



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 10 de marzo de 2016¹

Asuntos acumulados C-333/15 y C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
contra
Comunidad Autónoma de Aragón

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo)

«Política agrícola común — Reglamento (CE) n.º 1782/2003 — Régimen de pago único —
Hectáreas admisibles — Pastos permanentes — Abuso de derecho»

I. Introducción

1. Los pastizales son, tanto por su notable valor ecológico como por su valor estético, una parte irrenunciable de nuestro paisaje agrario. Cumplen una función fundamental en la protección del medioambiente, cuya conservación forma parte de los objetivos de la política de la Unión con arreglo al artículo 11 TFUE en relación con el 191 TFUE, y tienen también una importancia considerable para la biodiversidad, a la que, precisamente en los últimos tiempos, se dedica más atención.² A la luz de lo que se acaba de exponer, no deja de sorprender que en un Estado miembro se denieguen pagos a agricultores alegando que han transformado en pastizales superficies agrarias destinadas hasta entonces, por ejemplo, al cultivo intensivo. En el marco de la presente petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia deberá aclarar, fundamentalmente, si el Derecho de la Unión se opone a ello.

2. La cuestión se plantea en el marco de un litigio entre la Sra. Planes Bresco, titular de una explotación agraria en España, y las autoridades de la Comunidad Autónoma de Aragón. Estas últimas no reconocieron íntegramente los pastos permanentes que la Sra. María del Pilar Planes Bresco había declarado en dos solicitudes de pagos directos como admisibles a efectos de las ayudas, porque la superficie indicada era superior en los dos casos a la de un período de referencia que databa de hace años. En estas circunstancias, debido al régimen legal de la referida Comunidad Autónoma, debía considerarse que se había abandonado toda actividad agraria auténtica en dichas tierras y que se estaba produciendo un abuso. Las dos partes invocan ahora el Derecho de la Unión para fundamentar sus respectivas posiciones.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Véase la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020», elaborada por la Comisión Europea [Comunicación de 3 de mayo de 2011, COM(2011) 244 final], que cuenta con el apoyo del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo; véanse las conclusiones del Consejo de 21 de junio de 2011 (documento 11978/11) y de 19 de diciembre de 2011 (documento 18862/11), así como la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 2012 (DO 2013, C 258 E, p. 99). En este contexto debe señalarse asimismo que las Naciones Unidas han declarado «Decenio sobre la Biodiversidad» el período comprendido entre 2011 y 2020.

3. El presente asunto reviste también una particular importancia en la medida en que las deficiencias en la adecuada evaluación que se hace en España de la admisibilidad de los pastos permanentes a efectos de las ayudas están desde hace años en el punto de mira del Tribunal de Cuentas Europeo.³ El citado Estado miembro defiende la normativa controvertida en el presente asunto como parte de las medidas correctoras adecuadas adoptadas para hacer frente al problema señalado. Ahora bien, como se verá tras un análisis más detallado, se ha excedido con ello del objetivo perseguido.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. Conformar el marco de Derecho de la Unión del presente procedimiento el ya derogado Reglamento (CE) n.º 1782/2003.⁴ Mediante dicho Reglamento se reformó en profundidad el sistema de ayudas a los titulares de explotaciones agrarias en la Unión. Básicamente, en lugar de las ayudas vinculadas a la producción, se introdujo el «pago único», en cuyo importe no tiene ya incidencia alguna la producción actual de la explotación.⁵

5. El artículo 2 del Reglamento n.º 1782/2003 («Definiciones») define en su letra c) la «actividad agraria» como «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 agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5».

6. El artículo 5 del Reglamento n.º 1782/2003 («Buenas condiciones agrarias y medioambientales») establece, en extracto:

«1. Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV [...].

2. Los Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes.

[...]»

7. El artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 («Restricción del pago») dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas contenidas en regímenes de ayuda concretos, no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.»

3 — Véanse los informes anuales del Tribunal de Cuentas relativos a los ejercicios presupuestarios 2014 (DO 2015, C 373, p. 1), puntos 7.21 y recuadro 7.8; 2012 (DO 2013, C 331, p. 1), recuadro 3.1; 2011 (DO 2012, C 344, p. 1), punto 3.20 y anexo 3.2; 2010 (DO 2011, C 326, p. 1), punto 3.31 y anexo 3.2; 2009 (DO 2010, C 303, p. 1), punto 3.38 y anexo 3.2; y 2008 (DO 2009, C 269, p. 1), punto 5.36 y anexo 5.1.

4 — Reglamento del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, 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 [...] (DO L 270, p. 1), derogado por el Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009 (DO L 30, p. 16). Este último Reglamento fue a su vez derogado por el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO L 347, p. 608).

5 — Para entender cómo funciona el régimen de pago único, véanse también los puntos 23 a 25 de mis conclusiones presentadas en el asunto Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

8. El artículo 36 del Reglamento n.º 1782/2003 («Pagos») establece en su apartado 1 que la ayuda derivada del régimen de pago único se abonará con referencia a los derechos de ayuda.

9. El artículo 43 del Reglamento n.º 1782/2003 («Determinación de los derechos de ayuda») regula cómo se calculaban originariamente los derechos de ayuda. A tales efectos había que calcular en primer lugar un importe de referencia, que, con arreglo al artículo 37, equivalía a la media de los importes totales de los pagos que el agricultor hubiese recibido durante los tres últimos años previos a la reforma del régimen, es decir, en los años 2000 a 2002. A continuación, dicho importe de referencia se dividía entre la media de las hectáreas explotadas en dicho período. Como consecuencia de ello y sobre esa base, el agricultor obtenía un determinado número de derechos de ayuda, correspondiente al número de hectáreas de la superficie mencionada, con un determinado valor cada uno de ellos.

10. El artículo 44 del Reglamento n.º 1782/2003 («Uso de los derechos de ayuda»), en la versión pertinente para el presente asunto, tiene la siguiente redacción:

«1. Todo derecho de ayuda unido a una hectárea admisible permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho.

2. Se entenderá por “hectáreas admisibles” las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias. [6]

3. El agricultor declarará las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda. [...]

[...]»

11. Además, resultan igualmente pertinentes para el presente asunto los Reglamentos (CE) n.ºs 795/2004⁷ y 796/2004,⁸ adoptados para aplicar el Reglamento n.º 1782/2003 y que también han sido derogados entretanto.

12. El artículo 2, letra a), del Reglamento n.º 795/2004 define «superficie agraria» como «la superficie total dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes».

13. El artículo 2, letra e), del Reglamento n.º 795/2004 define el concepto «pastos permanentes» remitiéndose al artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004.

6 — En el contexto de la inclusión del sector vitivinícola a través del Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 148, p. 1), el tenor del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003 resultó modificado (por efecto del artículo 123, punto 5, de aquel Reglamento), quedando redactado en los siguientes términos: «Se entenderá por “hectáreas admisibles” las superficies agrarias de la explotación, salvo las ocupadas por bosques o las utilizadas para actividades no agrarias». Con arreglo al artículo 129, letra c), del Reglamento n.º 479/2008, esta modificación entró en vigor el 1 de enero de 2009 y no es pertinente para el presente asunto.

7 — Reglamento de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (DO L 141, p. 1; corrección de errores en DO L 291, p. 18), derogado por el Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 (DO L 316, p. 1).

8 — Reglamento de la Comisión, de 21 de 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 n.º 1782/2003 (DO L 141, p. 18), en la versión del Reglamento (CE) n.º 239/2005 de la Comisión, de 11 de febrero de 2005, que modifica y corrige el Reglamento (CE) n.º 796/2004 (DO L 42, p. 3), derogado por el 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 (DO L 316, p. 65).

14. De conformidad con el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, son «pastos permanentes», a los efectos que aquí interesan, «las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más [...]».

B. Derecho español

15. En el decimotercer apartado de la Orden de 24 de enero de 2007 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón⁹ se dispone:

«[...], los pastos permanentes sólo serán admisibles para aquellas explotaciones a las que se les ha computado superficie forrajera para la asignación de derechos de pago único, y en una superficie máxima que no supere la media de la superficie forrajera tenida en cuenta para la asignación de derechos de pago único. Los pastos permanentes declarados al margen de lo indicado en el presente párrafo no serán admisibles, por entender que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para la concesión del pago, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003».

16. El tenor del decimosexto apartado de la Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón de 24 de enero de 2008¹⁰ se corresponde, en esencia, con el de la disposición mencionada en el apartado anterior, y establece además lo siguiente:

«No se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior si el agricultor demostrara que en el momento de la solicitud es titular de una explotación ganadera y que utiliza los pastos permanentes declarados para la alimentación del ganado de la explotación».

III. Litigio principal y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. La Sra. Planes Bresco presentó en 2007 y 2008 sendas solicitudes de pago directo por superficie de conformidad con el Reglamento n.º 1782/2003.

18. Las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de Aragón redujeron la superficie indicada en dichas solicitudes en la medida en que la superficie declarada como pastos permanentes admisibles a efectos de las ayudas superaba la media de la superficie forrajera que fue tenida en cuenta en su día para calcular los derechos de ayuda. En virtud del Derecho de la referida Comunidad Autónoma, en tal caso hay que partir de la base de que, por lo que respecta al exceso de superficie, se crearon artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de los pagos.

19. Hasta la fecha, los recursos interpuestos contra dichas resoluciones no han prosperado.

20. En este marco, el Tribunal Supremo, que conoce actualmente del litigio, alberga dudas sobre cómo debe interpretarse el Reglamento n.º 1782/2003 y ha planteado las siguientes dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 43 y 44 del Reglamento (CE) [n.º] 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, en el sentido de que se oponen a una regulación nacional que excluye de la condición de hectáreas admisibles todas aquellas superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de las que en su día se tuvieron en cuenta para

9 — Orden de 24 de enero de 2007 del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletín Oficial de Aragón* n.º 13, de 31 de enero de 2007, p. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletín Oficial de Aragón* n.º 12, de 30 de enero de 2008, p. 956).

determinar los derechos normales que le correspondían, condicionando la inclusión de dichas superficies, y por tanto la sustitución de tierras de cultivo por pastos, a que estos últimos se dediquen de manera efectiva a la cría de ganado en el concreto ejercicio anual para el que pretende activar los derechos de ayuda?

Y en el caso de que la respuesta a la anterior pregunta fuera negativa,

- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 29 del Reglamento (CE) [n.º] 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, al excluir los pagos derivados de los regímenes de ayuda a aquellos beneficiarios de los mismos “cuando se demuestre que éstos han creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda”, en el sentido de que no permite a los Estados nacionales aprobar disposiciones generales que reduzcan el número de “hectáreas admisibles” (de pastos permanentes), objetivando supuestos generales en los que se presume la artificiosidad del beneficiario en la creación de condiciones para obtener el pago sin demostrar, de manera concreta y en relación con un agricultor específico, la actividad efectuada por dicho agricultor y el comportamiento desarrollado por el mismo?»

21. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han formulado observaciones escritas la Comisión Europea y el Reino de España.

IV. **Apreciación jurídica**

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

22. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide, en esencia, si el Reglamento n.º 1782/2003 se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual, en relación con una solicitud de pago de ayudas del régimen de pago único, todas las superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de las que en su día se tuvieron en cuenta para determinar los derechos de ayuda sólo se considerarán hectáreas admisibles si tales superficies se dedican de manera efectiva a la cría de ganado.

23. Para responder a dicha cuestión prejudicial es preciso examinar si la admisibilidad de los pastos permanentes a efectos de las ayudas puede depender de que las superficies dedicadas a pastos existiesen ya en la medida correspondiente cuando se determinaron los derechos de ayuda de un agricultor o, en caso contrario, de que las superficies se dediquen actualmente a la cría de ganado, por ejemplo como superficie forrajera.

24. Si bien la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere tanto al artículo 43 del Reglamento n.º 1782/2003 como al artículo 44 de éste, para apreciar la admisibilidad de una superficie a efectos de las ayudas es determinante únicamente esta última disposición, dado que el artículo 43 del referido Reglamento regula simplemente cómo se calculaban originariamente los derechos de ayuda.

25. Con arreglo al artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003, en la versión pertinente para el presente asunto, se consideran «hectáreas admisibles» todas aquellas superficies agrarias de una explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias. Por consiguiente, deben cumplirse tres requisitos para que una superficie pueda considerarse admisible en el sentido de esta disposición: debe tratarse de una *superficie agraria* que forme parte de una *explotación* y que se

destine a *actividades agrarias*.¹¹

26. En primer lugar, debe haber una *superficie agraria*. El artículo 2, letra a), del Reglamento n.º 795/2004 define este concepto como «la superficie total dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes».

27. En el presente asunto se discute la admisibilidad a efectos de las ayudas de superficies que fueron declaradas como pastos permanentes. Pastos permanentes en el sentido del artículo 2, letra e), del Reglamento n.º 795/2004, en relación con el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, son tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más. En el litigio principal no se discute si las tierras al que éste se refiere cumplen realmente tales exigencias, extremo que, por lo demás, corresponde verificar a las instancias nacionales.

28. En segundo lugar, para ser admisible en el sentido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003, una superficie debe formar parte de la *explotación* del agricultor de que se trate.¹² Según la jurisprudencia, basta para ello con que el agricultor disponga, en relación con la superficie, de una autonomía suficiente para realizar su actividad agraria.¹³ Tampoco esta cuestión es objeto de discusión en el litigio principal.

29. En tercer lugar, la admisibilidad de una superficie agraria a efectos de las ayudas exige finalmente que se destine a una *actividad agraria*.¹⁴ Es lógico considerar como tal la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios. Por eso se incluyen dichas actividades también en la definición del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1782/2003. Ahora bien, dicha disposición engloba igualmente, dentro del concepto de actividad agraria, el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y *medioambientales* de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Reglamento.

30. Por tanto, a diferencia de lo que parece exigir el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón,¹⁵ una *actividad agraria* no requiere que los pastos permanentes se destinen a la producción agraria. De hecho, con arreglo a la definición del concepto de actividad agraria del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1782/2003, también el mero mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales está incluido entre tales actividades. Según el artículo 5 del Reglamento, éste se refiere precisamente también a aquellas tierras que ya no se utilizan para la producción. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia a este respecto, debe considerarse asimismo admisible a efectos de las ayudas una superficie cuyo objeto principal sea la preservación del paisaje y la protección de la naturaleza.¹⁶

31. Por consiguiente, siempre que las superficies declaradas por un agricultor en una solicitud de ayuda cumplan estos tres requisitos, serán «hectáreas admisibles» en el sentido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003. Cada una de las hectáreas de dicha superficie dará derecho, junto con cada derecho de ayuda que posea un agricultor, al pago del importe que determine el derecho de ayuda. En cambio, el Reglamento no deja margen alguno a los Estados miembros para que supediten la admisibilidad a efectos de las ayudas a otros requisitos.

11 — Sentencia Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 54.

12 — Sentencia Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 58.

13 — Sentencias Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), apartados 58 y 62; Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), apartado 44, y Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 58.

14 — Sentencia Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 63.

15 — Véase el punto 16 de las presentes conclusiones.

16 — Sentencia Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), apartado 49.

32. Por ello carece de relevancia, por lo demás, que la superficie declarada como pastos permanentes existiese ya como tal —por ejemplo, como superficie forrajera— en el momento en que se calcularon los derechos de ayuda, o que haya pasado con posterioridad de ser tierra de cultivo a ser pastos permanentes. De hecho, los derechos de ayuda normales no están vinculados a superficies concretas porque, en el régimen de pago único, se conceden ayudas directas a la renta que son independientes de la producción.¹⁷

33. Corroboran esta conclusión consideraciones de carácter sistemático. Así, por una parte, el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003 confirma que no existe, en principio, obligación alguna de activar los derechos de ayuda precisamente respecto de las tierras con referencia a las cuales fueron asignados en su día. En virtud de dicha disposición, «los derechos de ayuda podrán cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras».

34. Por otra parte, debe aludirse al artículo 53 del Reglamento n.º 1782/2003, que recoge un precepto específico para el cálculo de los derechos de ayuda cuando un agricultor se hubiese obligado en el período de referencia —es decir, en los años 2000 a 2002— a retirar de la producción una parte de las tierras de su explotación. El artículo 54, apartado 2, establece en este contexto —apartándose expresamente del artículo 44, apartado 2— que, a efectos de derechos de ayuda por retirada de tierras, sólo se tendrán en cuenta, en principio, aquellas superficies agrarias ocupadas por tierras de cultivo. Por tanto, esta disposición vincula, de forma excepcional, el derecho de ayuda a un determinado tipo de superficie admisible. Con ello queda claro, *a contrario*, que, por lo que respecta a los derechos de ayuda normales, las circunstancias existentes en el momento en que éstos se calcularon no pueden ya influir la hora de determinar respecto de qué superficies admisibles pueden activarse después los derechos de ayuda.

35. Finalmente, es conforme también con los objetivos del Reglamento n.º 1782/2003 considerar admisibles a efectos de las ayudas los pastos permanentes con independencia del destino para el que fueron utilizados anteriormente o de si se dedican realmente a la producción agraria. Así, en el considerando 4 del Reglamento se destaca expresamente el efecto medioambiental positivo de los pastos permanentes.¹⁸ En consonancia con dicho objetivo ordena el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003 a los Estados miembros que garanticen que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha de la reforma del régimen de ayudas en 2003 se mantengan también como pastos permanentes.

36. Con este fin, el artículo 4 del Reglamento n.º 796/2004 autoriza a los Estados miembros además a adoptar medidas especiales en caso de que disminuya la extensión destinada a pastos permanentes a nivel nacional o regional. Por ello puede obligarse, por ejemplo, a los agricultores que tengan pastos permanentes que hayan pasado a ser superficies dedicadas a otros usos a volver a destinar a pastos permanentes las tierras de que se trate.¹⁹

37. Por tanto, el Reglamento n.º 1782/2003 no se opone en absoluto a que se amplíen los pastos permanentes, sino que, por el contrario, pretende asegurar su conservación, por sus positivos efectos medioambientales. Como mucho, se permite a los Estados miembros adoptar medidas para reaccionar frente a una *reducción* de los pastos permanentes.

17 — Véase el considerando 24 del Reglamento n.º 1782/2003, con arreglo al cual «es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación».

18 — Con arreglo al considerando 4 del Reglamento n.º 1782/2003, «dado que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo, resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo».

19 — Artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 796/2004.

38. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 1782/2003, en particular su artículo 44, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual todas las superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de las superficies forrajeras que en su día se tuvieron en cuenta para determinar los derechos de ayuda que le correspondían sólo se considerarán hectáreas admisibles si se dedican de manera efectiva a la cría de ganado.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

39. Mediante la segunda cuestión prejudicial se pretende aclarar si el artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal que, siempre que las superficies de pastos permanentes declaradas en una solicitud de ayudas del régimen de pago único excedan de las superficies forrajeras que en su día se tuvieron en cuenta para determinar los derechos de ayuda, establece la presunción legal de que el agricultor ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de las ayudas.

40. El órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión únicamente para el supuesto de que se dé una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial. Por tanto, en vista de las consideraciones expuestas anteriormente, no sería necesario responder a esta cuestión prejudicial, pero la examinaré a continuación con carácter subsidiario.

41. Con arreglo al artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003, no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.

42. España considera que la norma nacional de que se trata es conforme con esta disposición. Se trata de evitar que, en el marco del cobro de ayudas del régimen de pago único, se sustituyan de manera injustificada y abusiva por pastos permanentes las tierras de cultivo que en su momento hicieron que se asignasen derechos de ayuda, porque la sustitución de tierras de cultivo por pastos permanentes oculta en realidad, a su parecer, el abandono de una auténtica actividad agraria.

43. El tenor del artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 reproduce, en lo fundamental, el del artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95,²⁰ que puede ser considerado, por su parte, una codificación de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual los justiciables no pueden prevalerse de las normas de la Unión de forma abusiva o fraudulenta.²¹ La aplicación de una norma de Derecho de la Unión no puede extenderse hasta llegar a cubrir las prácticas abusivas de los operadores económicos.²²

20 — Reglamento del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1). Hay una serie de actos de Derecho de la Unión en cada uno de los cuales se halla una disposición redactada inspirándose en ésta, por ejemplo, el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (DO L 160, p. 113) o la expresamente denominada «cláusula de elusión» del artículo 193 del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO L 299, p. 1), así como el artículo 4, apartado 8, del 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 (DO L 25, p. 8).

21 — En este sentido también el Abogado General Alber en el punto 80 de sus conclusiones presentadas en el asunto Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Respecto a esta jurisprudencia véanse, entre otras, las sentencias Kefalas y otros (C-367/96, EU:C:1998:222), apartado 20; Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150), apartado 33; Halifax y otros (C-255/02, EU:C:2006:121), apartado 68; Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241), apartado 19, y SICES y otros (C-155/13, EU:C:2014:145), apartado 29.

22 — Sentencias Cremer (125/76, EU:C:1977:148), apartado 21; General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82), apartado 21; Halifax y otros (C-255/02, EU:C:2006:121), apartado 69; Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241), apartado 20; Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18), apartado 31, y Christodoulou y otros (C-116/12, EU:C:2013:825), apartado 63.

44. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la prueba de una práctica abusiva del posible beneficiario exige, por un lado, que de una apreciación global de las circunstancias objetivas resulte que, a pesar de haberse respetado formalmente los requisitos legales pertinentes, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por la normativa de Derecho de la Unión, y, por otro lado, que haya existido la voluntad de obtener un beneficio derivado de la normativa de la Unión, creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención.²³ Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar este extremo. La prueba debe aportarse de conformidad con el Derecho nacional, siempre que ello no menoscabe la eficacia del Derecho de la Unión.²⁴

45. Por tanto, para aplicar el artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 deben concurrir tanto un elemento objetivo como uno subjetivo. En consecuencia, una norma que, en general y al margen de toda valoración de las circunstancias concretas, establece la presunción de que, por lo que respecta a las superficies adicionales declaradas como pastos permanentes, el agricultor ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de las ayudas, no puede estar amparada por el artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003.

46. Como ha señalado acertadamente la Comisión, no es posible, en concreto, identificar elemento objetivo alguno indicativo de una eventual conducta abusiva. Con el nuevo régimen de ayudas el legislador de la Unión pretendía precisamente dissociar de la producción, en la mayor medida posible, las ayudas a la renta de los agricultores.²⁵ Por tanto, resulta plenamente conforme con el objetivo del régimen de pago único que un agricultor active derechos de ayuda respecto de superficies destinadas a pastos permanentes que, con arreglo a los requisitos del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003, son admisibles a efectos de las ayudas.

47. Por lo demás, es preciso señalar que la propia España, respecto a los pastos permanentes declarados de forma abusiva, habla en sus observaciones de abusos cometidos por «algunos beneficiarios». A la luz de ello hay menos motivos aún para asumir que no pueda hacerse frente de manera efectiva al tipo de abusos expuestos mediante la aplicación consecuente de la amplia normativa que ya se ha adoptado en la Unión para garantizar controles eficaces.

48. Por último, no convence tampoco lo expuesto por España para relacionar la normativa controvertida con los reproches del Tribunal de Cuentas respecto a las deficiencias detectadas en la evaluación adecuada de la admisibilidad de los pastos permanentes a efectos de las ayudas.²⁶ Dicha crítica se refiere concretamente a los pagos de ayudas por superficies que no cumplen los requisitos de admisibilidad del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003. Ahora bien, de la exposición del órgano jurisdiccional remitente se desprende que, en el procedimiento del que dicho órgano conoce, las partes no discuten que existen determinadas superficies admisibles a efectos de las ayudas y consistentes íntegramente en pastos permanentes.

49. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 se opone a una normativa nacional que, siempre que las superficies de pastos permanentes declaradas en la solicitud de ayudas del régimen de pago único de un agricultor excedan de las superficies forrajeras que en su día se tuvieron en cuenta para determinar los derechos de ayuda, establece la presunción legal de que dicho agricultor ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de las ayudas.

23 — Sentencias Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695), apartados 52 y 53; Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491), apartado 39; Halifax y otros (C-255/02, EU:C:2006:121), apartados 74 y 75; Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544), apartado 64; Hungría/Eslavaquia, (C-364/10, EU:C:2012:630), apartado 58; Christodoulou y otros (C-116/12, EU:C:2013:825), apartado 64, y Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546), apartado 29.

24 — Sentencias Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695), apartado 54; Christodoulou y otros (C-116/12, EU:C:2013:825), apartado 65, y Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546), apartado 30.

25 — Véase nuevamente el considerando 24 del Reglamento n.º 1782/2003.

26 — Véanse las referencias contenidas en la nota 3 de las presentes conclusiones.

V. Conclusión

50. En conclusión, propongo que se responda del siguiente modo a la petición de decisión prejudicial del Tribunal Supremo:

«El Reglamento (CE) n.º 1782/2003, en particular su artículo 44, apartado 2, y su artículo 29, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual, en relación con una solicitud de ayudas del régimen de pago único, todas las superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de las superficies forrajeras que en su día se tuvieron en cuenta en su caso para determinar los derechos de ayuda sólo se considerarán hectáreas admisibles si se dedican de manera efectiva a la cría de ganado, y que, en caso contrario, establece la presunción de que el agricultor ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de las ayudas.»