

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 27 de febrero de 2014, C-396/12

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Forth Chamber) of 27 February 2014, C-396/12

SARA GARCÍA GARCÍA

Universidad de Valladolid. C/Plaza de Santa Cruz, 8, 47002, Valladolid, (España).

sara.garciag@uva.es

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

Recibido: .01/03/2024 Aceptado: 01/04/2024.

Cómo citar: García García, Sara, “Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 27 de febrero de 2014, C-396/12”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 262 (2024): 201-207.



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

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.262.2024.201-207>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 27 de febrero de 2014, C-396/12.

Palabras clave: Fuerza mayor; incumplimiento intencionado; condicionalidad; negligencia.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Forth Chamber) of 27 February 2014, C-396/12.

Keywords: force majeure; intentional non-compliance; cross-compliance; negligence.

INTRODUCCIÓN

Al momento de escribir estas líneas nos encontramos inmersos en tiempos convulsos en los que unos de los grandes protagonistas son los trabajadores del campo o, más concretamente, sus tractores, que llevan semanas recorriendo carreteras y calles a lo largo y ancho de toda la geografía española y también fuera de sus fronteras. Agricultores, ganaderos y el mundo agrario en general, no solo de España, sino de toda

Europa, se ha alzado contra la situación por la que pasa el sector y, si bien sus reclamaciones tienen un contenido variado, en muchos casos es la PAC, la política agrícola común de la Unión Europea, el eje central de todas ellas. La excesiva burocracia, las restricciones ambientales impuestas, el peso –excesivo a su juicio- de la condicionalidad de la PAC y la pérdida de competitividad del sector, derivado de todo lo anterior, frente al producto de terceros países que no se encuentran sometidos a las restricciones de la Unión Europea, son algunas de las principales reclamaciones esgrimidas estos días. En todos esos casos se erige en esencial una cuestión, estrictamente jurídica, como es el concepto de fuerza mayor o circunstancia excepcional. Las demandas lanzadas desde el mundo agrario exigen de la Unión Europea y de sus Estados un margen adecuado que se adapte a la capacidad de actuación de un sector tan dependiente y sometido a factores externos como es este; reclaman, al parecer, la aclaración del concepto de fuerza mayor o circunstancia excepcional y, con ello, la relajación de ciertas medidas o respuestas ante el incumplimiento involuntario de las imposiciones propuestas desde Europa.

Esta última es una cuestión que lógicamente ha sido tratada por el poder judicial, nacional y europeo; ahora bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) ha tenido la oportunidad de tratar procedimientos que versaban concretamente sobre el cumplimiento de la condicionalidad de la PAC y, así revisar sobre ellos el concepto de fuerza mayor e incumplimiento voluntario, por lo que parece oportuno recordar ahora uno de esos fallos.

Estoy haciendo referencia al caso C-396/12, de febrero de 2014, en el cual el Consejo de Estado neerlandés requirió del Tribunal de Justicia de la Unión Europea su interpretación sobre el alcance del concepto de *incumplimiento intencionado*, con el fin de distinguirlo con claridad de la negligencia o la fuerza mayor a la hora de ofrecer el mejor tratamiento ante circunstancias en las que medien este tipo de actos en el contexto de las normas en materia de condicionalidad impuestas desde la PAC para la protección del medio ambiente.

1. MARCO JURÍDICO

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

Reglamento (CE) n° 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):

Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

Artículo 51: *«Reducción de las ayudas o exclusión del beneficio de las mismas. 1. En caso de que los beneficiarios de las ayudas previstas en los incisos i) a v) de la letra a) y en los incisos i), iv) y v) de la letra b) del artículo 36 no cumplan en toda la explotación, debido a una acción u omisión que les sea directamente imputables, los requisitos obligatorios establecidos en los artículos 4 y 5 y en los anexos III y IV del Reglamento (CE) no 1782/2003, se reducirá o anulará el importe total de las ayudas que les correspondan para el año civil en el que se haya producido el incumplimiento de los citados requisitos. La reducción o anulación a que se refiere el primer párrafo se aplicará también cuando los beneficiarios que reciban pagos a tenor del artículo 36, letra a), inciso iv), incumplan en toda la explotación como resultado de acciones u omisiones que se les puedan imputar directamente, los requisitos mínimos para la utilización de ahorros y de productos fitosanitarios mencionados en el artículo 39, apartado 3. (...) 4. Las disposiciones relativas a la reducción de las ayudas o la exclusión del beneficio de las mismas se adoptarán con arreglo al procedimiento mencionado en el artículo 90, apartado 2. En este contexto se tendrán en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento.»*

Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 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:

Artículo 23: *«Cálculo de las reducciones y las exclusiones. No obstante lo dispuesto en el artículo 51, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1698/2005, en caso de que se observe un incumplimiento, se aplicará una reducción del importe global de la ayuda, en virtud del artículo 36, letra a), incisos i) a v), y letra b), incisos iv) y v), de dicho Reglamento, que se haya concedido o se vaya a conceder a ese beneficiario como consecuencia de solicitudes de pago que haya presentado o todavía vaya a presentar en el transcurso del año civil en que se haya descubierto el incumplimiento. Si el incumplimiento se debe a negligencia del beneficiario, la reducción se calculará de acuerdo con las normas*

establecidas en el artículo 66 del Reglamento (CE) no 796/2004. Si el incumplimiento es intencionado, la reducción se calculará de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento (CE) no 796/2004.»

Reglamento (CE) n° 796/2004 de la Comisión, de 21 abril de 2004 por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores:

Artículo 66.1.: *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, en caso de que el incumplimiento observado se deba a negligencia del productor, se aplicará una reducción del importe global de los pagos directos, definidos en la letra d) del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1782/2003, que se haya concedido o se vaya a conceder a ese productor como consecuencia de solicitudes de ayuda que haya presentado o vaya a presentar en el transcurso del año civil en que se haya descubierto el incumplimiento. En principio, dicha reducción será del 3 % del importe global. Sin embargo, el organismo pagador, basándose en la evaluación presentada por la autoridad de control competente en el informe de control de acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 48, podrá decidir bien reducir el porcentaje al 1 % o aumentarlo al 5 % de dicho importe global, bien, en los casos a que se refiere el segundo párrafo de la letra c) del apartado 1 del artículo 48, no imponer ninguna reducción.»*

Artículo 67.1.: *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, en caso de que el productor haya cometido intencionadamente el incumplimiento observado, la reducción del importe global, contemplada en el primer párrafo del apartado 1 del artículo 66 será, en principio, del 20 % de dicho importe global. Sin embargo, el organismo pagador, basándose en la evaluación presentada por la autoridad de control competente en el informe de control de acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 48, podrá decidir bien reducir este porcentaje hasta un mínimo del 15 % o bien, cuando corresponda, aumentarlo hasta un máximo del 100 % de dicho importe global.»*

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

El núcleo principal del litigio se centra en la ayuda a la renta y la ayuda a favor de una gestión agrícola respetuosa con el medio ambiente recibida por los propietarios de una explotación agrícola de Países Bajos. El otorgamiento y disfrute de esta ayuda depende del cumplimiento de los requisitos de condicionalidad establecidos por la PAC.

Fruto de una inspección, la Administración neerlandesa comprobó que se estaba incumpliendo uno de esos requisitos de condicionalidad al llevar a cabo un modo de esparcir el abono en dicho terreno de forma que no propiciaba un bajo nivel de emisiones, como se exigía. Los demandantes cuestionaban tal incumplimiento y alegaban, además, a este respecto, que dicha acción se ejercía por un trabajador agrícola independiente.

Como consecuencia de dicho incumplimiento, la Administración dictó una resolución por la cual estipuló una reducción del veinte por ciento de la ayuda concedida a dicha explotación, resolución que fue recurrida.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

Ante las dudas suscitadas, el Consejo de Estado neerlandés decidió suspender el procedimiento y plantear la correspondiente petición de cuestión prejudicial en relación con la interpretación del concepto *incumplimiento intencionado*, con el fin de poder determinar si es contrario al Derecho de la Unión que un Estado miembro considere incumplida *de forma intencionada* una obligación cuando el cumplimiento de esta es, entre otras cosas, complejo.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la determinación de la intencionalidad de un incumplimiento en el marco de las normas en materia de condicionalidad debe reunir dos elementos: por un lado, un elemento objetivo que constate la transgresión de las normas impuestas al respecto y, por otro lado, un elemento subjetivo, que depende del comportamiento del beneficiario incumplidor y del resultado que se desprenda de este. Este elemento subjetivo depende de que el beneficiario tenga como objetivo directo de sus acciones el incumplimiento de las

normas o no persiga tal fin, pero acepte *«la eventualidad de que pueda producirse esa situación de incumplimiento»*.

De esta forma, el Tribunal considera que existe tal incumplimiento cuando la infracción de las normas en materia de condicionalidad es perseguida por el beneficiario o aceptada, o lo que es lo mismo, se considera incumplimiento en sentido estricto aquel que es pretendido o negligente. El incumplimiento de estas normas, por tanto, que no cuente con la anuencia, digamos, directa o indirecta del beneficiario, entraría entonces en otros conceptos como el de fuerza mayor.

Al respecto, recuerda el Tribunal que corresponde al Derecho interno de cada Estado el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan constatar el carácter intencional o no de un incumplimiento de este tipo, destacando en todo caso la necesidad de prever la posibilidad de que el beneficiario de la ayuda pueda aportar pruebas de que su comportamiento no es intencionado.

Para finalizar, y ante el argumento esgrimido por los demandantes, por el cual pretenden eludir su responsabilidad debido a que los actos cuestionados fueron realizados por un tercero, el Tribunal recuerda que, desde el momento en que este tipo de sanciones sobre estas normas en materia de condicionalidad tiene por objeto estimular a los agricultores a respetar la condicionalidad, *«el beneficiario de la ayuda no puede eludir su responsabilidad subcontratando las labores agrícolas»*. En estos casos, dice el Tribunal, *«aunque el comportamiento propio del beneficiario no sea la causa directa del incumplimiento, sí puede ser la causa del mismo por la elección del tercero, por su vigilancia sobre el mismo o por las instrucciones que le fueron dadas»*. Por lo dicho, y en todo caso, el beneficiario de la ayuda puede ser considerado responsable del incumplimiento en función del carácter intencional o negligente del comportamiento del tercero que lleva a cabo efectivamente la acción.

Así, sobre la base de la interpretación del TJUE, únicamente deberían derivarse sanciones como la prevista en el asunto analizado ante un incumplimiento de la condicionalidad que sea intencionado o negligente, ya sea por parte del beneficiario de la ayuda o de un tercero vinculado a este. De esta manera, y contrariamente a lo que suele ser habitual ante este tipo de procedimientos o, en general, en materia de responsabilidad ambiental, el régimen de responsabilidad establecido ante esta condicionalidad ambiental de la PAC es subjetivo; no encierra el carácter objetivo habitual, que atiende al resultado generado con independencia de

otras consideraciones, sino que analiza la voluntad de quien ejerce la acción infractora.

Esta es una conclusión importante, sumamente aclaratoria de parte de las demandas del sector en nuestros días y ante las cuales conviene decir, bajo un mensaje tranquilizador, que conforme a jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un incumplimiento involuntario de las normas de condicionalidad de la PAC no sería susceptible de ser sancionado y, por tanto, ofrece margen para la adaptación y la respuesta que diseñen los Estados ante este tipo de inobservancia estricta de los requisitos establecidos para recibir estas ayudas.