horizontal PAC), la parcela se encontraba en posesión de los usuarios.
- 6 Durante el uso de las parcelas por sus clientes, la recurrente sigue siendo responsable del riego regular de toda la superficie a su discreción. Se reserva igualmente el derecho a segar las parcelas infestadas de malas hierbas y a repercutir el gasto a los usuarios cuando estos no se encarguen de mantenerlas debidamente. La cosecha corresponde exclusivamente a los usuarios, pero la recurrente no ofrece garantía alguna al respecto «en caso de circunstancias naturales imprevisibles».
- 7 Con arreglo a un acuerdo vigente con los usuarios, la producción no recolectada por estos se entrega a organizaciones caritativas. Se trata de unos 200-300 kg de hortalizas, en su mayor parte tubérculos.
- 8 La propia recurrente explota una de las parcelas del terreno mencionado, en la que viene obteniendo desde hace varios años una cosecha de alrededor de 200 kg de hortalizas. Se trata de una parcela de extensión mediana (4x8 m) que tiene por fin servir de ejemplo de explotación a los nuevos clientes.

- 9 Además de solicitar pagos directos por el terreno controvertido, la explotación recibió una ayuda para proyectos al amparo del punto 17 («Diversificación hacia actividades no agrarias») de las Directrices especiales del Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Regiones y Gestión del Agua para la ejecución de actividades de proyectos en el marco del Programa austriaco de desarrollo agrícola 2014-2020. La finalidad de estas ayudas para proyectos es «fortalecer las explotaciones agrarias mediante la obtención de ingresos adicionales de origen no agrario procedentes de la venta de productos y servicios con arreglo a las exigencias del mercado» y «obtener ingresos de origen no agrario mediante el desarrollo de actividades económicas en zonas rurales utilizando los factores de producción agrarios». En concreto, la subvención se destinó a herramientas de cultivo de hortalizas para la preparación del suelo y la siembra y el sistema de regadío.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 10 La recurrente alega que las superficies se encontraban a su disposición el 9 de junio de cada año de solicitud [= fecha fijada para Austria a los efectos del artículo 33, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013]. La cesión a los usuarios de una única obligación de *mantenimiento de facto* (la retirada de malas hierbas) constituye en esencia una medida de comercialización cuya omisión puede resultar en una cosecha menor o de peor calidad. El negocio objeto del presente asunto constituye, a su juicio, una compraventa de una expectativa en la que el agricultor conserva en todo caso el poder de disposición sobre la superficie.
- 11 Este tipo de contratos siempre ha sido habitual en la producción de hortalizas y frutas (por ejemplo, los terrenos dedicados al cultivo de fresas para su recolección por el propio cliente) y la extracción de madera. Se trata de un modelo ya recogido en el Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil austriaco) desde 1812. Con arreglo a reiterada jurisprudencia y al acuerdo de uso, la propiedad sobre la producción se transfiere en el momento en que se lleva a cabo la cosecha, aun cuando el uso de la parcela se hubiera «cedido» ya antes. Las parcelas de cosecha propia, a diferencia de la mera venta de cultivos comerciales, representan un modelo innovador de distribución con venta directa al consumidor final, motivo por el cual la empresa obtuvo también de la AMA una ayuda a la diversificación en el período 2015/16. En aquel momento el modelo fue examinado, considerado admisible y sujeto a controles sobre el terreno por la AMA. Las parcelas de cosecha propia permiten conciliar estas formas jurídicas tradicionales con la participación de todos los interesados que el Derecho de la Unión aspira a fomentar [véanse los artículos 52 y ss. del Reglamento (UE) n.º 1305/2013].
- 12 También en la agricultura convencional es frecuente que la cosecha sea realizada por contratistas. La recurrente se encargaba de las tareas de preparación del suelo y los semilleros, la siembra, dos rondas de azada, y el riego, así como de la aplicación del mantillo tras la cosecha. Aportaba igualmente en exclusiva la totalidad de las semillas y plantas, pues de otro modo no se podría garantizar la

calificación de cultivo ecológico en los controles. La recurrente proporcionaba un regadío profesional durante todo el año. Únicamente se dejaban determinadas tareas de mantenimiento a cargo de los adquirentes de la cosecha, lo que equivaldría jurídicamente a encargar esas tareas a un contratista.

- 13 Frente al argumento de la autoridad recurrida de que se trata de una mera actividad recreativa (véase más adelante), la recurrente alega que en Francia existen numerosos ejemplos de permacultura en los que, mediante la yuxtaposición de distintos tipos de hortalizas, se obtiene un rendimiento considerable, en ocasiones superior incluso al de las formas convencionales de cultivo. Así pues, no puede afirmarse que el cultivo artesanal de hortalizas en parcelas pequeñas produzca necesariamente un rendimiento inferior al del cultivo a escala industrial. Por otra parte, entre sus clientes se cuentan centros de preescolar y de primaria que no realizan las tareas de cultivo «en su tiempo libre». También se arrendaron gratuitamente parcelas a cuatro familias de refugiados de Ucrania que podían dedicar todo su tiempo a trabajar en ellas, dado que no tenían otra actividad profesional. Para muchas personas, esta actividad tiene por fin producir sus propios alimentos, por lo que no se trata de una mera actividad recreativa útil.
- 14 Mediante la adopción de este modelo se consigue que la producción ecológica de hortalizas no llegue al mercado minorista de la alimentación a través de intermediarios, sino que vaya directamente a los clientes mediante la cosecha propia. Los ingresos superiores conseguidos al eludir a los intermediarios y comercializar por vías alternativas la producción del agricultor permiten asegurar los ingresos y la viabilidad económica de las explotaciones.
- 15 La autoridad recurrida alega que el derecho a las ayudas solo existe cuando las superficies controvertidas estaban a disposición del agricultor el 9 de junio del correspondiente año de solicitud [véanse el artículo 23, apartado 1, del Reglamento horizontal PAC y el artículo 33, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 130[7]/2013]. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una superficie está a disposición del agricultor cuando se puede demostrar que se usa efectivamente y que el agricultor tiene una autonomía suficiente para ejercer su actividad agraria en ella. De este modo, el agricultor debe poder ejercer una cierta facultad decisoria en lo tocante al uso de la superficie de que se trate al objeto de desempeñar en ella su actividad agraria (véanse las sentencias de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273; de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, y de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365). Sin embargo, la superficie controvertida no estaba a disposición de la recurrente el 9 de junio, ya que esta cedía a los clientes las «parcelas de cosecha propia» para su uso desde el momento de su entrega. A partir del mismo, la recurrente ya no usaba efectivamente el terreno, sino que cada cliente usaba la parcela que le correspondía.
- 16 La recurrente carece de autonomía suficiente para ejercer su actividad agraria a partir de la fecha de la entrega, ya que el cliente asume la responsabilidad desde el

momento en que se hace cargo de una parcela para cosecha propia, lo que ocurre en todo caso a finales de abril o principios de mayo. El cliente decide si cuida la parcela, si retira las malas hierbas o siega, o si busca o no a un usuario que le sustituya. Así pues, solo él es responsable de decidir si mantiene la parcela y de qué forma y, en consecuencia, si obtiene una cosecha y de qué calidad.

- 17 Los usuarios llevan a cabo el mantenimiento y la cosecha en su tiempo libre, por lo que debe considerarse que el terreno es un área recreativa en el sentido del artículo 20, apartado 3, del Reglamento horizontal PAC. Si la producción agrícola en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) tiene por finalidad primordial asegurar el suministro de productos agrícolas a la población, en el presente asunto nos encontramos ante una actividad recreativa —que haría las veces de un jardín propio— a través de la cual el usuario puede obtener a su conveniencia una cantidad mayor o menor de productos agrícolas. No tiene lugar una producción sistemática para el abastecimiento de la población.
- 18 Frente a la alegación de la recurrente de que la parcela para cosecha propia es idéntica desde el punto de vista jurídico al encargo de una actividad a un contratista, la autoridad recurrida aduce que el agricultor paga al contratista por sus servicios; por ello, únicamente permite que se lleven a cabo los trabajos en su nombre y por su cuenta y riesgo. La cosecha obtenida corresponde en ese caso al agricultor. Sin embargo, en el supuesto de la superficie controvertida la situación es la opuesta: los usuarios (=clientes) de las parcelas han de pagar una retribución para tener derecho a usarlas, lo que implica mantenerlas, retirar las malas hierbas, realizar la cosecha y otras tareas de mantenimiento. La cosecha obtenida corresponde a los clientes. De ello se desprende que los clientes no trabajan ni en nombre ni por cuenta y riesgo de la recurrente.
- 19 A la objeción de que la cesión de uso para cosecha propia constituye una forma contractual tradicional en la agricultura, la autoridad responde que, en el ejemplo de los campos de cultivo de fresas para su recolección por los consumidores, es el agricultor quien explota la superficie. El cliente (= recolector) únicamente puede recoger las fresas, por lo general a cambio de un precio favorable. Ahora bien, los recolectores no asumen ninguna responsabilidad sobre la explotación de fresas. El propietario del terreno decide cómo ha de hacerse la explotación y cuándo se pueden recolectar las fresas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 20 Con la presente petición de decisión prejudicial se pretende dilucidar en qué condiciones se tiene derecho a recibir ayudas por una superficie de cultivo.
- 21 Para ello debe interpretarse, en particular, el concepto de «explotación» en el sentido del Reglamento (UE) n.º 1307/2013. Con arreglo al mismo, constituyen una «explotación» todas las unidades utilizadas para actividades agrícolas y administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro.

- 22 Por tanto, en primer lugar, la unidad ha de ser utilizada para «actividades agrícolas». Esto ocurrirá principalmente cuando la misma se destine al cultivo de productos agrícolas. En el presente asunto, no cabe duda de que se cultivan productos agrícolas (hortalizas).
- 23 En segundo lugar, se requiere que la unidad sea «administrada» por el agricultor. El Tribunal de Justicia tiene declarado que el ejercicio de actividades agrícolas en las superficies controvertidas ha de desarrollarse en nombre y por cuenta del agricultor. En el presente asunto no está claro si se cumple este requisito.
- 24 Con arreglo al artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, se considera admisible toda superficie de una explotación que se utilice por lo menos predominantemente para actividades agrarias. Esta condición se cumple en el caso del terreno controvertido, que se usa como tierra de cultivo, y no como «área recreativa».
- 25 Sin embargo, es dudoso que las parcelas estuvieran a disposición del agricultor el 9 de junio del correspondiente año de solicitud, como se exige en virtud del artículo 33, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 en relación con el artículo 23 del Reglamento horizontal PAC.
- 26 Del análisis de la jurisprudencia en relación con las cuestiones dudosas ha de concluirse que ninguna de las sentencias examinadas del Tribunal de Justicia ofrece una respuesta aplicable en particular al presente asunto.
- 27 La conclusión a la que se llegó en la sentencia Landkreis Bad Dürkheim en el sentido de que la realización de actividades agrarias en las superficies de que se trata debe hacerse en nombre y por cuenta del agricultor se refería en primer término a la exigencia de que las superficies controvertidas no fueran objeto al mismo tiempo de una actividad agraria realizada por terceros. Para evitar que varios agricultores reivindicaran las parcelas controvertidas como parte de su explotación, fue necesario subrayar en la citada sentencia que, a los efectos del régimen de pago único, durante ese período dichas superficies no podían ser consideradas parte de la explotación de otros agricultores.
- 28 La exigencia de que el ejercicio de actividades agrarias se desarrolle en nombre y por cuenta del agricultor no se cumple plenamente en el caso de esta «superficie para cosecha propia», pues aunque la recurrente tenga la posesión de la superficie y se encargue de su preparación y posterior acondicionamiento, además de su riego continuado, únicamente cobra por ello a los usuarios una retribución fija; si se obtiene o no un rendimiento y de qué magnitud es algo que no incide en modo alguno en el resultado de explotación de la recurrente.
- 29 Más pertinente parece ser la sentencia Avio Lucos, en la que el Tribunal de Justicia declaró admisible que una persona reciba pagos directos por una superficie de pastos que no explota de forma plenamente por sí misma, sino que cede gratuitamente a ganaderos para el pastoreo de los animales, obligándose a no restringir la actividad de pastoreo y a realizar los trabajos de limpieza de los

pastos, tales como la retirada de malas hierbas tóxicas y la eliminación del exceso de agua del terreno. En este caso, el concepto de actividad agraria comprende igualmente el mantenimiento de los pastos en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

- 30 Este planteamiento parece ser también adecuado en el presente asunto, dado que la recurrente, mediante las medidas de preparación, el riego continuado y, en caso necesario, la retirada de malas hierbas se encarga de mantener la superficie en buen estado para el cultivo de productos agrícolas, así como de realizar ella misma el cultivo de esos productos, aunque no de su cosecha. La recurrente conserva en este caso el poder de disposición sobre la superficie y parece tener también una autonomía suficiente para ejercer su actividad agraria en ella, puesto que puede elegir a sus contrapartes contractuales y ejercer influencia en el resultado de la cosecha también durante el período de vegetación. En cambio, parece quedar en un segundo plano el hecho de que reciba exclusivamente una retribución única y de que el éxito económico no esté directamente vinculado a la cosecha obtenida. Precisamente el modelo elegido tiene por finalidad asegurar que la producción agrícola en la superficie controvertida resulte económicamente viable para la recurrente a largo plazo, garantizando así su continuidad.
- 31 Así pues, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, existen razones fundadas para sostener que el terreno objeto del presente asunto constituye una superficie admisible en el marco de la explotación de la recurrente.