CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JÁN MAZÁK presentadas el 8 de julio de 2010[1]

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal Administrativo de Schwerin, Alemania) solicita que se interprete el artículo 40, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1782/2003.[2] En esencia, en el litigio principal, el Sr. Grootes se enfrenta a la Amt für Landwirtschaft Parchim (la Oficina de Agricultura de Parchim; en lo sucesivo, la «AMT») respecto a la calificación que debe darse a una determinada parcela de tierra («la superficie controvertida») como tierra de cultivo o como pastos. Esa cuestión es relevante a efectos de calcular el importe de los derechos de ayuda.[3]

I. Marco jurídico

A. *Normativa de la Unión Europea*

2. El Reglamento prevé una forma de ayuda a la renta para los agricultores, denominada régimen de pago único (el «RPU»). El artículo 40 del Reglamento se titula «Dificultades excepcionales», y establece lo siguiente:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 37, los agricultores cuya producción, durante el período de referencia, se viese perjudicada

1 — Lengua original: inglés.

2 — 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 y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1), con las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) nº 319/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006 (DO L 58, p. 32) (en lo sucesivo, el «Reglamento»). Cabe señalar que ese Reglamento ha causado, hasta la fecha, diez peticiones de decisión prejudicial de órganos jurisdiccionales nacionales: véanse las sentencias de 11 de marzo de 2008, Jager (C-420/06, Rec. p. I-1315); de 16 de julio de 2009, Horvath (C-428/07, Rec. p. I-6355); de 22 de octubre de 2009, Elbertsen (C-449/08, Rec. p. I-10241); de 21 de enero de 2010, Van Dijk (C-470/08), Rec. p. I-603); de 20 de mayo de 2010, Harms (C-434/08, Rec. p. I-4431), y los siguientes asuntos pendientes de resolución: asunto C-61/09, Niedermair-Schiemann (en el que presenté mis conclusiones del 11 de mayo de 2010); asunto C-133/09, Uzonyi; asunto C-153/09, Agrargut Bäbelin; asuntos C-230/09 y C-231/09, Etling and Etling, y el asunto C-536/09, Omejc.

3 — Según parece, en el *Land* de Mecklenburg-Vorpommern, el importe correspondiente para las tierras de cultivo es de 308,50 EUR por hectárea, mientras que para los pastos es solo de 59,84 EUR por hectárea.

por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, ocurridos antes del citado período o durante el mismo, tendrán derecho a solicitar que el importe de referencia se calcule sobre la base del año o años naturales del período de referencia que no se hayan visto afectados por los acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.

[...]

3. El agricultor afectado notificará por escrito a la autoridad competente los casos de fuerza mayor o las circunstancias excepcionales, adjuntando las pruebas que dicha autoridad estime pertinentes, en el plazo que fije cada Estado miembro.

4. La autoridad competente reconocerá la existencia de casos de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales, por ejemplo, en los siguientes casos:

a) fallecimiento del agricultor;

b) incapacidad laboral de larga duración del agricultor;

c) catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación;

d) destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación;

e) epizootia que haya afectado a una parte o la totalidad del ganado del agricultor.

5. Los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo se aplicarán, *mutatis mutandis,* a los agricultores que durante el período de referencia hayan estado sujetos a compromisos medioambientales en virtud de los Reglamentos (CEE) nº 2078/92 [del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DO L 215, p. 85)] y (CE) nº 1257/1999 [del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80)].

En caso de que los compromisos cubrieran tanto el período de referencia como el período indicado en el apartado 2 del presente artículo, los Estados miembros fijarán, con arreglo a criterios objetivos y de tal forma

que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia, un importe de referencia de conformidad con normas detalladas que la Comisión deberá definir con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 144.»

3. El capítulo 5, sección 1, del Reglamento, titulado «Aplicación regional y facultativa», permite a los Estados miembros aplicar el RPU en el plano regional. De conformidad con el artículo 58, apartados 1 y 3, del Reglamento, los Estados miembros podrán decidir que el RPU previsto en los capítulos 1 a 4 se aplique a nivel regional, dividiendo el límite máximo mencionado en el artículo 41 entre las regiones con arreglo a criterios objetivos.

4. El artículo 59, apartado 1, del Reglamento, establece que «en los casos debidamente justificados y con arreglo a criterios objetivos, los Estados miembros podrán dividir el importe total del límite máximo regional establecido en virtud del artículo 58 o parte del mismo entre todos los agricultores cuyas propiedades se encuentren en la región de que se trate, incluidos los que no satisfagan los criterios de atribución contemplados en el artículo 33». El artículo 59, apartado 3, establece una regla de cálculo para determinar las ayudas en caso de división parcial del importe total del límite máximo regional.

5. De conformidad con el artículo 61 del Reglamento, titulado «Pastizales», «en caso de aplicación del artículo 59, los Estados miembros podrán asimismo definir, con arreglo a criterios objetivos y dentro del límite máximo regional o parte del mismo, diferentes valores unitarios de los derechos de ayudas que haya de asignarse a los agricultores a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 59 por hectáreas de pastos en la fecha prevista en las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 y por otras hectáreas admisibles».

6. El capítulo 6 del Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión [4] contiene la sección 1, titulada «Ejecución regional». En la citada sección, el artículo 38, apartados 1 a 3, establece determinadas normas para la aplicación del artículo 59, apartados 1 y 2, del Reglamento. El artículo 38, apartado 4, del Reglamento nº 795/2004 establece que «se aplicarán *mutatis mutandis* el artículo 40 del [Reglamento] y el artículo 16 del presente Reglamento».

4 — Reglamento de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento nº 1782/2003 (DO L 141, p. 1), con las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) nº 1974/2004 de la Comisión, de 29 de octubre de 2004 (DO L 345, p. 85) («Reglamento nº 795/2004»).

B. *Normativa nacional*

7. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Ley alemana de ejecución del régimen de pago único [Betriebsprämiendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG), en lo sucesivo, la «Ley de Ejecución»], el pago único se aplicará a nivel regional con efecto desde el 1 de enero de 2005, de conformidad con las normas detalladas descritas en la citada ley y en la normativa nacional que aplica el RPU.

8. El artículo 5, apartado 1, de la Ley de Ejecución, establece que el importe de referencia del pago único, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartados 1 y 3 del Reglamento, leídos en relación uno con otro, consiste, para cada agricultor, en una cantidad específica para cada explotación agrícola y un importe basado en la extensión de la explotación.

9. El artículo 5, apartado 3 de la Ley de Ejecución establece que «el importe basado en el tamaño de la explotación se calculará, para el año 2005, conforme a la siguiente base:

1. La suma de los importes individuales definidos en el apartado 2 para cada región se deducirá de cada límite máximo regional correspondiente definido en el artículo 4, apartado 1.

2. La parte restante del límite máximo regional, obtenida tras la deducción conforme a las normas definidas en el apartado 1, se dividirá de conformidad con lo establecido en el artículo 59, apartado 3, número 1, del [Reglamento], entre las áreas que allí se mencionen y sobre la base del número de hectáreas, siempre que en cada región se respete la proporción prevista en el anexo 2 entre el importe basado en el tamaño por hectárea admisible que, a fecha 15 de mayo de 2003, fuese utilizada como pasto permanente y el importe basado en el tamaño por hectárea admisible para otras áreas [...]».

10. El anexo 2 de la Ley de Ejecución contiene una tabla con las proporciones que es necesario respetar entre las superficies dedicadas a pastos permanentes y las reservadas para otros usos que, para el caso concreto del *Land* Mecklenburg-Vorpommern, se establece en una proporción de 1 para otras superficies y 0,194 para pasto permanente.

11. El artículo 13, apartado 2, de la Ley de Ejecución establece que en la determinación del importe de referencia se calculan el importe individual de la explotación y el importe por superficie en función del año natural anterior a la participación en la medida medioambiental.

II. Hechos y cuestiones prejudiciales planteadas

12. En 1994, la superficie controvertida, que previamente había sido tierra de cultivo, fue convertida en pastos con el fin de recibir ayuda por plantación ecológica de pastos, beneficiándose de ciertas medidas de protección de la naturaleza de la Staatliches Amt für Umwelt und Natur (Oficina Estatal de Medio Ambiente y Naturaleza) de Lübz; (en lo sucesivo, «StAUN»).

13. En 1999 se firmó un nuevo contrato con la StAUN basándose en el Reglamento nº 2078/92, en virtud del cual el período comprendido entre enero de 1999 y diciembre de 2003 la superficie controvertida debía utilizarse como pasto permanente. El 1 de octubre de 2002, el Sr. Grootes, en sociedad civil con su padre, tomó posesión de la superficie controvertida y, en virtud de un contrato suplementario de fecha 3 de marzo de 2003, la sociedad civil se subrogó en los derechos y obligaciones del contrato de 1999 con efecto desde el 31 de diciembre 2002. Posteriormente, el Sr. Grootes pasó a llevar la explotación en solitario.

14. La superficie controvertida fue convertida en tierra de cultivo, y en la primavera de 2004 fue sembrada de maíz ensilado. Mediante una carta de fecha 6 de mayo de 2005, el Sr. Grootes solicitó que los derechos de ayuda relativos a la superficie controvertida se determinaran sobre la base correspondiente a tierra de cultivo en lugar de pastos. Mediante notificación de 27 de febrero de 2006, la AMT calificó la superficie controvertida como pasto permanente. El Sr. Grootes impugnó esa resolución mediante una reclamación que fue desestimada. Las autoridades competentes se negaron a reconocer que las circunstancias constituían una dificultad excepcional («Härte», en alemán) porque el uso como pastos de la superficie controvertida en virtud del programa de la StAUN «plantación ecológica de pastos con el beneficio de medidas de protección de la naturaleza» no era un compromiso medioambiental en el sentido del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, en relación con el apartado 13 de la Ley de Ejecución.

15. El Sr. Grootes apeló esta decisión y ahora alega que la AMT debe reconocer sus derechos de ayuda en función de la base correspondiente a tierras de cultivo. El órgano jurisdiccional remitente observa que, en virtud del artículo 61 del Reglamento en relación con el artículo 5, apartado 3, número 2, de la Ley de Ejecución, la cuestión de si los derechos de ayuda para superficies agrícolas se han de determinar en función de la base correspondiente a las tierras de cultivo o a los pastos, se decide en Alemania con arreglo al uso que se hiciera el 15 de mayo de 2003. Sin embargo, en esa fecha la superficie controvertida estaba destinada a pastos. Por tanto, el reconocimiento de derechos de ayuda en función de la base correspondiente a las tierras de cultivo no sería posible a menos que estuviéramos

ante «dificultades excepcionales» en el sentido del artículo 40 del Reglamento.

16. Por lo tanto, considerando que la solución del litigio que le ha sido planteado depende de la interpretación del Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede reconocerse la existencia de dificultades excepcionales en el sentido del artículo 40, apartado 5, del [Reglamento], en relación con las ayudas por superficie, también en el caso de que la medida medioambiental aún vigente el 15 de mayo de 2003 constituya únicamente el mantenimiento de un uso para pastos (permanentes), pero suceda en el tiempo sin solución de continuidad (o, al menos, "inmediatamente") a una medida en virtud de la cual unas tierras de cultivo se convirtieron en pastos permanentes?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Puede reconocerse la existencia de dificultades excepcionales en el sentido del artículo 40, apartado 5, del [Reglamento], en relación con las ayudas por superficie, sólo en el caso de que se haya producido un cambio en el uso de tierras de cultivo en pastos en virtud de (precisamente) la participación en una medida medioambiental en el sentido de la citada disposición?

3) ¿Exige el reconocimiento de dificultades excepcionales en el sentido del artículo 40, apartado 5, del [Reglamento] que el agricultor solicitante sea el mismo que haya llevado a cabo el cambio en el uso, o también puede invocar dificultades excepcionales en el sentido de dicha disposición un agricultor "incorporado" con posterioridad a la medida medioambiental?»

III. Apreciación

A. *Alegaciones principales de las partes*

17. La Comisión alega esencialmente que, en vista del objeto y la estructura del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, los dos contratos controvertidos deben considerarse como una sola unidad. En lo referente a la segunda cuestión planteada, la Comisión alega, fundamentalmente, que sólo la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de uso de la superficie controvertida y la participación en una medida medioambiental permite, al calcular el importe de los derechos de ayuda, no tener en cuenta el hecho de que en la fecha de referencia recogida en el artículo 61 del Reglamento esa tierra se utilizase efectivamente como pasto permanente. En lo que respecta a la tercera cuestión, la Comisión mantiene efectivamente que a efectos del artículo 40, apartado 5, del Reglamento en relación con el artículo 61, la identidad del agricultor que posee la explotación durante el período afectado (cuyo uso fue cambiado debido a circunstancias excepcionales) y la identidad del agricultor que originalmente cambió el uso de esa superficie carecen de relevancia.

18. El Sr. Grootes alega, fundamentalmente, que si Alemania hubiese escogido aplicar el modelo histórico del RPU, el artículo 40, apartado 5, del Reglamento le habría resultado directamente aplicable. Basándose en el espíritu y objetivo de esa disposición, infiere que la aplicación del régimen previsto por esa disposición en el contexto del modelo regional no debería conducir a un resultado diferente. En sus alegaciones, el Sr. Grootes llega a la conclusión de que, a efectos del presente asunto, no es relevante si la cuestión que se debate es la primera medida medioambiental o una medida que es continuación de ésta. En lo referente a la segunda cuestión, el Sr. Grootes alega, en esencia, que el único factor decisivo es el hecho de que, por razón de su participación en la medida medioambiental, la persona afectada no pudo dar al terreno un uso distinto del de pastos. En cuanto a la tercera cuestión, el Sr. Grootes afirma que, a efectos del presente asunto, carece de relevancia que otros agricultores hayan explotado

previamente la superficie controvertida en relación con una medida medioambiental.

B. *Apreciación*

19. El Gobierno alemán manifiesta que la fecha de referencia adecuada es el 15 de mayo de 2003. De ello se deduce que la primera cuestión debería responderse en el sentido de que la existencia de circunstancias excepcionales debe presumirse cuando la producción de un agricultor se hubiese visto afectada por una medida medioambiental durante el período de referencia, es decir, el 15 de mayo de 2003, incluso en circunstancias como las del litigio principal. Respecto a la segunda cuestión, el Gobierno alemán alega que el hecho de que incluso antes de que la medida medioambiental entrase en vigor, el pasto permanente ya perteneciese a la explotación agrícola y su mantenimiento como pasto fuese apoyado por la medida medioambiental no es suficiente para justificar el reconocimiento de una dificultad excepcional en virtud del artículo 40, apartado 5. Tampoco es suficiente en este sentido que el agricultor hubiese convertido el terreno en pasto permanente con el fin de participar posteriormente en una medida medioambiental dirigida a conservar los pastos permanentes. En lo que concierne a la tercera cuestión, el Gobierno alemán sostiene que cuando el terreno es transferido a un agricultor que acepta subrogarse en las obligaciones asumidas en relación con una medida medioambiental, el agricultor tiene derecho a esperar que no recibirá un trato menos favorable que su predecesor, y que se encontrará en la misma posición jurídica que ese predecesor.

1. Primera cuestión

20. Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber esencialmente si, en circunstancias como las del litigio principal –en las que un terreno se utiliza para pastos en relación con una medida medioambiental que estaba en vigor en la fecha de referencia prevista en el artículo 61 del Reglamento, y que constituye únicamente el mantenimiento de un uso para pastos (permanentes), pero sucede en el tiempo sin solución de continuidad a una medida en virtud de la cual unas tierras de cultivo se convirtieron en pastos permanentes– el artículo 40 del Reglamento debe interpretarse sobre la base de una valoración general de la medida medioambiental anterior y de la medida que la haya sucedido.

21. Por principio, se deduce claramente del artículo 40, apartado 5, del Reglamento que los apartados 1, 2 y 3 del artículo 40 se aplican, *mutatis mutandis,* a los agricultores que durante el período de referencia estaban sujetos a compromisos medioambientales en virtud de los Reglamentos nº 2078/92 y nº 1257/1999.

22. Como señala el Gobierno alemán, en vista de la primera cuestión planteada, debemos considerar que la existencia de esos compromisos ha sido establecida. Además, nada hay en el artículo 40, apartado 5, que sugiera que deba tratarse de una medida medioambiental adoptada por primera vez, ni que deban excluirse las medidas que «suceden en el tiempo sin solución de continuidad [...] a una medida en virtud de la cual unas tierras de cultivo se convirtieron en pastos permanentes». [5]

23. En primer lugar, el artículo 37 del Reglamento establece una norma general para el cálculo del importe de referencia, que básicamente es la media trienal de los importes totales de los pagos que se hayan concedido a un agricultor al amparo de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI, calculado y ajustado de conformidad con lo previsto en el anexo VII, en cada año natural del período de referencia, que comprenderá los años 2000, 2001 y 2002 [6] (el «modelo histórico» del RPU). Un agricultor recibe derechos de ayuda por hectárea que se calculan dividiendo el importe de referencia por la media trienal de todas las hectáreas que en el período de referencia dieron derecho a los pagos directos enumerados en el anexo VI.

24. Sin embargo, Alemania ha optado por el «modelo regional» del RPU. [7] En esencia, la cuestión de si los derechos de ayuda para superficies agrícolas se han de determinar en función de la base correspondiente a las tierras de cultivo o a los pastos se decide con arreglo al uso que se hiciera el 15 de mayo de 2003. [8]

25. Como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, en esa fecha la superficie

5 — Curiosamente, el Gobierno alemán señaló que en la legislación de los *Länder,* que tienen libertad para adaptar las medidas medioambientales que ofrecen, se pueden encontrar tanto medidas que respaldan la conversión de tierras de cultivo en pastos permanentes como medidas que fomentan el mantenimiento de pastos permanentes ya existentes, lo que podría legalmente utilizarse de otra forma.

6 — Véase el artículo 38 del Reglamento.

7 — En este caso, basado en el artículo 59, apartado 3, del Reglamento. Sobre la comparación de modelos regionales e históricos, véase Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in Europa-, verfassungs, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse,* NWV, Viena-Graz, 2007, pp. 78 y 79.

8 — Véase el artículo 61 del Reglamento en relación con el artículo 5, apartado 3, número 3, de la Ley de Ejecución. En vista de las cuestiones planteadas, solo el llamado importe por superficie recogido en el primer párrafo del artículo 59, apartado 3, del Reglamento es relevante aquí.

controvertida estaba destinada a pastos. [9] Por tanto, los derechos de ayuda en función de la base correspondiente a las tierras de cultivo solicitado por el Sr. Grootes no podrían reconocerse a menos que estuviéramos ante dificultades o circunstancias excepcionales en el sentido del artículo 40 del Reglamento. [10]

26. La Comisión señala acertadamente que el artículo 61 del Reglamento no hace ninguna referencia al artículo 40. [11] El artículo 61 del Reglamento, en la sección 1, titulada «Aplicación regional» del capítulo 5 del título III sobre el RPU, contiene normas detalladas para fijar la fecha de referencia que debe tenerse en cuenta y no deja ninguna discreción a los Estados miembros para determinar el período de referencia. De ello se deriva que el legislador comunitario no estableció normas formales para la aplicación del artículo 40, apartado 5, del Reglamento relativo a los planes de ayuda directos en el marco del artículo 61, ni tampoco facultó a los Estados miembros para que previeran su aplicación en la legislación nacional.

27. Sin embargo, parece adecuado que el artículo 40, apartado 5, del Reglamento se aplique en el marco del artículo 61 por analogía. [12]

28. En ese sentido, es importante señalar que el objetivo de la disposición sobre dificultades o circunstancias excepcionales del artículo 40, apartado 5, del Reglamento es garantizar que los agricultores que hayan participado en una medida medioambiental comunitaria en materia agrícola no sufran perjuicios derivados de los compromisos de extensificación asumidos. Tales perjuicios pueden generarse cuando la producción se ha visto negativamente afectada por la participación en la medida medioambiental durante el período determinante para el cálculo del importe de referencia. También puede suceder (como en el presente caso) que, debido a la conversión de las tierras de cultivo en pastos a consecuencia de un compromiso en virtud de medidas medioambientales, el agricultor perciba un pago por superficie en concepto

9 — El contrato de explotación de 1999, incluido el apéndice de 3 de marzo de 2003, expiró el 31 de diciembre de 2003.

10 — Respecto a los numerosos problemas en el contexto de los cambios en las explotaciones y los casos de dificultad, véase Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar- und Umweltrecht, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, pp. 381 y 387.

11 — Contrario a los artículos 59 y 60 del Reglamento. Además, el artículo 58 establece que los Estados miembros pueden aplicar el RPU previsto en los capítulos 1 a 4 en el plano regional, «en las condiciones establecidas en la presente sección».

12 — Véase la sentencia de 26 de octubre de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Rec. p. I-10211), apartados 48 a 52, donde se cita la sentencia de 12 de diciembre de 1985, Krohn (165/84, Rec. p. 3997) apartado 14. En el asunto Krohn, el Tribunal sostuvo que «los operadores económicos pueden invocar legítimamente la aplicación por analogía de un reglamento que normalmente no les sea aplicable si justifican que el régimen jurídico que les corresponde es, por una parte, estrictamente comparable a aquel cuya aplicación por analogía solicitan y, por otra, entraña una omisión incompatible con un principio general del Derecho comunitario que dicha aplicación por analogía permite resolver».

de derechos de ayuda inferior al que le habría correspondido sin dicha conversión.

29. Así pues, aunque esas preocupaciones se han señalado expresamente en relación con el modelo histórico del RPU, es posible que el uso del terreno en cuestión como pasto permanente en la fecha prevista en el artículo 61 del Reglamento (en el modelo regional) se base en el mismo tipo de compromisos. Por tanto, a efectos del presente asunto, los dos regímenes jurídicos pueden considerarse muy similares.

30. De hecho, el Gobierno alemán ha señalado acertadamente que el objetivo subyacente al artículo 40, apartado 5, es proteger las expectativas legítimas de los agricultores así como, debe añadirse, proporcionarles certidumbre jurídica.

31. El Tribunal de Justicia sostuvo en el asunto Nijemeisland, [13] relacionado con los Reglamentos nº 795/2004 y nº 1782/2003, que «el principio de seguridad jurídica, principio general del Derecho comunitario, exige que una normativa comunitaria impuesta a los justiciables sea clara y precisa, de manera que éstos puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia [...]. En el asunto principal, el Sr. Nijemeisland aceptó, sin discutirla pero sin reconocer su culpa, la sanción que imponía, según la normativa vigente a la sazón, la pérdida de la prima durante un año civil. En esa fecha le era imposible prever que ello tendría consecuencias sobre los futuros pagos directos a tenor de una normativa adoptada en 2003. En efecto, antes de la entrada en vigor del [Reglamento], el [Sr. Nijemeisland] no podía prever que su exclusión del pago de la prima repercutiría en el importe del pago único y, consiguientemente, podía tener consecuencias económicas desfavorables para él durante varios años».

32. En la sentencia recaída en el asunto Von Deetzen, [14] por ejemplo, el Tribunal de Justicia sostuvo que «cuando, como ocurre en el caso presente, [un productor] fue incitado, mediante una disposición de la Comunidad, a suspender la comercialización [de leche y productos lácteos] durante un período limitado, en interés general y a cambio del pago de una prima, puede legítimamente esperar no estar sujeto, al término de su compromiso, a específicas restricciones a causa, precisamente, de haber hecho uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria».

13 — Sentencia de 11 de junio de 2009 (C-170/08, Rec. p. I-5127), apartados 44 y 45. En el primero de estos apartados, el Tribunal de Justicia cita, en particular, la sentencia de 9 de julio de 1981, Gondrand y Garancini, (169/80, Rec. p. 1931), apartado 17.

14 — Sentencia de 28 de abril de 1988 (170/86, Rec. p. 2355) apartado 13. Véase, igualmente, la sentencia de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321), apartado 24.

33. Por último, señalaría que el legislador comunitario preveía, en el artículo 38, apartado 4, del Reglamento nº 795/2004 que en el contexto del modelo regional, debía aplicarse por analogía el artículo 40 del Reglamento.

34. Todas las consideraciones anteriores apoyan la aplicación del artículo 40, apartado 5, del Reglamento por analogía en el marco del artículo 61.

35. Ciñéndonos específicamente a la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente señala que resulta dudoso el caso en el que no es la medida medioambiental vigente el 15 de mayo de 2003 la que dio lugar a una conversión de tierras de cultivo en pastos, sino que dicha conversión fue a raíz de la actual medida, que es continuación («mantenimiento») de otra medida medioambiental, tanto con arreglo al Reglamento nº 2078/92 como con arreglo al Reglamento nº 1257/1999. [15] Según los datos de que dispone el órgano jurisdiccional, el contrato de 1999, aún vigente el 15 de mayo de 2003 y que, según se deduce del texto del propio contrato, se celebró «sobre la base del Reglamento nº 2078/92», siguió a un contrato precedente, celebrado igualmente por un plazo de cinco años. En el año 1994, al inicio de la vigencia del contrato precedente, la superficie controvertida debía convertirse de tierras de cultivo en pastos (permanentes).

36. Estoy de acuerdo con la Comisión en que, en vista del objetivo [16] y la estructura del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, los dos contratos objeto de litigio deben ser considerados como una sola unidad, en la medida en que ambos hacen referencia a un compromiso en favor de medidas a efectos del primer párrafo del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, y ambos se suceden en el tiempo sin solución de continuidad. De hecho, como señala el Gobierno alemán, en esa sucesión la condición principal es que la medida medioambiental original cumpla todas las condiciones del artículo 40, apartado 5, del Reglamento.

37. De ello se sigue que, en circunstancias como las del litigio principal, es decir, cuando un terreno se utiliza como pastos en relación con una medida medioambiental que estaba en vigor en la fecha de referencia prevista en el artículo 61 del Reglamento, y que

15 — En ese sentido, en el caso de que una medida posterior «suceda inmediatamente» a la medida medioambiental que dio lugar a la conversión, una publicación del Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Ministerio de consumo, alimentación y agricultura) de la República Federal de Alemania («Meilesteine der Agrarpolitik», 2006, marginal 100) prevé la posibilidad de reconocimiento de «dificultades excepcionales».

16 — Como he indicado anteriormente, el objetivo es garantizar que los agricultores que hayan participado en medidas medioambientales durante el período de referencia afectado no se vean penalizados por haberlo hecho.

constituye únicamente el mantenimiento de un uso para pastos (permanentes), pero sucede en el tiempo sin solución de continuidad a una medida en virtud de la cual unas tierras de cultivo se convirtieron en pastos permanentes, el artículo 40 del Reglamento debe interpretarse sobre la base de una valoración general de la medida medioambiental anterior y de la medida que la haya sucedido.

39. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente observa que no queda claro, en el contexto del Derecho comunitario, si –como parece considerar la StAUN–, las circunstancias o dificultades excepcionales pueden reconocerse únicamente cuando se determine que el cambio de uso de tierras de cultivo a pastos ha tenido lugar exclusivamente por razón de la participación en una medida medioambiental. El órgano jurisdiccional remitente señala, asimismo, que se puede plantear el caso en que (también en dos actos diferentes) el agricultor convierta la superficie en pastos y sólo entonces se decida a utilizarla de tal manera que pueda acogerse a las ayudas de la medida medioambiental. Si entonces participa en una medida de ese tipo, también él sufrirá los perjuicios derivados de los compromisos que implica la extensificación.

2. Segunda cuestión

38. Para el caso de que se dé una respuesta afirmativa a la primera cuestión, como así ha sido, en su segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente inquiere, esencialmente, si el artículo 40, apartado 5, en relación con el artículo 61 del Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que sólo la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de uso del terreno y la participación en una medida medioambiental permite –en el contexto del cálculo del importe por superficie de los derechos de ayuda– que no se tenga en cuenta que el terreno todavía se utilizaba como pasto permanente en la fecha de referencia prevista por el artículo 61 del Reglamento.

40. La Comisión tiene razón cuando manifiesta que, de la redacción del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, parece derivarse que no es necesaria una prueba de la existencia de una relación de causalidad estricta entre el cambio del uso de la tierra en cuestión

y los compromisos medioambientales. [17] No obstante, subyace el hecho de que, según se deduce de las consideraciones expuestas anteriormente, en el litigio principal el artículo 40, apartado 5, del Reglamento en relación con el artículo 61 pueda aplicarse por analogía basándose en que la persona afectada utiliza la superficie controvertida de una forma más que de otra (precisamente) a causa de los compromisos asumidos respecto a la aplicación de medidas medioambientales. Como han alegado el Gobierno alemán y la Comisión, si la persona afectada ya estaba utilizando la superficie controvertida como pasto antes de asumir los compromisos y con independencia de su compromiso para llevar a cabo medidas medioambientales, en tal caso, a efectos de calcular el importe de referencia, la superficie controvertida debe ser considerada como dedicada a pastos.

41. Por tanto, debe darse a la segunda cuestión una respuesta afirmativa, en el sentido de que, en el contexto de las normas procedimentales aplicables, debe probarse efectivamente una relación de causalidad entre una medida medioambiental y el cambio de uso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia contiene numerosas afirmaciones en el sentido de que los Estados miembros no deben establecer normas procedimentales que hagan imposible en la práctica o dificulten excesivamente el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho comunitario (principio de efectividad). [18]

42. De ello se deriva que el artículo 40, apartado 5, del Reglamento, en relación con el artículo 61, debe interpretarse en el sentido de que la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de uso del terreno y la participación en una medida medioambiental es suficiente por sí misma, en el contexto del cálculo del importe de los derechos de ayuda, para que no se tenga en cuenta el hecho de que en la fecha de referencia prevista en el artículo 61 de ese Reglamento, el terreno fuese todavía utilizado efectivamente como pasto permanente.

3. Tercera cuestión

43. Por último, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de si, en virtud del Derecho comunitario, es necesario que el agricultor que haya convertido las tierras de

17 — El primer párrafo del artículo 40, apartado 5, requiere únicamente que durante el período de referencia los agricultores estén sujetos a compromisos medioambientales. El segundo párrafo exige que los compromisos cubran los períodos de referencia mencionados en dicho artículo.

18 — Véanse, entre otros, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veen (asuntos C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705), apartado 17; de 9 de diciembre de 2003, Comisión/Italia (C-129/00, Rec. p. I-14637), apartado 25; de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271), apartado 43, y de 7 de junio de 2007, Van der Weerd y otros (asuntos C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233.

cultivo sea la persona que alegue las dificultades o circunstancias excepcionales del artículo 40, apartado 5. En el presente asunto, la explotación agrícola en la que se incardinaba la explotación del Sr. Grootes se convirtió en parte del contrato de explotación de 1999 (en virtud del contrato suplementario de 3 de marzo de 2003) únicamente con efecto desde el 31 de diciembre de 2002, es decir, únicamente el último año de vigencia de éste.

44. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente entiende acertadamente que también en casos así se han de evitar los perjuicios para los agricultores que participan en una medida medioambiental comunitaria en el sector agrícola de la que se derivan los compromisos asumidos por la extensificación. Precisamente, en los contratos de menor duración residual, la adquisición de una superficie sujeta a una medida de medioambiente (con las restricciones de uso que implica) a menudo se realiza con la intención de utilizarla en el futuro como tierras de cultivo. En el presente caso, ese uso diferente se verifica desde el mismo año 2004 con el cultivo de maíz ensilado.

45. Como ha manifestado el Gobierno alemán, cuando el terreno es transferido a un agricultor que acepta subrogarse en las obligaciones asumidas en relación con una medida medioambiental, ese agricultor puede esperar que no recibirá un trato menos favorable que su predecesor, y que se encontrará en la misma posición jurídica que ese predecesor. Siempre que se cumplan todas las demás condiciones, debe poder alegar con éxito circunstancias o dificultades excepcionales en virtud del artículo 40, apartado 5, del Reglamento, en relación con el artículo 61.

46. De ello se deriva que el artículo 40, apartado 5, del Reglamento, en relación con el artículo 61, debe interpretarse en el sentido de que no es decisivo que el agricultor que haya presentado una solicitud de derechos de ayuda sea el mismo agricultor que llevó a cabo el cambio de uso de la tierra.

IV. Conclusión

47. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Schwerin:

«1) En circunstancias como las del litigio principal, es decir, cuando un terreno se utiliza para pastos en relación con una medida medioambiental que estaba en vigor en la fecha de referencia prevista en el artículo 61 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 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 y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2019/93 y otros reglamentos, y que constituye únicamente el mantenimiento de un uso para pastos (permanentes), pero sucede en el tiempo sin solución de continuidad a una medida en virtud de la cual unas tierras de cultivo se convirtieron en pastos permanentes, el artículo 40 del Reglamento debe interpretarse sobre la base de una valoración general de la medida medioambiental anterior y de la medida que la haya sucedido.

2) El artículo 40, apartado 5, del Reglamento nº 1782/2003, en relación con el artículo 61, debe interpretarse en el sentido de que la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de uso del terreno y la participación en una medida medioambiental es suficiente por sí misma, en el contexto del cálculo del importe de los derechos de ayuda, para que no se tenga en cuenta el hecho de que en la

fecha de referencia prevista en el artículo 61 de ese Reglamento, el terreno fuese todavía utilizado efectivamente como pasto permanente.

3) El artículo 40, apartado 5, del Reglamento nº 1782/2003, en relación con el artículo 61, debe interpretarse en el sentido de que no es decisivo que el agricultor que haya presentado una solicitud de derechos de ayuda sea el mismo agricultor que llevó a cabo el cambio de uso de la tierra.»