



Bruselas, 30.5.2024  
COM(2024) 225 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**relativa al concepto de fuerza mayor y circunstancias excepcionales en el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común**

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente Comunicación es aportar claridad sobre el uso del concepto de fuerza mayor y circunstancias excepcionales en el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común <sup>(1)</sup>.

La presente Comunicación se basa en los principios expuestos en la Comunicación C(88) 1696 de la Comisión relativa a «la fuerza mayor» en el derecho agrario europeo <sup>(2)</sup>, teniendo en cuenta la evolución pertinente desde su publicación.

En concreto, la presente Comunicación aporta aclaraciones sobre el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2116, que permite la aplicación de exenciones por causas de fuerza mayor o por circunstancias excepcionales en función de la zona y no de una evaluación caso por caso.

La presente Comunicación tiene por objeto ayudar a las administraciones nacionales a aplicar de manera eficaz dicha disposición, garantizando así su ejecución uniforme en toda la Unión y proporcionando seguridad a los agricultores en lo que respecta a las ayudas de la PAC.

## 2. LA FUERZA MAYOR COMO PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO DE LA UNIÓN

### 2.1. ¿Qué es la fuerza mayor?

El concepto de fuerza mayor <sup>(3)</sup> del Derecho de la Unión se rige por principios, condiciones y requisitos similares a los del concepto correspondiente de las legislaciones nacionales de los Estados miembros, pero tiene un carácter autónomo <sup>(4)</sup>. Si bien en un principio el concepto de fuerza mayor se consideró una concretización del principio de proporcionalidad utilizado para facilitar una administración eficiente, la jurisprudencia ha reconocido gradualmente que la fuerza mayor es un principio general del Derecho de la Unión <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 435 de 6.12.2021, p. 187).

<sup>(2)</sup> C(88) 1696 (DO C 259 de 6.10.1988, p. 10).

<sup>(3)</sup> Las referencias en la Comunicación a la fuerza mayor deben entenderse como referencias a causas de fuerza mayor y a circunstancias excepcionales. Las consecuencias de la fuerza mayor y de las circunstancias excepcionales son las mismas, por lo que no es necesario distinguirlas.

<sup>(4)</sup> Asunto C-314/06, Pipeline Méditerranée et Rhône, EU:C:2007:817, apartado 22.

<sup>(5)</sup> Asunto T-251/04, República Helénica/Comisión, ECLI:EU:T:2006:165, apartado 46; asunto T-220/04, España/Comisión, ECLI:EU:T:2007:97, apartados 164 y 165; asunto T-352/05, República Helénica/Comisión, ECLI:EU:T:2011:540, apartado 199; asunto C-509/11, ÖBB-Personenverkehr, ECLI:EU:C:2013:613, apartados 49 a 51; asunto C-203/12, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, ECLI:EU:C:2013:664, apartado 31; asunto T-614/13, Romonta/Comisión, ECLI:EU:T:2014:835, apartado 48; asunto T-629/13, Molda AG/Comisión, ECLI:EU:T:2014:834, apartado 46; asunto T-631/13, Raffinerie Heide GmbH/Comisión, ECLI:EU:T:2014:830, apartado 45; asunto C-113/19, Luxaviation, ECLI:EU:C:2020:228, apartado 55.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia define el concepto de fuerza mayor de la siguiente manera: «Pues bien, de una jurisprudencia reiterada, referente a diversos ámbitos del Derecho de la Unión, resulta que el concepto de fuerza mayor no se limita al de imposibilidad absoluta, sino que debe entenderse en el sentido de circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada» (6).

La fuerza mayor puede dispensar a un operador de determinadas consecuencias jurídicas que, con arreglo a las normas aplicables, dimanarían del incumplimiento de una obligación.

## **2.2. Elementos de la fuerza mayor**

El concepto de fuerza mayor consta de dos elementos: i) un elemento objetivo relativo a circunstancias anormales y ajenas al operador en cuestión y a su voluntad; y ii) un elemento subjetivo, relativo a la obligación de tomar precauciones contra las consecuencias del acontecimiento anormal, adoptando medidas adecuadas sin asumir sacrificios excesivos (7).

En lo que respecta al elemento objetivo, las circunstancias anormales son aquellas que son imprevisibles o, al menos, tan improbables que un operador perspicaz y diligente consideraría que el riesgo es insignificante. Por ejemplo, el hurto, las fluctuaciones de las tendencias del mercado y los actos fraudulentos o negligentes por parte de cocontratantes o terceros no constituyen circunstancias anormales (8).

En lo que respecta al componente subjetivo, este consiste en la obligación de un operador de protegerse contra las consecuencias de un acontecimiento anormal adoptando todas las medidas adecuadas, con excepción de las que implican sacrificios excesivos. En particular, los operadores deben analizar cuidadosamente la evolución de sus operaciones y reaccionar con rapidez si detectan anomalías (9). La debida diligencia requiere medidas permanentes destinadas a determinar y evaluar los posibles riesgos y la capacidad de adoptar medidas adecuadas y eficaces para evitarlos (10).

## **3. FUERZA MAYOR Y CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES EN EL REGLAMENTO (UE) 2021/2116**

El concepto de fuerza mayor no tiene el mismo alcance en los distintos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión, sino que su significado debe determinarse en función del marco legal en el que esté destinado a producir efectos (11). El concepto de fuerza mayor en el ámbito de los reglamentos agrícolas tiene en cuenta la naturaleza particular

---

(6) Asunto C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, apartado 53.

(7) Asunto C-660/17 P, RF/Comisión, ECLI:EU:C:2019:509, apartado 37.

(8) Asunto 296/86, McNicholl, ECLI:EU:C:1988:125, apartados 11 a 15; asunto C-334/13, Nordex Food, ECLI:EU:C:2014:2294, apartado 57; asuntos acumulados T-61/00 y T-62/00, APOL y AIPO/Comisión, ECLI:EU:T:2003:60, apartados 74, 75, 77 y 79 a 81.

(9) Asunto C-660/17 P, RF/Comisión, ECLI:EU:C:2019:509, apartado 38.

(10) Asunto C-602/15, Monster Energy/EUIPO, ECLI EU:C:2016:331, apartado 35.

(11) Asunto C-640/15, Vilkas, ECLI:EU:C:2017:39, apartado 30.

de las relaciones de Derecho público que existen entre los operadores y la Administración nacional, así como las finalidades de esta normativa <sup>(12)</sup>.

La fuerza mayor, como principio general del Derecho de la Unión, puede invocarse incluso en ausencia de disposiciones que prevean explícitamente tal posibilidad en la normativa aplicable de la Unión, siempre que ello no contravenga los objetivos esenciales de dicha legislación. Determinadas disposiciones de la legislación agraria de la Unión hacen referencia a posibles causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales que han de reconocer las autoridades nacionales competentes [por ejemplo, el artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/2116], mientras que otras contienen referencias explícitas a exenciones por causas de fuerza mayor o por circunstancias excepcionales [por ejemplo, los artículos 59 y 84 del Reglamento (UE) 2021/2116].

### **3.1. Lista no exhaustiva de causas**

El artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/2116 establece una lista no exhaustiva de situaciones que las autoridades nacionales pueden considerar como causas de fuerza mayor o circunstancias excepcionales.

La lista del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/2116 no es exhaustiva. Los ejemplos presentados proporcionan valiosa información de referencia acerca de otras situaciones que pueden considerarse fuerza mayor o circunstancias excepcionales. Cabe señalar que la lista de ejemplos se refiere a acontecimientos imprevisibles de carácter objetivo y no económico y que, además, se producen a escala de la explotación (y, solo en casos excepcionales, como los previstos en el apartado 2, a nivel de toda la zona).

### **3.2. Aplicación de la fuerza mayor**

#### *3.2.1. Norma general*

La aplicación de la disposición de fuerza mayor es responsabilidad de los Estados miembros, los cuales deben tomar la decisión de aplicar la excepción de fuerza mayor en consideración de las circunstancias correspondientes, basándose en las pruebas pertinentes y teniendo en cuenta la legislación agraria de la Unión, incluida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La fuerza mayor es una excepción a la norma general del estricto respeto de las obligaciones. Por lo tanto, debe interpretarse y aplicarse de manera restrictiva y, en principio, debe aplicarse caso por caso.

El considerando 6 del Reglamento (UE) 2021/2116 hace referencia a la necesidad de que las autoridades nacionales competentes tomen las decisiones en materia de fuerza mayor o circunstancias excepcionales caso por caso y basándose en las pruebas pertinentes. A falta de requisitos específicos en el Derecho de la Unión sobre el procedimiento, las pruebas que deben presentarse y los plazos <sup>(13)</sup>, corresponde a los Estados miembros

---

<sup>(12)</sup> Asunto C-208/01, *Parras Medina*, ECLI:EU:C:2002:593, apartado 18.

<sup>(13)</sup> A diferencia del artículo 4 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, que establece una serie de normas generales sobre el procedimiento y los plazos para la aplicación de la excepción de fuerza mayor, el Reglamento Delegado (UE) 2022/127 de la Comisión y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/128 de la Comisión no regulan la fuerza mayor.

El artículo 23 del Reglamento Delegado (UE) 2022/127 y el artículo 51 del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/128 establecen normas sobre la aplicación de la excepción de fuerza mayor a las garantías, las cuales no se ven afectadas por las disposiciones de la presente Comunicación.

decidir sobre estos parámetros, siempre que las normas de procedimiento que adopten a tal efecto no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) <sup>(14)</sup> y, en segundo lugar, no impidan en la práctica ni dificulten en exceso el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión a los agricultores (principio de eficacia) <sup>(15)</sup>.

### 3.2.2. *Artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2116*

Si bien los Estados miembros suelen aplicar la excepción de fuerza mayor caso por caso y a petición del agricultor en cuestión, el legislador prevé en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2116 que, cuando una catástrofe natural grave o un fenómeno meteorológico grave afecten seriamente a una zona claramente determinada, el Estado miembro de que se trate podrá considerar toda la zona como zona seriamente afectada por la catástrofe o el fenómeno.

Los Estados miembros que se acojan a esta posibilidad podrán decidir que, cuando sea evidente que los agricultores de la zona se ven afectados por un fenómeno anormal cuyas consecuencias no podrían evitarse a pesar de toda la diligencia debida, dichos agricultores queden amparados por la excepción de fuerza mayor, sin que deban solicitarlo individualmente ni deba verificarse que se cumplen todas las condiciones para la aplicación de dicha excepción. No obstante, los Estados miembros deben determinar la superficie en cuestión y la población de la zona afectada por el fenómeno de manera que se pueda suponer razonablemente que todos los agricultores afectados cumplen los requisitos de la fuerza mayor.

A tal fin, los Estados miembros deben, en primer lugar, confirmar que se ha producido una catástrofe natural grave o fenómeno meteorológico grave y delimitar la zona geográfica que se ha visto gravemente afectada por el hecho. Para ello, pueden basarse, por ejemplo, en datos obtenidos por satélite o de un valor equivalente de la zona en cuestión, sin que sea necesario obtener datos por satélite a escala de las explotaciones.

Determinadas catástrofes naturales graves o fenómenos meteorológicos graves, como las inundaciones, pueden afectar a todos los agricultores de una zona delimitada y, por lo tanto, es posible que los Estados miembros no tengan que tener en cuenta otras circunstancias para suponer que todos los agricultores de dicha zona están amparados por la excepción de fuerza mayor. Sin embargo, otros tipos de catástrofes o fenómenos pueden exigir el análisis de otros factores, como la pendiente, el tipo de suelo o el tipo de cultivos practicados, para determinar la población afectada por dicho fenómeno sin necesidad de efectuar una verificación individual. Esto podría aplicarse, por ejemplo, a las heladas, que pueden no afectar a todos los cultivos de la misma manera, o a las lluvias torrenciales, que pueden tener efectos diferentes en zonas con pendiente o en suelos con diferentes capacidades de retención de agua.

Por otro lado, cabe señalar la posibilidad de que dichos fenómenos no tengan el mismo impacto en todas las prácticas agrícolas o las obligaciones que los agricultores deben cumplir para recibir los pagos de la PAC. La zona y la población afectadas que el Estado

---

<sup>(14)</sup> Asunto C-33/76, Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland, ECLI:EU:C:1976:188, apartado 5.

<sup>(15)</sup> Asunto C-8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7, apartado 23.

miembro considere amparadas por la excepción de fuerza mayor pueden seguir teniendo que cumplir determinadas obligaciones.

Por último, en consonancia con el concepto de fuerza mayor, a la hora de determinar la población afectada, los Estados miembros también deben tener en cuenta el elemento subjetivo de la fuerza mayor, es decir, si los agricultores afectados por una catástrofe natural grave o un fenómeno meteorológico graves podrían haber adoptado razonablemente medidas adecuadas para evitar la situación de incumplimiento provocada por el fenómeno, salvo las que impliquen sacrificios excesivos. Sin embargo, es importante reconocer que, en la mayoría de las catástrofes naturales graves o los fenómenos meteorológicos graves, es poco probable que los agricultores hubieran podido adoptar tales medidas adecuadas. Por lo tanto, solo deben estar amparadas por la excepción de fuerza mayor las situaciones en las que los agricultores podrían haber mitigado las consecuencias del fenómeno sin asumir sacrificios excesivos.

Por consiguiente, la opción simplificada prevista en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2116 reduce la carga administrativa para los agricultores y las autoridades nacionales al eliminar la necesidad de evaluaciones caso por caso o solicitudes individuales, agilizando así la respuesta de los Estados miembros.

Este enfoque permite a los Estados miembros *suponer* que todos los agricultores de la población de la zona delimitada cumplen las condiciones de la excepción de fuerza mayor y exime, por tanto, a las autoridades de la necesidad de una evaluación caso por caso. No obstante, esto no debe dar lugar a interpretar que se da a los agricultores que no hayan quedado exentos del cumplimiento de sus obligaciones debido al fenómeno la posibilidad de invocar de manera abusiva la excepción de fuerza mayor para quedar exentos del cumplimiento de sanciones o para recibir la ayuda.

### 3.2.3. Efecto jurídico de la aplicación de la fuerza mayor

Como se ha explicado, la fuerza mayor puede eximir a un operador de determinadas consecuencias jurídicas que resultarían del incumplimiento de una obligación. Cabe señalar que la fuerza mayor solo puede aplicarse al incumplimiento total o parcial de una o más obligaciones debido al fenómeno y solo durante el período en que el fenómeno o sus consecuencias impidan el cumplimiento de dichas obligaciones.

En particular, de conformidad con los artículos 59 y 84 del Reglamento (UE) 2021/2116, no se impondrán sanciones y el beneficiario conservará el derecho a recibir la ayuda cuando el incumplimiento se deba a casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, de conformidad con el artículo 3 del mismo Reglamento.

No obstante, la fuerza mayor no podrá invocarse para autorizar a operadores a incumplir sus obligaciones durante un período de tiempo determinado. Esto significa que los Estados miembros no pueden basarse en el principio de fuerza mayor como tal para autorizar excepciones al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(16)</sup>, ni disponer que no se

---

<sup>(16)</sup> 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 L 435 de 6.12.2021, p. 1).

apliquen sanciones por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Reglamento en el futuro. Del mismo modo, la fuerza mayor no puede invocarse para modificar las obligaciones y los compromisos establecidos en el correspondiente Plan Estratégico de la PAC aprobado, por ejemplo, en lo que respecta a los requisitos en materia de protección del medio ambiente y de cambio climático.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Las consideraciones anteriores pueden resumirse del siguiente modo:

- El concepto de fuerza mayor se refiere a circunstancias anormales, ajenas al operador, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada.
- La fuerza mayor dispensa a un operador de determinadas consecuencias jurídicas que, con arreglo a las normas aplicables, normalmente dimanarían del incumplimiento de una obligación.
- Corresponde a los Estados miembros decidir sobre la aplicación de la fuerza mayor. Las autoridades competentes deben tomar la decisión basándose en las pruebas pertinentes y aplicando el concepto de fuerza mayor a la luz de la legislación agraria de la Unión, incluida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El carácter excepcional de la fuerza mayor debe interpretarse y aplicarse de manera restrictiva.
- La decisión sobre si una situación ha de reconocerse como causa de fuerza mayor normalmente debe adoptarse caso por caso. No obstante, en el caso de las catástrofes naturales o los fenómenos meteorológicos graves que afecten a una zona, los Estados miembros pueden suponer que los agricultores de dicha zona quedan amparados por el concepto de fuerza mayor, siempre que la determinación de la zona, del conjunto de sus agricultores y, en su caso, de las obligaciones afectadas permita llegar a la conclusión de que todos los agricultores afectados cumplen las condiciones de fuerza mayor.

La presente Comunicación proporciona la interpretación de la Comisión para ayudar a los Estados miembros a aplicar el Derecho de la Unión. En virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el único órgano competente para proporcionar una interpretación definitiva del Derecho aplicable de la Unión.