

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 4 de julio de 2024, C-708/22

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Eighth Chamber) of 4 July 2024, C-708/22

SARA GARCÍA GARCÍA

Universidad de Valladolid

sara.garciag@uva.es

<https://orcid.org/0000-0003-0973-9779>

Recibido:31/08/2024. Aceptado:1/10/2024.

Cómo citar: García García, Sara, “Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 4 de julio de 2024, C-708/22”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 263 (2024): 335-348.

Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reep.263.2024.335-348>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 4 de julio de 2024, C-708/22.

Palabras clave: PAC; condicionalidad; ayuda directa; ganadería; pastos permanentes de titularidad pública.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Eighth Chamber) of 4 July 2024, C-708/22.

Keywords: CAP; conditionality; direct payment; livestock; pastos permanentes de titularidad pública (publicly owned permanent pasture land).

INTRODUCCIÓN

La Sentencia comentada tiene por objeto una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el Tribunal Supremo español derivada de un litigio entre Asoprovac (la Asociación

Española de Productores de Vacuno de Carne) y la Administración General del Estado.

En el litigio principal se cuestiona por parte de la Asociación la legalidad del *Real Decreto 41/2021 de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común*, en particular por cambios aplicados sobre el Real Decreto 1075/2014. Mediante estas disposiciones el Estado español establece unas condiciones de admisibilidad para las ayudas directas por superficie excesivamente restrictivas para ciertos ganaderos, a juicio de Asoprovac.

Si bien las disposiciones cuestionadas por esta Sentencia del mes de julio corresponden al periodo PAC anterior y la *nueva PAC*, vigente en la actualidad, estaría regulada a estos efectos por el *Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la regulación de la solicitud única del sistema integrado de gestión y control*, el caso tiene interés y trascendencia a la hora de conocer el juicio que sigue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) a la hora de delimitar el margen de decisión y discrecionalidad con el que cuentan al respecto los Estados miembros.

Esto adquiere especial relevancia en el momento actual en el que esa *nueva PAC*, diseñada a partir del Reglamento (UE) 2021/2115, se caracteriza por establecer unos objetivos comunes a cumplir en todo el territorio de la Unión al tiempo que ofrece mayor margen a los Estados miembros para que, dentro de unos objetivos específicos previstos expresamente en su texto, estos puedan elegir las medidas o intervenciones que consideren más necesarias o eficaces para su territorio. Es en cumplimiento de este mayor margen que la Unión otorga a los Estados por el que cada uno de ellos debe crear su propio Plan Estratégico de la PAC, para el periodo 2023-2027, en el cual especifiquen sus objetivos y definiciones propios; a cambio, digamos, de este margen de adaptación especial, los Estados miembros asumen mayor responsabilidad «*en cuanto a la manera en que cumplen dichos objetivos y alcanzan las metas*» en esta *nueva PAC*. En este sentido, los Estados deben evaluar las necesidades de su territorio y sus posibles soluciones lo que, para la Unión, ofrece una «*mayor flexibilidad para establecer una combinación de tipos de*

intervenciones en forma de pagos directos, tipos de intervenciones en determinados sectores y tipos de intervenciones para el desarrollo rural», lo que eleva la eficacia y eficiencia de la política en su conjunto.¹ Es esta mayor *flexibilidad* de la que ahora gozan los Estados la que dota de vigencia e interés a las reflexiones de la presente Sentencia.

1. MARCO JURÍDICO

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

- **Reglamento 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) no 637/2008 y (CE) no 73/2009 del Consejo. Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

- **Art. 4: «Definiciones y disposiciones conexas»**, en el momento en que se produjeron los actos que componen el litigio, esta disposición establecía lo siguiente: «*1. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: [...] b) “explotación”*: todas las unidades utilizadas para actividades agrarias y administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro; c) “actividad agraria”: i) la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrarios, o ii) el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrarias habituales basándose en criterios que fijarán los Estados miembros, sobre la base de un marco establecido por la Comisión [Europea], o iii) la realización de una actividad mínima definida por los Estados miembros, en superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto o cultivo; [...] e) “superficie agraria”: cualquier superficie dedicada

¹ Vid. considerando 96 del Reglamento (UE) 2021/2115.

a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes; [...] 2. Los Estados miembros: a) establecerán criterios que habrán de reunir los agricultores a fin de cumplir su obligación de mantener una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se señala en el apartado 1, letra c), inciso ii); b) definirán cuando proceda en un Estado miembro, la actividad mínima que debe desempeñarse en las superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se señala en el apartado 1, letra c), inciso iii); [...] 3. Para garantizar la seguridad jurídica, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados [...] por los que se establecerá: a) el marco en el que los Estados miembros deberán establecer los criterios que deberán cumplir los agricultores para satisfacer la obligación de mantener la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo, tal como se indica en el apartado 1, letra c), inciso ii); [...]».

○ **Art. 32.1 y 2: «Activación de los derechos de pago»:** *«1. La ayuda en virtud del régimen de pago básico se concederá a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible, declarada de conformidad con el artículo 33, apartado 1, en el Estado miembro donde haya sido asignado. [...] 2. A los efectos del presente título, se entenderá por “hectárea admisible”: a) cualquier superficie agraria de la explotación, incluidas las superficies que no estuvieran en buenas condiciones agrarias a 30 de junio de 2003 en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión el 1 de mayo de 2004 y que optaron en el momento de su adhesión por aplicar el régimen de pago único por superficie, que se utilice para una actividad agraria o, en caso de utilizarse igualmente para actividades no agrarias, que se utilice predominantemente para actividades agrarias; [...]».*

- **Reglamento 1306/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) no 352/78, (CE) no 165/94, (CE) no 2799/98, (CE) no 814/2000, (CE) no 1290/2005 y (CE) no 485/2008 del Consejo:

○ **Art. 58: «Protección de los intereses financieros de la Unión»:** *«Los Estados miembros adoptarán, en el contexto de la [política agrícola común (PAC)], todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y, en concreto, para: a) cerciorarse de la legalidad y corrección de las operaciones financiadas por los Fondos; b) garantizar una prevención eficaz contra el fraude, en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo, y que deberá tener un efecto disuasorio, teniendo en cuenta los costes y beneficios así como la proporcionalidad de las medidas; c) prevenir, detectar y corregir las irregularidades [y los fraudes]; d) imponer sanciones que sean efectivas, disuasorias y proporcionadas de acuerdo con el derecho de la Unión o, en su defecto, la legislación nacional, y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario; e) recuperar los pagos indebidos más los intereses y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario.»*

○ **Art. 60: «Cláusula de elusión»:** *«sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas, no se concederá ninguna ventaja prevista en la legislación agrícola sectorial a personas físicas o jurídicas de las que se demuestre que han creado artificialmente las condiciones exigidas para obtener esas ventajas, contrarias a los objetivos de dicha legislación.»*

- **Reglamento Delegado 639/2014** de la Comisión de 11 de marzo de 2014 que completa el Reglamento (UE) no 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:

○ **Considerando 4:** *«En consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es conveniente aclarar que, cuando los Estados miembros adopten las disposiciones necesarias para aplicar la normativa de la Unión, deben ejercer su*

facultad discrecional de conformidad con determinados principios, incluido, en particular, el principio de no discriminación.»

○ **Art. 4:** *«Marco para los criterios sobre el mantenimiento de la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo»:* *«1. A los efectos del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, los criterios que los agricultores deben respetar para cumplir la obligación de mantener la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas habituales serán fijados por los Estados miembros de una o de las dos maneras siguientes: a) los Estados miembros exigirán al agricultor que realice como mínimo una actividad anual; cuando esté justificado por razones medioambientales, los Estados miembros podrán decidir reconocer también las actividades que se lleven a cabo únicamente cada dos años; b) los Estados miembros definirán las características que debe cumplir una superficie agraria para que pueda considerarse que esta se mantiene en un estado adecuado para pasto o cultivo. 2. Al establecer los criterios mencionados en el apartado 1, los Estados miembros podrán distinguir entre diferentes tipos de superficies agrarias».*

Por su parte, el **Real Decreto 1075/2014**, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural, reformado por el Real Decreto 41/2021, establecía lo siguiente:

○ **Art. 11.2 y 3:** *«2. Para cada parcela o recinto, el solicitante declarará en su solicitud de ayuda el cultivo o aprovechamiento o, en su caso, que el recinto es objeto de una labor de mantenimiento. Se indicará expresamente en la solicitud si sobre los recintos de pastos se va a realizar producción en base a pastoreo o bien, en el caso de pastizales y praderas, en base a pastoreo o siega; o solo mantenimiento con base en las actividades del anexo IV. En el caso de los pastos permanentes de*

titularidad pública utilizados en común, solo se admitirá la producción en base a pastoreo con animales de la propia explotación del solicitante y no de las administraciones titulares de los mismos, gestores encargados de intermediar en el mercado, ni ganaderos que no acrediten haber utilizado el pasto en los términos en que su uso como comunal esté atribuido a los asignatarios del pasto y como bien patrimonial o de dominio público esté fehacientemente acreditado con el correspondiente título. En determinadas circunstancias, las autoridades competentes de las comunidades autónomas podrán también admitir la producción en base a siega para pastizales y praderas de titularidad pública utilizados en común siempre que se acredite que dicha siega, con la finalidad de su utilización por el titular de la explotación que solicita la ayuda, es parte de la actividad agrícola realmente ejercida por el mismo. En ningún caso se admitirán las actividades de mantenimiento recogidas en el anexo IV.

3. El solicitante declarará de forma expresa y veraz en su solicitud que los cultivos y aprovechamientos, así como las actividades de mantenimiento declaradas, constituyen un fiel reflejo de su actividad agraria. Si con motivo de un control administrativo, sobre el terreno o por monitorización realizado por la autoridad competente, se comprueba que no se han realizado los cultivos o aprovechamientos o las actividades de mantenimiento, con declaración falsa, inexacta o negligente y que, además, dicha falta de concordancia ha condicionado el cumplimiento de los requisitos en torno a la actividad agraria sobre las superficies, la autoridad competente podrá considerar que se trata de un caso de creación de condiciones artificiales para obtener el beneficio de las ayudas y estarán sujetas al régimen de penalizaciones previsto en el artículo 102.»

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

La Asociación Asoprovac considera ilegal las condiciones para la percepción de la ayuda directa de la PAC incluidas por el Estado español en el Real Decreto 1075/2014 mediante su reforma de 2021 realizada por Real Decreto 41/2021. Concretamente, para la Asociación resulta discrecional y desproporcionada y, por tanto, ilegal y contraria al Derecho de la Unión Europea, la exigencia ahí prevista para recibir la ayuda directa

de la PAC por la cual los pastos permanentes de titularidad pública y uso común deberían ser pastados con animales de la propia explotación del solicitante de la ayuda; condición que, además, es creada *ex novo* con respecto a las ya previstas al respecto por la Unión Europea.

Para la Asociación dichas disposiciones son ilegales no solo porque considera excesiva la creación de una nueva condición de estas características, sino por su contenido, el cual, además, estima que infringe por sí mismo el Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la creación artificial de condiciones para el acceso a las ayudas. Según Asoprovac esto es así porque dicha condición establecería una presunción de fraude general *iuris et de iure* y excluiría de la percepción de estas ayudas a una parte importante de los ganaderos de vacuno intensivo en España. Esto, alega Asoprovac, constituye una doble discriminación para estos ganaderos: por un lado, considera la Asociación que se discrimina a los ganaderos españoles respecto de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión que no cuentan con estas restricciones; por otro lado, dentro de los propios ganaderos españoles, aquellos que pastorean a sus animales en pastos permanentes de titularidad pública y aprovechamiento en común se verían perjudicados y discriminados con respecto de aquellos que hagan lo propio en pastos de titularidad privada.

Por estos motivos, la Asociación ha llegado al Tribunal Supremo de quien solicita la anulación de las disposiciones que establecen tales condiciones. Frente a ello, el Gobierno defiende su norma alegando que esa exigencia se impuso con la finalidad de luchar contra las prácticas abusivas y el fraude, por un lado, y de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria, por otro. Asimismo, este afirma que esta normativa nacional se adoptó bajo la autorización que el art. 58.1 del Reglamento 1306/2013 otorga a los Estados a establecer *las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y, más concretamente, para cerciorarse de la legalidad y corrección de las operaciones financiadas por los Fondos de la Unión y para garantizar una prevención eficaz contra el fraude, en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo.*

Ante esta problemática, el Tribunal Supremo decide suspender el procedimiento y acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y requerir de este su juicio sobre el encaje de esta normativa española en el Derecho de la Unión Europea, en el sentido de la constitución de

condiciones artificiales para el acceso a las ayudas directas de la PAC, además, con este contenido.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

Ante estas dudas, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia hasta cinco cuestiones en las que solicita su interpretación, fundamentalmente, sobre el alcance del margen discrecional del que gozan los Estados miembros para crear condiciones artificiales para la concesión de ayudas directas de la PAC, especialmente cuestionando si dicha condición artificial puede impedir que reciban la ayuda los ganaderos que obtengan la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común y no los utilicen para tal fin, sino que cedan su derecho a un tercero.

Asimismo, a la hora de valorar la legitimidad del contenido de las disposiciones españolas, el Tribunal Supremo intenta concretar el concepto de *actividad agraria* con el fin de determinar la validez de las restricciones establecidas por la norma española sobre el sujeto pasivo de la ayuda y pregunta, en esencia, si el pastoreo de las superficies agrarias puede ser calificado o no, a tales efectos, *como una actividad de mantenimiento de dichas superficies en estado adecuado para su pasto* y si los ganaderos que ceden su derecho están realizando o no, a los efectos de obtener la ayuda directa de la PAC, una *actividad agraria*.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para comenzar con su interpretación, el TJUE parte de analizar el art. 32.1 del Reglamento 1307/2013 presuntamente vulnerado, por el cual «*la ayuda en virtud del régimen de pago básico se concederá a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por «hectárea admisible»»*. Para cumplir con ese concepto de *hectárea admisible* y poder solicitar la ayuda en el régimen de pago directo, el Tribunal recuerda que la hectárea debe reunir tres condiciones inseparables: «*ha de ser una superficie agraria en la que se realice una actividad agraria y que forme parte de una explotación*».

De este concepto surgen entonces otros tres que, necesariamente, deben tenerse en cuenta a la hora de responder a las cuestiones planteadas: en primer lugar, el de *superficie agraria*, entendida como tal cualquiera

dedicada a «*tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes*». Por otro lado, se afecta al concepto esencial de **actividad agraria** bajo el que, a efectos del art. 4.1.c) del Reglamento 1307/2013, se califica como tal a cualquier actividad que consista, esencialmente, en tres tipos de actividades, a saber: «*en la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrarios; el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos agrarios habituales con arreglo a criterios que corresponde fijar a los Estados miembros; o en la realización de una actividad mínima en superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto*». Dicho esto, y en tercer lugar, resulta necesario atender al concepto de **explotación**, que se define en el art. 4.1. b) del mismo Reglamento como «*todas las unidades utilizadas para actividades agrarias y administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro*». A estos efectos, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia a través de la cual «*ha declarado que las unidades de producción administradas por un agricultor incluyen no solo las superficies agrarias, sino también los animales que se utilizan para el pastoreo, siempre que dicho agricultor ostente sobre ellos un poder de disposición bastante para el ejercicio de su actividad agraria, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional nacional competente, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso de autos*».

Fruto de esto último, resultaría necesario determinar, a estos efectos y siguiendo la jurisprudencia del TJUE, el concepto de **administración**, el cual «*no implica la existencia en favor del agricultor de un poder de disposición ilimitado sobre la superficie o los animales de que se trate en lo relativo a su utilización con fines agrarios, pero sí presupone que dicho agricultor disponga de una autonomía suficiente para el ejercicio de su actividad agraria*».

Dicho lo anterior, corresponde analizar si la norma española vulnera el margen discrecional otorgado a estos efectos a los Estados al crear las condiciones artificiales mencionadas con las que impone restricciones o requisitos sobre los conceptos anteriores: si bien el art. 4.1.c) del Reglamento 1307/2013 define qué entiende a los efectos de estas ayudas por **actividad agraria**, en sus apartados siguientes el mismo artículo otorga a los Estados el margen discrecional por el cual pueden «*fijar los criterios*

que los agricultores deben respetar para cumplir la obligación de mantener la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo», sin definir por ello la actividad de mantenimiento, pero otorgando a la Comisión Europea la facultad de adoptar actos delegados que perfilen dichos criterios y, en concreto, el contenido de «la obligación de mantener la superficie agraria en un estado adecuado para pasto».

A este respecto, el Reglamento Delegado 639/2014, mantiene el margen discrecional de los Estados, limitándolo únicamente con los principios de proporcionalidad y no discriminación y permitiendo que, al establecer sus criterios, los Estados miembros puedan hacer distinción «entre diferentes tipos de superficies agrarias». Siguiendo lo expuesto, el principio de no discriminación no se vulneraría en este caso por la norma española puesto que crea esta condición artificial para un tipo de superficie concreto, como es el *pasto permanente de titularidad pública y uso común*. Tampoco sería una disposición desproporcionada puesto que se justifica por el objetivo de «proteger los intereses financieros de la Unión luchando contra las irregularidades y los fraudes, (...) habida cuenta de la naturaleza misma de los pastos en cuestión (...) en los que resultaría especialmente difícil, si no imposible, comprobar en un mismo pasto permanente de titularidad pública y uso común qué agricultores realizan efectivamente una actividad de pastoreo de producción y qué agricultores realizan una actividad de mantenimiento de estas superficies en un estado adecuado para pasto, pues se trataría de dos actividades idénticas en lo esencial». Es por esto por lo que desde el momento en que el Estado español incluye estas previsiones con la finalidad de luchar contra las prácticas abusivas y el fraude, por un lado, y de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria, por otro, estaría respetando plenamente los objetivos pretendidos por la normativa europea y, por tanto, en ese sentido, serían válidas.

Dicho esto, es cierto que la cesión del uso de los pastos permanentes de titularidad pública no constituiría *per se* y en todo caso un fraude, lo que podría chocar con la norma española que impide que «una persona que es únicamente titular de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común y que cede ese derecho a un tercer ganadero para que este realice la actividad de pastoreo con sus propios animales» pueda quedar excluida de la posibilidad de percibir las ayudas objeto del litigio por considerarse que *no realiza ninguna actividad agraria*.

Al respecto, recuerda el Tribunal que, si bien el concepto de actividad agraria previsto por el art. 4.1.c) del Reglamento 1307/2013 no impediría *a priori*, la cesión también es requisito de esa misma norma, pero ahora en su artículo 32, que *«el agricultor disponga, sobre la superficie agraria que declare en apoyo de su solicitud, de cierta capacidad de decisión en cuanto a la utilización de la superficie de que se trate para el desempeño de su actividad agraria, lo que implica que tenga un poder de disposición bastante y una autonomía suficiente para el desempeño de su actividad agraria»*. Para que dicha actividad agraria se ejerza legítimamente, esta *«debe realizarse en el marco de una explotación, lo que presupone que el cedente tenga un poder de disposición bastante sobre los animales para el desempeño de su actividad agraria»*. Si la cesión del derecho no exclusivo de pastoreo no permite mantener a favor del cedente *«un poder de disposición bastante sobre la actividad de pastoreo y sobre los animales del tercer ganadero»*, dicho cedente no estaría realizando una actividad agraria y, por tanto, cumpliendo las condiciones para ser perceptor legítimo de estas ayudas. En este sentido, de las palabras del Tribunal de Justicia se puede concluir que, si el pastoreo, en este caso, no se ejerce con los propios animales, sino con los de un tercer ganadero, no podría considerarse que el titular del derecho no exclusivo de pastoreo esté ejerciendo actividad agraria alguna y, por tanto, y a falta de oportuna comprobación por el Tribunal Supremo, la normativa española al respecto sería coherente, también en este punto, con el Derecho de la Unión Europea.

No obstante, a este respecto, el TJUE recuerda su reiterada jurisprudencia por la cual el ejercicio de una práctica abusiva del posible beneficiario de una de estas ayudas exige prueba; prueba que corresponde aportar al órgano jurisdiccional nacional y que se deduciría si concurren dos elementos: uno objetivo, *«que resulte que, a pesar de haberse respetado formalmente los requisitos previstos por la normativa pertinente, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa»* y otro subjetivo *«que consiste en la voluntad de obtener una ventaja derivada de la normativa de la Unión creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención»*.

De lo anterior entonces se deduce que sería contraria a las normas del Derecho de la Unión una normativa nacional que obviase dicha prueba y *«dispusiera, con carácter general y sin apreciación alguna de las circunstancias concretas, que, cuando la actividad agraria de pastoreo en pastos permanentes de titularidad pública y uso común se realiza con*

animales que no son de la propia explotación del solicitante de la ayuda, se presume que se han creado artificialmente las condiciones de acceso a las ayudas». Ahora bien, en el caso analizado y a juicio del TJUE, la normativa española no prevé tal presunción de *iuris et de iure*, como alega Asoprovac, sino que dispone que *«el solicitante tiene que declarar en su solicitud de ayuda a qué aprovechamiento se destina la parcela o recinto, esto es, más concretamente, en el caso de los pastos, si se destina a pastoreo (...) y establece que en el caso de los pastos permanentes de titularidad pública y uso común, solo se admite, en principio, la producción sobre la base de pastoreo con animales de la propia explotación del solicitante, exigiendo en la misma disposición que la autoridad administrativa competente compruebe si, considerando las circunstancias concretas, se ha realizado una declaración falsa, inexacta o negligente y si dicha falta de concordancia ha condicionado el cumplimiento de los requisitos en torno a la actividad agraria sobre las superficies, y señala que, de ser así, dicha autoridad podrá considerar que se trata de un caso de creación artificial de condiciones de acceso a la ayuda».* Así, el Tribunal de Justicia determina que esto, a falta de comprobación por el órgano jurisdiccional nacional, tampoco contravendría los principios básicos del Derecho ni el Derecho de la Unión Europea aplicable en este caso.

En conclusión, con todo lo anterior para el TJUE es claro que, si un agricultor o ganadero *no realiza ninguna* de las tres actividades mencionadas o lo hace de forma *insignificante*, entonces no se puede considerar que este agricultor o ganadero esté ejerciendo *actividad agraria*. Ahora bien, como reconoce el Tribunal, nada se dice en el Reglamento europeo acerca de *«si dicha actividad agraria debe ser realizada por el propio solicitante de la ayuda o si puede ser realizada por un tercero en virtud de la cesión de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre un pasto permanente de titularidad pública y uso común»* y determinar este aspecto sería clave. Al respecto, para el Tribunal es claro que el agricultor que solicita recibir la ayuda directa objeto de la discusión debe disponer de cierta capacidad de decisión respecto del uso de la superficie de que se trate al objeto de desempeñar en ella su actividad agraria. En este contexto, considera el Tribunal que *«la mera cesión a un tercer ganadero de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común, sin que el solicitante de la ayuda conserve ninguna capacidad de decisión sobre la actividad que los animales del tercer ganadero realizan en esos pastos, no puede*

considerarse en sí una «actividad agraria»», en el sentido de las normas cuestionadas. Con lo anterior en mente, la norma española en su art. 11.2. exigiría que, en su solicitud de ayuda, el solicitante declare a qué aprovechamiento se destina la parcela o recinto, «esto es, más concretamente, en el caso de los pastos, si se destina a pastoreo y exige después que, en el caso de los pastos permanentes de titularidad pública y uso común la actividad de producción sobre la base de pastoreo con animales de la propia explotación del solicitante» siendo así, por tanto, válida y encajable en el Derecho de la Unión Europea.