



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 4 de julio de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en la política agrícola común — Financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común — Pastos permanentes de titularidad pública — Condiciones de acceso al pago directo a los agricultores — Animales que deben ser de la propia explotación de los ganaderos»

En el asunto C-708/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 21 de octubre de 2022, recibido en el Tribunal de Justicia el 16 de noviembre de 2022, en el procedimiento entre

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac

y

Administración General del Estado,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. N. Piçarra, Presidente de Sala, y los Sres. N. Jääskinen y M. Gavalec (Ponente),
Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac, por los Sres. J. Marcén Castán y J. C. Martín Aranda, abogados, y el Sr. J. M. Rico Maesso, procurador;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. C. Becker, C. Calvo Langdon y E. Sanfrutos Cano, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4 y 32, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 21), y del artículo 60 del Reglamento (UE) n.º 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) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac y la Administración General del Estado en relación con la legalidad de un real decreto que exige que los pastos permanentes de titularidad pública y uso común se pasten con animales de la propia explotación del ganadero que solicite la ayuda financiera en el régimen de pago directo por superficie.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1306/2013

- 3 Con el título «Protección de los intereses financieros de la Unión», el artículo 58 del Reglamento n.º 1306/2013, derogado por el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO 2021, L 435, p. 187), pero aplicable *ratione temporis* al litigio principal, disponía lo siguiente en su apartado 1:

«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.»

4 El artículo 60 de este Reglamento, titulado «Cláusula de elusión», establecía:

«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 n.º 1307/2013

5 Con el título «Definiciones y disposiciones conexas», el artículo 4 del Reglamento n.º 1307/2013, derogado por 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 (DO 2021, L 435, p. 1), pero aplicable *ratione temporis* al litigio principal, tenía el siguiente tenor:

«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 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);

[...]».

6 El artículo 32 de dicho Reglamento, titulado «Activación de los derechos de pago», indicaba en sus apartados 1 y 2:

«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 Delegado (UE) n.º 639/2014

7 El considerando 4 del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, y que modifica el

anexo X de dicho Reglamento (DO 2014, L 181, p. 1), derogado por el Reglamento Delegado (UE) 2022/2529 de la Comisión, de 17 de octubre de 2022 (DO 2022, L 328, p. 74), pero aplicable *ratione temporis* al litigio principal, tenía el siguiente tenor:

«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.»

- 8 El artículo 4 de este Reglamento Delegado, titulado «Marco para los criterios sobre el mantenimiento de la superficie agraria en un estado adecuado para pasto o cultivo», disponía:

«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.»

Derecho español

- 9 El artículo 11, apartados 2 y 3, del 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 (BOE n.º 307, de 20 de diciembre de 2014, p. 103644), en la redacción dada por el 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 (BOE n.º 23, de 27 de enero de 2021, p. 7955), establecía:

«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.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 Asoprovac ha interpuesto ante el Tribunal Supremo un recurso con la pretensión de que se anule el apartado cinco de la disposición final primera del Real Decreto 41/2021, por el que se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014.
- 11 En apoyo del recurso alega, en particular, que la exigencia de que los pastos permanentes de titularidad pública y uso común sean pastados con animales de la propia explotación del solicitante de la ayuda es nueva y contraviene el Reglamento n.º 1307/2013 y el Reglamento n.º 1306/2013 por los motivos que a continuación se exponen.
- 12 Primero, los apartados 2 y 3 del artículo 11 del Real Decreto 1075/2014, en la redacción dada por el Real Decreto 41/2021, infringen los artículos 4 y 32 del Reglamento n.º 1307/2013 y el artículo 4 del Reglamento Delegado n.º 639/2014 porque el Estado español establece así una serie de condiciones de admisibilidad para las ayudas directas por superficie que se añaden a las establecidas en la normativa de la Unión.
- 13 Segundo, esa normativa nacional infringe el artículo 60 del Reglamento n.º 1306/2013 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la creación artificial de condiciones para el acceso a las ayudas, puesto que establece una presunción de fraude *iuris et de iure* y excluye de la percepción de estas ayudas a los ganaderos de vacuno intensivo.
- 14 Tercero, dicha normativa nacional consagra un trato discriminatorio entre los ganaderos que practican una ganadería intensiva de vacuno por dos motivos. Por un lado, existe una primera discriminación entre los ganaderos españoles y los que son nacionales de otros Estados miembros de la Unión. Por otro lado, existe una segunda discriminación entre los propios ganaderos españoles según pastoreen a sus animales en pastos permanentes de titularidad pública y aprovechamiento en común o en pastos de titularidad privada.

15 En tales circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Si deben interpretarse los artículos 4 y 32.2 del [Reglamento n.º 1307/2013] y el artículo 60 del [Reglamento n.º 1306/2013] en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que, para evitar la creación de condiciones artificiales en la concesión de pastos permanentes de uso en común de titularidad pública a beneficiarios que no los utilizan, establece que la actividad de pastoreo solo será admisible si se realiza con animales de la propia explotación.
- 2) Si debe interpretarse el artículo 60 del [Reglamento n.º 1306/2013], relativo a la creación de condiciones artificiales para la obtención de las ayudas, en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 41/2021 que establece una presunción de creación artificial de condiciones de acceso a la ayuda en los casos en que la actividad agraria de pastoreo en pastos permanentes de titularidad pública y aprovechamiento en común se realice con animales que no sean de la propia explotación del solicitante de la ayuda.
- 3) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del [Reglamento n.º 1307/2013] en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014 [...], que entiende que el pastoreo de las superficies agrarias no puede ser calificado como una actividad de mantenimiento de dichas superficies en estado adecuado para su pasto.
- 4) Si debe interpretarse el artículo 4.1.c) del [Reglamento n.º 1307/2013] en el sentido de que se opone a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014 [...], que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas que no son de su propiedad y ceden ese derecho a un tercero para que este utilice los pastos para la alimentación de su ganado, no realizan una actividad agraria de las previstas en el apartado i) del citado artículo 4.1.c).
- 5) Si deben interpretarse los apartados 1.b) y 1.c) del mencionado artículo 4 del [Reglamento n.º 1307/2013] en el sentido de que se oponen a una norma nacional como el Real Decreto 1075/2014 [...], que entiende que aquellas personas que son únicamente titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre fincas de uso común que no son de su propiedad, no pueden considerarse administradores de los pastos sobre los que se proyecta dicho derecho de pastoreo a los efectos de la realización de las actividades de mantenimiento de dichas superficies agrarias en un estado adecuado para su pasto.»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

16 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 4 y 32, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

- 17 A tenor del artículo 32, apartado 1, del Reglamento 1307/2013, 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.
- 18 El concepto de «hectárea admisible», que se define en el artículo 32, apartado 2, de dicho Reglamento, comprende, en esencia, cualquier superficie agraria de la explotación que se utilice para una actividad agraria. De lo anterior se sigue que, para poder presentarse en apoyo de una solicitud de ayuda financiera en el régimen de pago directo establecido en el Derecho de la Unión, la hectárea debe cumplir un triple requisito: ha de ser una superficie agraria en la que se realice una actividad agraria y que forme parte de una explotación.
- 19 A este respecto, procede señalar, para empezar, que el concepto de «superficie agraria» se define en el artículo 4, apartado 1, letra e), del referido Reglamento como cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes.
- 20 A continuación, el concepto de «actividad agraria», tal como se define en el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013, comprende esencialmente tres tipos de actividades: primero, 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; segundo, 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, y, tercero, la realización de una actividad mínima en superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto.
- 21 Así pues, cuando el agricultor no realiza ninguna de las tres actividades enumeradas en el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013 en la superficie agraria declarada o cuando realiza en esta superficie una actividad insignificante, no cabe considerar que realice en ella una actividad agraria.
- 22 No obstante, esta disposición guarda silencio 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.
- 23 Por último, el concepto de «explotación» se define en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1307/2013 como todas las unidades utilizadas para actividades agrarias y administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro.
- 24 A estos efectos, el Tribunal de Justicia 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 36).
- 25 El concepto de administración 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartados 61 y 62, y de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, apartado 49).

- 26 De este modo, el agricultor debe disponer de cierta capacidad de decisión respecto al uso de la superficie de que se trate al objeto de desempeñar en ella su actividad agraria (sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 27 Por consiguiente, para poder acogerse al régimen de pago directo establecido en el artículo 32 del Reglamento n.º 1307/2013, es preciso que el agricultor disponga, sobre la superficie agraria que declare en apoyo de su solicitud, de cierta capacidad de decisión en cuanto al uso de la superficie de que se trate para el desempeño de su actividad agraria. En este contexto, 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 del artículo 4, apartado 1, letra c), de este Reglamento.
- 28 En el caso de autos, del artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Real Decreto 1075/2014, en la redacción dada por el Real Decreto 41/2021, resulta que, en su solicitud de ayuda, el solicitante tiene que declarar a qué aprovechamiento se destina la parcela o recinto, esto es, más concretamente, en el caso de los pastos, si se destina a pastoreo. El párrafo segundo de esta disposición dispone en esencia que, en el caso de los pastos permanentes de titularidad pública y uso común, solo se admite, en principio, la actividad de producción sobre la base de pastoreo con animales de la propia explotación del solicitante.
- 29 Al exigir que la actividad de pastoreo se realice con animales de la propia explotación del solicitante, no parece que las autoridades españolas hayan establecido requisitos de admisibilidad adicionales a los que se recogen en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013, tal como se ha reproducido en el apartado 18 de la presente sentencia. Antes bien, tal exigencia parece encuadrarse en la definición de la explotación, puesto que dicha normativa nacional se limita a recordar que el solicitante debe tener sobre esos animales un poder de disposición bastante para el desempeño de su actividad agraria, sin no obstante obligar a que se tenga sobre ellos un derecho de propiedad.
- 30 Dicho esto, ha de señalarse que, habida cuenta del margen de apreciación de que disponen en el marco de los regímenes de ayuda de la PAC, los Estados miembros deben utilizar ese margen de apreciación, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, respetando los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión y los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el principio de proporcionalidad, que exige que los medios establecidos por una disposición sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartados 40 y 42).
- 31 A este respecto, y aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si este principio se respeta en el marco de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, es preciso señalar que, como se desprende tanto de las indicaciones del citado órgano jurisdiccional como de las observaciones del Gobierno español y de la Comisión, esa exigencia se impuso con la finalidad de luchar contra las prácticas abusivas y los fraudes, por un lado, y de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria, por otro. En efecto, habida cuenta de la naturaleza misma

de los pastos de que se trata (zonas a menudo montañosas en las que pueden pastar animales de distintas explotaciones y en las que estos pueden desplazarse con libertad), resultaría especialmente difícil no solo cerciorarse de que la actividad de pastoreo se lleva a cabo realmente, sino, sobre todo, comprobar qué ganaderos realizan efectivamente una actividad agraria de pastoreo en los referidos pastos permanentes de titularidad pública y uso común.

- 32 En el caso de autos, estos dos objetivos se corresponden con los que persigue la normativa de la Unión. Por una parte, el artículo 39 TFUE, apartado 1, letra b), señala que los regímenes de ayuda de la PAC proporcionarán ayudas directas a la renta, cuya finalidad es garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en particular mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- 33 Por otra parte, como han señalado el Gobierno español y la Comisión en sus observaciones escritas, esta normativa nacional se adoptó con miras a aplicar el artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, que autoriza a los Estados miembros a adoptar 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.
- 34 Por lo que respecta a la idoneidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal para alcanzar tales objetivos, basta con indicar, a reserva de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, que parece idónea a tal fin, puesto que, como se desprende del apartado 31 de la presente sentencia, tiene como finalidad garantizar que se realice efectivamente una actividad agraria de pastoreo en los pastos permanentes de titularidad pública y uso común.
- 35 Tampoco parece que la exigencia señalada en el apartado 29 de la presente sentencia vaya más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, ya que se limita a requerir que la actividad agraria de pastoreo en los pastos permanentes de titularidad pública y uso común se realice con animales de la propia explotación del solicitante, sin no obstante obligar a este a tener sobre ellos un derecho de propiedad.
- 36 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 4 y 32, apartado 2, del Reglamento n.º 1307/2013 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

Segunda cuestión prejudicial

- 37 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 60 del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la

obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

- 38 A tenor del artículo 60 de este Reglamento, 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.
- 39 En vista de esta formulación, el artículo 60 de dicho Reglamento constituye esencialmente una reiteración de disposiciones anteriores que positivizaron una jurisprudencia existente según la cual los justiciables no pueden invocar fraudulenta o abusivamente las normas de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 68, y de 9 de febrero de 2023, Druvnieks, C-668/21, EU:C:2023:82, apartado 31).
- 40 En efecto, según reiterada jurisprudencia, no puede extenderse la aplicación de los reglamentos de la Unión hasta el extremo de cubrir prácticas abusivas de operadores económicos (sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 41 Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que la prueba de una práctica abusiva del posible beneficiario de una ayuda exige que concurren, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las 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, por otro lado, un elemento 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 (sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 42 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha precisado que corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar la existencia de estos dos elementos, cuya prueba debe aportarse de conformidad con las normas del Derecho nacional, siempre que no se menoscabe la eficacia del Derecho de la Unión (sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 71 y jurisprudencia citada).
- 43 De lo anterior se deduce que sería contraria al artículo 60 del Reglamento n.º 1306/2013 una normativa nacional que 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.
- 44 Ahora bien, en el caso de autos, a reserva de las comprobaciones que incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente, la normativa nacional controvertida en el litigio principal no establece una presunción de creación artificial de condiciones de acceso a las ayudas, a que se refiere dicho artículo 60.
- 45 En efecto, como resulta del auto de remisión, el artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Real Decreto 1075/2014, en la redacción dada por el Real Decreto 41/2021, dispone esencialmente 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. El artículo 11, apartado 2, párrafo segundo, de dicho Real Decreto preceptúa en esencia 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. En su apartado 3, el referido artículo 11 atribuye a la autoridad administrativa competente el cometido de comprobar 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.

- 46 Como se ha recordado en el apartado 33 de la presente sentencia, esta normativa se adoptó a los efectos de la aplicación del artículo 58, apartado 1, de dicho Reglamento, que autoriza a los Estados miembros a adoptar, en el contexto de la PAC, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para garantizar una 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.
- 47 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 60 del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

Tercera cuestión prejudicial

- 48 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye que la actividad de pastoreo en un pasto permanente de titularidad pública y uso común pueda calificarse de actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto.
- 49 A este respecto, ha de señalarse que el órgano jurisdiccional remitente abriga dudas en relación con el inciso ii) de esa disposición, que establece, en esencia, que el concepto de «actividad agraria» comprende el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos agrarios habituales con arreglo a criterios que corresponde fijar a los Estados miembros sobre la base de un marco establecido por la Comisión.
- 50 El artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013 ha de leerse junto con el artículo 4, apartado 2, letra a), del mismo, que señala que incumbe a los Estados miembros 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.

- 51 Como la actividad de mantenimiento no se define en estas disposiciones ni en ninguna otra de dicho Reglamento, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para establecer los criterios referidos al mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto.
- 52 En cuanto a la cuestión de si ese margen de apreciación comprende la posibilidad de que un Estado miembro excluya, en su normativa nacional, la actividad consistente en pastar superficies agrarias como actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto, ha de señalarse asimismo que el artículo 4, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 1307/2013 dispone que, para garantizar la seguridad jurídica, se faculta a la Comisión para adoptar actos delegados por los que se establecerá 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.
- 53 Pues bien, el Reglamento Delegado n.º 639/2014, que se adoptó a tal efecto, al tiempo que señala en su considerando 4 que, cuando los Estados miembros adopten las disposiciones necesarias para aplicar la normativa de la Unión, deben ejercer su facultad discrecional de conformidad, en particular, con el principio de no discriminación, se limita a establecer, en su artículo 4, apartado 1, que los Estados miembros tienen que 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 ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas habituales de una o de las dos maneras siguientes, a saber, esencialmente, exigiendo al agricultor que realice como mínimo una actividad anual o definiendo las características que debe cumplir una superficie agraria para que pueda considerarse que esta se mantiene en un estado adecuado para pasto o cultivo. El apartado 2 de este artículo dispone que, al establecer esos criterios, los Estados miembros podrán distinguir entre diferentes tipos de superficies agrarias.
- 54 De lo anterior se sigue que, si bien la actividad de mantenimiento debe, en principio, ser realizada por el agricultor en una determinada superficie agraria como mínimo una vez al año, el artículo 4 del Reglamento Delegado n.º 639/2014 no prohíbe que un Estado miembro excluya que la actividad de pastoreo en un pasto permanente de titularidad pública y uso común pueda calificarse de actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto.
- 55 Esta interpretación está en consonancia con el objetivo de proteger los intereses financieros de la Unión luchando contra las irregularidades y los fraudes, al que se ha hecho mención en el apartado 33 de la presente sentencia. En efecto, habida cuenta de la naturaleza misma de los pastos en cuestión, a que se ha aludido en el apartado 31 de la presente sentencia (esto es, zonas a menudo montañosas en las que pueden pastar animales de distintas explotaciones y en las que estos pueden desplazarse con libertad), 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.
- 56 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que excluye que la actividad de pastoreo en un pasto permanente de titularidad pública y uso común pueda calificarse de actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto.

Cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

- 57 Mediante sus cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual 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 no realiza ninguna actividad agraria, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso i), de este Reglamento, y no puede considerarse administrador de esos pastos a los efectos de la realización de una actividad de mantenimiento de esa superficie en un estado adecuado para pasto, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), de dicho Reglamento.
- 58 En primer lugar, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1307/2013, el concepto de «actividad agraria» comprende la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión del ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrarios.
- 59 De lo anterior se sigue que esta disposición no excluye expresamente del concepto de «actividad agraria» la cesión de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común a un tercer ganadero para que este realice la actividad de pastoreo con sus propios animales.
- 60 No obstante, como se ha recordado en el apartado 27 de la presente sentencia, para poder acogerse al régimen de pago directo establecido en el artículo 32 del Reglamento n.º 1307/2013, es preciso 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.
- 61 Por lo tanto, la 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 de un tercer ganadero realizan en esos pastos, no puede considerarse una «actividad agraria», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento.
- 62 En segundo lugar, del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013 resulta que el concepto de «actividad agraria» comprende la actividad de mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto con arreglo a criterios que corresponde fijar a los Estados miembros sobre la base de un marco establecido por la Comisión.
- 63 No obstante, esta disposición no excluye expresamente del concepto de «actividad agraria» la cesión de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común a un tercer ganadero para que este realice la actividad de pastoreo con sus propios animales.
- 64 Sin embargo, como se ha recordado en el apartado 18 de la presente sentencia, esta actividad 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.

- 65 Pues bien, de las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente no se desprende que la cesión de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre esos pastos se acompañe de disposiciones en virtud de las cuales se mantenga, a favor del cedente, un poder de disposición bastante sobre la actividad de pastoreo y sobre los animales del tercer ganadero que haga posible apreciar si dicho cedente realiza una actividad de mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para pasto.
- 66 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta que el artículo 4, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento n.º 1307/2013 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual 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 no realiza ninguna actividad agraria, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso i), de este Reglamento, y no puede considerarse administrador de esos pastos a los efectos de la realización de una actividad de mantenimiento de esa superficie en un estado adecuado para pasto, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), de dicho Reglamento.

Costas

- 67 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

- 1) Los artículos 4 y 32, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo,**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

- 2) El artículo 60 del Reglamento (UE) n.º 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) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional que, a fin de evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda.

3) El artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), del Reglamento n.º 1307/2013

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional que excluye que la actividad de pastoreo en un pasto permanente de titularidad pública y uso común pueda calificarse de actividad de mantenimiento de esas superficies en un estado adecuado para pasto.

4) El artículo 4, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento n.º 1307/2013

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual 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 no realiza ninguna actividad agraria, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso i), de este Reglamento, y no puede considerarse administrador de esos pastos a los efectos de la realización de una actividad de mantenimiento de esa superficie en un estado adecuado para pasto, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), inciso ii), de dicho Reglamento.

Piçarra

Jääskinen

Gavalec

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de julio de 2024.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de Sala
N. Piçarra