

Capital privado

Fraude a las ayudas de la PAC, restitución de frutos y causa ilícita

Consecuencias restitutorias del cobro del pago único de la política agrícola común (PAC) por parte de un arrendatario simulado.

ÁNGEL CARRASCO PERERA

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. La sentencia

1.1. *Las cuestiones a debate*

En esencia, las partes habían celebrado un contrato de arrendamiento rústico que, a instancia del arrendador, se declara nulo por simulación. Las partes no habrían querido realizar un verdadero contrato de esta clase, sino simularlo para que el arrendatario pudiera estar en el uso de un suelo rústico que le permitiera, como así ocurrió, obtener las ayudas únicas de la política agrícola común (PAC). La renta pactada fue de doce euros, y nunca se pagó. La finalidad o móvil del contrato fue, por

una parte, permitir cumplir determinados requisitos administrativos que la Junta de Extremadura exigía para poder transferir los derechos de pago único de la PAC al demandado y, por otro lado, que aquella renta fingida atribuida a la arrendadora no le hiciera incurrir en responsabilidad por infringir los límites que la legislación sobre el régimen de la seguridad social impone para percibir las pensiones públicas —para lo que se fijaba el importe de la renta en una cantidad muy

baja en relación con el valor de la finca y los beneficios de su explotación—.

En sustancia, llegan a casación dos problemas jurídicos de fondo. Primero, si la ayuda de la PAC debe considerarse 'fruto restituible' en el sentido del artículo 1303 del Código Civil (restitución derivada de la nulidad). Segunda, si el contrato se encuentra incurso en causa ilícita en el sentido del artículo 1306.2 del Código Civil, de forma que la parte actora no puede exigir restitución de aquel concepto, dado que ambas partes, como incurso en la causa torpe, incurrir en la sanción de *denegatio actionis*. Según la Sala (STS 435/2021, de 22 de junio), la ayuda de la PAC es fruto restituible y el artículo 1306.2 no se aplica a los contratos cuya nulidad procede de simulación.

1.2. Las ayudas PAC («pago único») como fruto

El desarrollo argumental del Tribunal Supremo es el que sigue. A la fecha de celebración del contrato litigioso los «derechos de pago único» estaban sujetos al régimen normativo fijado por el Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, sobre la aplicación del régimen de pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en él a partir del 2010. El objeto de este real decreto fue establecer la normativa básica aplicable al régimen de pago único establecido en el Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo, de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común. En este caso, la finalidad perseguida es la

ordenación de determinadas producciones agrarias a través de una ayuda directa al agricultor. El concepto de 'agricultor', y por tanto de 'beneficiario de la subvención', está vinculado a la titularidad de una explotación agraria (ubicada en el territorio de un Estado miembro) de la que forman parte las 'unidades de producción' (en cuyo concepto debe subsumirse el de 'finca rústica'), «administradas» por el beneficiario en virtud del correspondiente título jurídico habilitante (propiedad, arrendamiento, usufructo, aparcería, etc.). No resulta procedente calificar los 'derechos de pago único' como derechos autónomos, desvinculados de las fincas de las que derivan, pues su reconocimiento depende precisamente de la titularidad de algún derecho habilitante por el que el agricultor pueda administrar o explotar las fincas que se integran en la explotación y su cuantía depende de la extensión en hectáreas de dichas fincas. Son derechos cuya titularidad y cuantía derivan, a modo de derechos *propter rem*, de las fincas que integran la explotación agraria de la que es titular (en cualquiera de los conceptos antes expresados) el agricultor beneficiario. Descartado que las referidas subvenciones, ayudas o derechos de pago único tengan el carácter de derechos autónomos y totalmente desconectados de la titularidad de las fincas integradas en la explotación agraria, que sirve de título habilitante y medida de la propia subvención, se reitera ahora la doctrina sentada en la Sentencia 255/2020, de 4 de junio, en la que se calificaron de 'frutos' los 'derechos de pago único' objeto del pleito, doctrina que es conforme también con anteriores pronunciamientos de esta Sala en la materia, que ahora se confirman.

El mismo criterio fue aplicado en el caso de la Sentencia 225/2020, de 4 de junio, en un supuesto en que el título que justificó el disfrute temporal de los derechos de pago único fue un usufructo sobre las fincas rústicas procedentes de la herencia del marido de la usufructuaria. En ese caso, extinguido el derecho de usufructo por el fallecimiento de la citada usufructuaria, conforme al artículo 513.1.º del Código Civil, los derechos devengados a partir de dicha fecha correspondían a los nudo propietarios (arts. 474 y 475 CC), los cuales, en virtud de aquella extinción, consolidaron el pleno dominio de las fincas y con ello el pleno derecho a su disfrute (art. 522 CC).

Las ayudas comunitarias de la PAC se otorgan en función de la titularidad, características y extensión de las fincas declaradas por el agricultor integradas en la correspondiente explotación agraria y cumplidos determinados requisitos. Se trata, pues, de subvenciones (pago único) que se conceden por la condición de agricultor en activo (titular de una concreta explotación agraria) del solicitante. La naturaleza jurídica de dichas ayudas ha sido calificada de 'frutos industriales' por la jurisprudencia de esta Sala ex artículo 355 del Código Civil (sentencias 1164/1998, de 14 de diciembre, y 499/2010, de 19 de julio). La normativa de la política agraria comunitaria no asigna los derechos de pago único a las fincas, sino a los agricultores que las explotan en virtud de algún título civil que los habilite para ello. En el presente caso, el título que permitió disfrutar al demandado de los reiterados «derechos de pago único» fue el derecho de arrendamiento. Este contrato

ha sido declarado nulo, por lo que las consecuencias restitutorias de la nulidad, al alcanzar a los frutos de la cosa (art. 1303 CC), deben comprender también las cantidades percibidas por el arrendatario por aquel concepto de 'pagos de derecho único'.

1.3. *Nulidad y causa ilícita*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido con continuidad que un contrato nulo por simulación no puede a la vez estar incurso en la causa ilícita del artículo 1306 (STS de 14 de mayo del 2008 y de 3 de mayo del 2016). «El tribunal de apelación ha incurrido en un oxímoron jurídico porque ha afirmado dos proposiciones incompatibles entre sí: que el contrato carece de causa, y que la causa del contrato es torpe» («había una causa oculta, simulada, con algún propósito torticero»). No es compatible esta última afirmación con la declaración del juzgado, confirmada por la propia Audiencia, de existir un supuesto de simulación absoluta por falta de la renta como elemento esencial en el arrendamiento. Los móviles, deseos y expectativas que hayan impulsado a las partes a celebrar el contrato son irrelevantes en tanto no hayan trascendido de la esfera interna de cada parte para dar sentido al contrato. Sólo si han trascendido y se han convertido en la finalidad práctica o empírica, concreta, perseguida con la celebración del contrato y determinante de tal celebración, se elevan a la categoría de causa del contrato (STS 163/2021, de 23 de marzo). En el caso de la litis, los móviles subjetivos que hubieran podido perseguir las partes (para cumplir determinadas exigencias administrativas para el traspaso de derechos

de pago único de la PAC), de acuerdo con el pronunciamiento firme de la existencia de una simulación absoluta, no se integraron en la causa del contrato. No pasaron a ser la causa (ilícita) del contrato. Lo declarado con carácter de pronunciamiento firme es que hubo simulación absoluta, lo que presupone ausencia de causa. La causa ilícita es una causa viciada, pero no inexistente.

2. Comentario

2.1. *La ayuda directa de la PAC no es un fruto de la tierra*

Ya se ha expuesto arriba la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene de manera casi inequívoca que las ayudas de la PAC son frutos. Es posible, pero la argumentación que se da para ello es inconsistente. Es cierto que las subvenciones en cuestión no son derechos autónomos. También es cierto que son derechos vinculados *propter rem* con la titularidad de un derecho cualquiera sobre la finca. Pero cuando el «arrendatario» obtiene tales ayudas por este concepto de arrendamiento no recibe la cantidad del pago único en concepto de frutos de la finca, sino en concepto de 'rendimiento de la explotación', que puede ostentarse en arrendamiento o por otro título; o mejor como subvención «a la renta de los agricultores», como se definía en el Reglamento (CE) 1782/2003. La subvención trae su origen de una suerte de titularidad sobre la explotación, pero no es un rendimiento vinculado a la cosa, como un fruto natural. Prueba de ello es que, cuando el derecho sobre la explotación cesa, no se produce una sucesión

en los frutos pendientes o en los civiles devengados y el sucesor en la posesión sólo puede acceder a dicha ayuda por su propio concepto. La tiene que solicitar él y, para ello, debe acreditar, entre otras cosas, que es agricultor. El «arrendatario» restituye en su caso la finca, pero no restituye la explotación (que era suya) en virtud de la cual obtuvo la ayuda comunitaria. De esta forma, la obtención «indebida» de ayudas como consecuencia de haber fingido un contrato habilitante no se produce a costa del propietario, porque estos rendimientos no estaban vinculados a su persona ni a su propiedad (por eso se pueden ceder las ayudas a terceros sin ceder el título sobre la hectárea a la que la ayuda se vincula). El rendimiento indebido se obtiene de la instancia subvencionante, que es ahora titular de un derecho a la devolución [art. 29 Reglamento (CE) 1782/2003]. No se genera una relación interprivada de restitución de frutos. El pago es un derecho de «cada agricultor» [art. 43 Reglamento (CE) 1782/2003] y este derecho no puede cancelarse retroactivamente mediante una destrucción del título contractual; en otras palabras, el arrendatario no está restituyendo por el artículo 1303 del Código Civil la condición de agricultor, única condición a la que se vincula la ayuda.

2.2. *El contrato simulado y el contrato ilícito no son excluyentes*

Pasamos ahora a la segunda cuestión. El Tribunal Supremo no ha sabido o querido hasta ahora «coger el toro por los cuernos» y no se atreve a plantear una posición razonada sobre la aplicación del artículo 1306 del Código Civil. Se explica en ocasiones que la Sala decida

no aplicar tan drástica medida cuando la incursión del agente en causa ilícita se haya producido sólo a título de culpa, como ocurrió en el reciente asunto de la hipoteca bancaria concedida con infracción imprudente de las normas de conducta relativas al blanqueo (STS de 23 de marzo del 2021). Continuamente ha eludido la aplicación de este precepto la jurisprudencia que declara nulos contratos y prácticas competenciales por aplicación de la normativa antitrust, pero no está dispuesta a privar a las partes de la restitución respectiva del intercambio negocial. Pero entonces resulta difícil encontrar justificación para la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre del 2019 que decidió, contra la instancia, aplicar el artículo 1306 del Código Civil a un contrato de préstamo nulo por falta de consentimiento de la esposa «prestataria» estafada por su marido, a nombre de la cual se ingresaron por el banco — que no era cómplice del fraude, pero sí actuó negligentemente— unas cantidades que ahora no va a poder recuperar. «Por todo ello, la adaptación al caso de la regla *nemo propriam turpitudinem allegare potest* está justificada para desincentivar conductas como la desplegada por la entidad financiera, que tuvo una participación significativa en lo ocurrido».

Es una pretensión simplemente dogmática la que propone que un contrato simulado no puede ser al mismo tiempo un contrato con causa ilícita. No es que

todos los simulados lo sean, pero muchos sí lo son, porque la simulación tiene ordinariamente como propósito eludir, neutralizar o dañar derechos de terceros. Es evidente que una compraventa simulada entre padre e hijo puede ser al mismo tiempo un contrato incurso en causa ilícita por haberse celebrado en daño de legitimarios. Un contrato simulado de compraventa puede al mismo tiempo realizar el tipo de contrato incurso en la prohibición legal de pacto comisorio. Casi toda simulación por interposición de persona aboca de suyo a un contrato prohibido porque sólo se simula esta interposición si se pretende contravenir una norma prohibitiva. La distinción que esta sentencia emplea entre «motivos internos» y «motivos incorporados a la causa», de vieja rai-gambre, no viene al caso. Precisamente en este caso resultaba palpable que el propósito ilícito estaba incorporado a la causa, y no era cuestión de motivación singular de un contratante. Fue precisamente para defraudar la política de la PAC para la que se celebró un arrendamiento con aquella renta irrisoria.

En mi opinión, es indiscutible que, aunque la ayuda comunitaria hubiera de ser tratada como fruto, el arrendador simulado carecería de acción para reclamar su restitución porque obtendría una ventaja de un contrato incurso en fraude de ley. Además, el falso arrendatario tampoco retendría la ventaja de la ayuda porque esta subvención fraudulenta habría de ser devuelta a la Administración.