

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 07 de septiembre de 2023, C-169/22

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Sixth Chamber) of 07 September 2023, C-162/22

SARA GARCÍA GARCÍA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Avenida Valle de Esgueva, 6, 47011 Universidad de Valladolid, Valladolid, (España)

sara.garciag@uva.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7220-0368>

Recibido: 01/10/2023. Aceptado: 24/10/2023.

Cómo citar: García García, Sara, “Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 07 de septiembre de 2023, C-169/22”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 261 (2023): 291-300.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.261.2023.291-300>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 07 de septiembre de 2023, C-169/22.

Palabras clave: ayudas; FEADER; reembolso; cese; proporcionalidad.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Sixth Chamber) of 07 September 2023, C-162/22.

Keywords: aid; EAFRD; reimburse; cessation; proportionality.

INTRODUCCIÓN

La Sentencia comentada tiene por objeto una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde Rumanía, en concreto, por el Tribunal Superior de Bucarest. El fondo del asunto suscitado encuentra relación con la transmisibilidad de las ayudas al desarrollo rural concedidas a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) durante su periodo de cumplimiento y, así,

cómo pueden afectar estos cambios la observancia de los compromisos asumidos al recibir dicha ayuda y, en su caso, determinar las consecuencias de su incumplimiento.

Las condiciones cuyo cumplimiento se cuestiona se sostienen sobre los compromisos voluntarios impulsados desde hace años, especialmente desde el seno de la Unión Europea, con los que se pretende recompensar el esfuerzo aplicado por los productores por el desarrollo de actividades o prácticas que resulten beneficiosas para la naturaleza o que conserven o recuperen los servicios de los ecosistemas. En la actualidad, este tipo de medidas ostentan una importancia económica superior a la que ya tenían en el momento en que se produce el litigio principal (año 2013), así como una mayor presencia, ya que estos compromisos voluntarios para el cuidado de la naturaleza se fomentan, en especial, desde la actual Política Agrícola Común y su condicionalidad reforzada o los llamados *ecorregímenes*, con los que el sector agrario complementa generalmente los pagos ordinarios derivados de esta.

1. MARCO JURÍDICO

Las normas de Derecho de la Unión Europea sobre las que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio son:

- **El Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión**, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que, aunque ya fue derogado, seguía aplicándose a las operaciones realizadas de conformidad con los programas que había aprobado la Comisión en virtud del Reglamento 1698/2005 antes del 1 de enero de 2014.

Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

- **Artículo 44:** *«1. Cuando, durante el período de ejecución de un compromiso contraído como condición para la concesión de una ayuda, el beneficiario transfiera total o parcialmente su explotación a otra persona, esta podrá asumir el compromiso durante la parte restante de dicho período. De no asumirse el compromiso, el beneficiario estará obligado a reembolsar las ayudas percibidas. 2. Los Estados miembros tendrán la facultad de no exigir el reembolso*

contemplado en el apartado 1 en los siguientes casos: a) si, en caso de cese definitivo de las actividades agrarias por parte de un beneficiario que haya cumplido una parte significativa del compromiso, la asunción del compromiso por el sucesor no resulta factible; b) si la transferencia de una parte de la explotación de un beneficiario tiene lugar durante un período de prórroga del compromiso, de conformidad con el artículo 27, apartado 12, párrafo segundo, y si la transferencia no supera el 50 % de la superficie objeto del compromiso antes de la prórroga. c) si la explotación de un beneficiario se transfiere total o parcialmente a una organización que tiene como objetivo principal la gestión de la naturaleza para la protección del medio ambiente, a condición de que la transferencia aspire a un cambio permanente de la utilización del suelo con vistas a la protección de [la] naturaleza y pueda generar un beneficio importante para el medio ambiente. 3. Los Estados miembros podrán adoptar medidas específicas para evitar que, en caso de cambios insignificantes en la situación de una explotación, la aplicación del apartado 1 conduzca a resultados inadecuados en relación con el compromiso suscrito. A efectos del párrafo primero, reducir la superficie de una explotación hasta un 10 % de la superficie sometida a compromiso se considerará un cambio insignificante.»

○ **Artículo 47:** *«1. Los Estados miembros podrán reconocer, en particular, las siguientes categorías de casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales en los que renunciarán al reembolso total o parcial de la ayuda recibida por el beneficiario: a) fallecimiento del beneficiario; b) larga incapacidad profesional del beneficiario; c) expropiación de una parte importante de la explotación, si esta expropiación no era previsible el día en que se suscribió el compromiso; d) catástrofe natural grave que afecte considerablemente a las tierras de la explotación; e) destrucción accidental de los edificios para el ganado de la explotación; f) epizootia que afecte a la totalidad o a una parte del ganado del productor. 2. El beneficiario o su derechohabiente notificará por escrito a la autoridad competente los casos de fuerza mayor o las circunstancias excepcionales, adjuntando las pruebas pertinentes a satisfacción de dicha autoridad, en el plazo de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que el beneficiario o su derechohabiente esté en condiciones de hacerlo.»*

- **El Reglamento (UE) 65/2011 de la Comisión**, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 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, también derogado, pero aún aplicable por el mismo motivo, más concretamente en su artículo:

- **Artículo 18:** *«1. La ayuda solicitada se reducirá o denegará cuando no se cumplan las obligaciones y criterios siguientes: a) para las medidas mencionadas en el artículo 36, letra a), incis[o] (v) [...] del Reglamento [n.º 1698/2005], las normas obligatorias pertinentes junto con los requisitos mínimos para el uso de abonos y productos fitosanitarios, los demás requisitos obligatorios pertinentes mencionados en [...] el artículo 40, apartado 2, [...] del Reglamento [n.º 1698/2005] y los compromisos que van más allá de tales normas y requisitos; o b) los criterios de admisibilidad distintos de los relacionados con la extensión de la superficie o el número de animales declarados. En caso de compromisos plurianuales, las reducciones, exclusiones y recuperaciones de ayuda también se aplicarán a las cantidades ya pagadas en los años anteriores por dichos compromisos. 2. El Estado miembro recuperará y/o rechazará la ayuda o determinará la reducción de la ayuda en función de la gravedad, alcance y persistencia del incumplimiento detectado. [...]»*

- **Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014 de la Comisión**, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad:

- **Artículo 8 apartados 3 y 4:** *«3. La ayuda o el pago solicitados por el cedente se concederán al cesionario siempre y cuando: a) en un plazo dado, que deberá ser fijado por los Estados miembros, el cesionario informe a la autoridad competente de la cesión y solicite el pago de la ayuda; b) el cesionario presente todas las pruebas exigidas por la autoridad competente; c) se cumplan todas las condiciones para la concesión de la ayuda respecto de la explotación cedida. 4. Una vez que el cesionario haya informado a la autoridad competente y solicitado el pago de la ayuda de acuerdo con el*

apartado 3, letra a): a) todos los derechos y obligaciones del cedente que se deriven de la relación jurídica generada por la solicitud de ayuda o la solicitud de pago entre el cedente y la autoridad competente se transferirán al cesionario; b) todas las actuaciones necesarias para la concesión de la ayuda y todas las declaraciones realizadas por el cedente antes de la cesión se asignarán al cesionario a los efectos de la aplicación de la normativa pertinente de la Unión; [...]».

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

En enero de 2013, *Avicola Crevedia SA*, un matadero de aves de corral, suscribió de forma voluntaria un compromiso relativo al bienestar de los animales por un período de cinco años con arreglo al artículo 40 del ya derogado Reglamento 1698/2005, relativo al FEADER.¹ Conforme establecía el mencionado precepto, estas ayudas implicaban la asunción de compromisos que imponían mayores exigencias que los requisitos obligatorios por la normativa correspondiente; este compromiso se suscribía, como regla general, por un período de entre cinco y siete años, pero las ayudas se concedían con carácter anual y debían ser dedicadas a cubrir, en principio, los costes adicionales y las pérdidas de ingresos necesarios para alcanzar el compromiso suscrito.

Entre ese mismo año 2013 y 2015, es decir, dentro del periodo de los cinco años de vigencia de las obligaciones asumidas, la empresa fue transferida en dos ocasiones consecutivas. La última cesionaria fue *Groenland Poultry*, quien para llevar a cabo esta actividad había celebrado un contrato de arrendamiento de una duración de cinco años con otra sociedad, la cual estaba incurso en un procedimiento de insolvencia.

En sendas cesiones, la empresa adquirente asumió el compromiso voluntario en cuestión en su totalidad y sin excepción demostrada, comprometiéndose a cumplir las obligaciones contraídas por la primera y a acreditar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad para la

¹ El Reglamento vigente en la actualidad a estos efectos sería el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º. 1305/2013 y (UE) n.º. 1307/2013.

obtención de la ayuda. Así se registró debidamente ante la *APIA*, la Administración competente en la gestión y control de estos pagos en Rumanía, que aceptó los cambios.

Desde 2015 *Groenland Poultry* fue recibiendo de *APIA* los diferentes pagos hasta que en abril de 2017 la Administración notificó a *Groenland* la falta de presentación de su solicitud y, por tanto, la imposibilidad del pago, a lo cual el liquidador de *Groenland Poultry* informó de que esta sociedad estaba incurso en un procedimiento de insolvencia. Acto seguido, la *APIA* exigió a *Groenland Poultry* la devolución de las cantidades percibidas por considerar que existían deficiencias relacionadas con la cesión de la explotación que afectaban al pago de la ayuda conforme lo dispuesto en la normativa aplicable. Para ello, la *APIA* aducía que *Groenland*, al estar incurso en un procedimiento de insolvencia, ya no desarrollaba ninguna actividad y, por tanto, no podía demostrar la continuación del compromiso quinquenal. La empresa presentó distintas alegaciones que fueron todas desestimadas por la Administración.

El siguiente paso fue, por tanto, interponer un recurso contra esas resoluciones desestimatorias de la *APIA*. En ellas *Groenland* alegaba, principalmente, una vulneración del principio de proporcionalidad frente a la previsión con la que el artículo 44 del Reglamento 1974/2006, sobre la aplicación de este FEADER, otorgaba a los Estados miembros la facultad de no exigir el reembolso de las ayudas «*si, en caso de cese definitivo de las actividades agrarias por parte de un beneficiario que haya cumplido una parte significativa del compromiso, la asunción del compromiso por el sucesor no resulta factible*». Este recurso fue desestimado al considerar el órgano jurisdiccional, fundamentalmente, que *Groenland Poultry* adquirió en su momento la empresa inicial en su integridad, asumiendo, por tanto, sus obligaciones, así como, implícitamente, las consecuencias de su incumplimiento. Asimismo, declaró proporcionada la actuación de la *APIA* al considerar que no se había probado el cumplimiento de ninguno de los requisitos que permitían, conforme al Reglamento de 2006, aplicar alguna de las excepciones reclamadas. Contra esta sentencia, *Groenland* presentó un recurso de casación ante el Tribunal remitente de la presente cuestión prejudicial, el Superior de Bucarest.

El Tribunal Superior de Bucarest estima el recurso principalmente por poner en duda la proporcionalidad de la medida de la *APIA*, por la cual se exigió la devolución de la cantidad total de la ayuda recibida en atención a las obligaciones comprometidas, cuando *Groenland* únicamente recibió

una parte, siendo la otra abonada a los anteriores beneficiarios. Asimismo, *Groenland Poultry* había cumplido debidamente con los compromisos adquiridos durante los primeros años, faltando en el último, año en el que cesa su actividad por causas que pudieron ser ajenas a su voluntad. Ante estos hechos, el Tribunal se plantea si el artículo 44 del Reglamento había sido interpretado adecuadamente desde el Derecho nacional y la *APIA*, ya que *Groenland* había cumplido *una parte significativa del compromiso* y había propuesto un sucesor, *Vitall SRL*, que no pudo asumir la obligación por no haber obtenido las autorizaciones pertinentes.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

Ante estas dudas, el Tribunal Superior de Bucarest decidió suspender el procedimiento y plantear la correspondiente petición de cuestión prejudicial en relación con el alcance del concepto de *casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales* que permiten a los Estados, ex artículo 47.1 del Reglamento (UE) 1974/2006, renunciar a parte o la totalidad del reembolso de estas ayudas; y, en su caso, la proporcionalidad y el alcance de la obligación de reembolso recogida por el artículo 44. 2. a) de ese Reglamento que tendría el sucesor de un beneficiario que, tras haber cumplido parte de su compromiso, cesa en su actividad agraria.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) constituye «*un caso de fuerza mayor o una circunstancia excepcional*» en el sentido de la disposición señalada y conforme a su jurisprudencia «*todo acontecimiento causado por circunstancias ajenas al operador, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada por él*». Si ante un evento de esas características, el beneficiario de estas ayudas por condicionalidad reforzada deviene incapaz de mantener el cumplimiento de las obligaciones asumidas, podría ser considerada la fuerza mayor. Ahora bien, cuando dicha imposibilidad no se debe a circunstancias ajenas, anormales e imprevisibles, como ocurriría en el caso en cuestión, no estaríamos ante tal excepción: «*La pérdida del derecho a utilizar los bienes arrendados a causa de la resolución del contrato de arrendamiento de esos bienes, a raíz de la quiebra*

del arrendador, no constituye un «caso de fuerza mayor o una circunstancia excepcional» en el sentido de la disposición analizada.

Descartado uno de los argumentos de *Groenland Poultry* restaría por determinar el alcance de su responsabilidad frente al incumplimiento de los compromisos adoptados en el marco de estas ayudas FEADER en el caso en el que, *«durante el período de ejecución de un compromiso contraído como condición para la concesión de una ayuda, el beneficiario transfiera su explotación a otra persona que asume voluntariamente ese compromiso y que, posteriormente, cesa definitivamente en sus actividades agrarias»*. Asumido ese presupuesto, resta por determinar si resultaría conforme a los objetivos perseguidos por Derecho de la Unión y proporcional que este último beneficiario de la ayuda este obligado a reembolsar una parte o la totalidad de la ayuda recibida, *«incluidas las cantidades recibidas por los anteriores beneficiarios de esa ayuda, aunque ya haya cumplido una parte importante de su compromiso y la asunción de este no resulte factible»*.

Para el TJUE el punto de partida de esta cuestión se sitúa en el apartado 1 del artículo 44 del Reglamento de 2006, el cual dispone con claridad, que *«durante el período de ejecución de un compromiso contraído como condición para la concesión de una ayuda, el beneficiario transfiera su explotación a otra persona, esta podrá asumir el compromiso durante la parte restante de dicho período y que, de no asumirse el compromiso, el beneficiario estará obligado a reembolsar las ayudas percibidas»*. De esta forma, el tenor de esta disposición parece claro al establecer como principio la obligación del beneficiario a *«reembolsar las ayudas percibidas en caso de transferencia de la explotación a otra persona durante el período de compromiso, salvo si esta última asume ese compromiso»*. La persona que se haga cargo de la explotación transferida y que decida asumir también el compromiso suscrito por el beneficiario de una ayuda sustituye a este último en lo que respecta a todos los compromisos y las obligaciones durante la parte restante de dicho período. *«Por lo tanto, conforme a la lógica de dicha disposición, esa persona se convierte, a su vez, en beneficiaria y está obligada, en caso de transferencia posterior de la explotación a otra persona, a reembolsar las ayudas percibidas, salvo si esta última persona asume ella misma ese*

compromiso durante la parte restante de dicho período, liberándola así de sus compromisos y obligaciones».

La obligación de reembolso, total o parcial, puede ser matizada por el Derecho de los Estados miembros con arreglo a las excepciones contempladas en el antedicho precepto, especialmente *«si, en caso de cese definitivo de las actividades agrarias por parte de un beneficiario que haya cumplido una parte significativa del compromiso, la asunción del compromiso por el sucesor no resultase factible»*. Cuando esta posibilidad no sea considerada por el Estado o aplicable al caso concreto, el último beneficiario de la ayuda, con independencia de las transferencias que haya sufrido la explotación, estará *«obligado a reembolsar la totalidad de la ayuda recibida, incluida la recibida por los anteriores beneficiarios, aunque haya cumplido una parte significativa del compromiso y la asunción de este no resulte factible»*. Así, entonces, el Tribunal afirma que *«sería fácil eludir el principio de reembolso si el primer beneficiario de una ayuda transfiriera su compromiso a otro beneficiario y este abandonara inmediatamente el compromiso plurianual antes de su término sin consecuencias financieras para ninguno de ellos»*; y sería cuestionable cuando la finalidad de dicha obligación es contribuir al bienestar de los animales, para lo cual es esencial que el compromiso plurianual se mantenga hasta su término.

Restaría por determinar, entonces, si ese principio de reembolso consagrado por el artículo 44 y la ausencia de excepciones estipuladas por el Derecho estatal resulta en sí mismo proporcional. Según reiterada jurisprudencia del TJUE, el principio de proporcionalidad *«exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos»*. En el presente supuesto resulta que la imposición del principio de reembolso facilita la consecución del objetivo de fomentar el bienestar de los animales para el que se ha concedido la ayuda. Además, para el TJUE, *«esta obligación de reembolso está destinada a garantizar*

que el beneficiario haga todo lo posible para cumplir el compromiso plurianual hasta su término, lo que también contribuye a una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión». Las medidas y los términos usados por las normas europeas y su transposición nacional son claras e incondicionales exigiendo, de forma sencilla, que quien decide ser cesionario de una explotación de este tipo, al mismo tiempo asume el compromiso plurianual del cedente y podrá estar obligado a reembolsar íntegramente la ayuda abonada, incluida la abonada a los anteriores beneficiarios. Finalmente, y como afirma el TJUE, es importante para completar el análisis tener en cuenta que, en cualquier caso, «el último beneficiario saca partido de las inversiones ya realizadas gracias a la ayuda concedida en favor del bienestar de los animales, que se planifica para el período plurianual inicialmente establecido».

Con esto, por tanto, se deduce adecuada y proporcional la obligación de reembolsar el importe íntegro de la ayuda recibida, aun cuando no haya sido *Groenland Poultry* la beneficiaria directa de toda esa cantidad. En este sentido es claro, en palabras del Tribunal, que *«al disponer de la facultad de optar por asumir o no el compromiso plurianual y las obligaciones del cedente al mismo tiempo que la explotación, el cesionario de esta es libre de sopesar las ventajas y los inconvenientes de tal compromiso, entre ellos, la posibilidad de tener que reembolsar la totalidad de la ayuda, incluidas las cantidades recibidas por los anteriores beneficiarios. Tiene también la posibilidad de convenir contractualmente con el cedente, con carácter previo, las responsabilidades que puedan incumbir, en su caso, a cada uno de ellos en el supuesto de que la autoridad nacional competente le exija, como último beneficiario, la devolución de la totalidad de la ayuda si no puede cumplir ese compromiso hasta su término debido al cese definitivo en sus actividades agrarias»*, con lo que, sumado a lo anterior, considera la medida perfectamente proporcionada, tanto al objetivo de fomentar el bienestar de los animales, como al de garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión.