AGRO SOCIALES Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros
Registradores DE ESPAÑA
Ed UVa EDICIONES Universidad Valladolid

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de mayo de 2026, asunto C-52/2025.

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 21 May 2026, case C-52/25

SARA GARCÍA GARCÍA
Universidad de Valladolid
sara.garciag@uva.es
ORCID: 0000-0001-7220-0368
Recibido: 5/10/2026. Aceptado: 10/10/2026. Publicado: 24/11/2026
Cómo citar: García García, Sara, "Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de mayo de 2026, asunto C-52/2025", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 267 (2026): 215-224.
Este artículo está sujeto a una licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial" (CC-BY-NC).
DOI: https://doi.org/10.24197/kcbp1228

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de mayo de 2026, asunto C-52/2025.
Palabras clave: Ayudas públicas; seguro agrícola; sequía; clima; daños.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 21 May 2026, case C-52/25.
Keywords: State aid; agricultural insurance; drought; climate; damages.

INTRODUCCIÓN

La presente Sentencia aborda cuestiones de gran relevancia como son la protección de la actividad agrícola frente a fenómenos climáticos, sus incentivos y ayudas y los límites o condiciones que se imponen a sus titulares, muchas veces radicales o desvinculadas de la realidad.[1]

[1] Este análisis se realiza en el marco del proyecto de investigación PID2024-157072NB-I00, LITICLIMA, "Litigación climática: la lucha contra el cambio climático a través de acciones judiciales nacionales, europeas e internacionales".

El núcleo principal de este caso lo protagoniza el Reglamento (UE) por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este pretende, especialmente en su artículo 25, incentivar a las empresas agrícolas a contratar seguros que cubran los riesgos climáticos a los que estadísticamente se encuentran más expuestas. Para ello, prevé un apartado 9 en ese mismo artículo en el condiciona la percepción íntegra de determinadas ayudas a que los beneficiarios hubieran suscrito un seguro que cubriera, al menos, el 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de ella frente a los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región correspondiente. Si los beneficiarios no tuviesen contratada dicha cobertura en el momento de producirse el daño, entonces la ayuda a percibir se reduciría al 50%. Con esto, el legislador de la Unión pretende favorecer una gestión preventiva del riesgo y reducir la dependencia de las explotaciones agrícolas respecto de los mecanismos públicos de compensación de los daños ocasionados por fenómenos climáticos adversos.

La cuestión llega cuando desde Bélgica, un grupo de agricultores impugna la disposición con la que su normativa interna incorpora esta previsión que les impone la percepción de esta ayuda reducida a la mitad por no tener contratado dicho seguro cuando, aducen, no existe en ese momento en el mercado belga la posibilidad de hacerlo y buscan amparo judicial.

1. MARCO JURÍDICO

La norma de Derecho de la Unión Europea sobre la que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio es el Reglamento n.º 702/2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE.

Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

- Artículo 3 «Condiciones para la exención»: «*Los regímenes de ayudas, las ayudas individuales concedidas con arreglo a regímenes de ayudas y las ayudas ad hoc serán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107 [TFUE], apartados 2 o 3,* […] *y quedarán exentos de la obligación de notificación establecida en el artículo 108 [TFUE], apartado 3,* […] *siempre que dichas ayudas cumplan todas las condiciones establecidas en el capítulo I del presente Reglamento, así como las condiciones específicas aplicables a la categoría pertinente establecidas en el capítulo III del presente Reglamento.*»
- Artículo 25 «Ayudas destinadas a compensar los daños causados por un fenómeno climático adverso asimilable a un desastre natural»: «*1. Las ayudas destinadas a compensar a las PYME dedicadas a la producción agrícola primaria por los daños causados por un fenómeno climático adverso asimilable a un desastre natural serán compatibles con el mercado interior, a tenor del artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra c),* […] *y estarán exentas de la obligación de notificación prevista en [el] artículo 108 [TFUE], apartado 3, si cumplen las condiciones de los apartados 2 a 10 del presente artículo y del capítulo I.* […] *9. Las ayudas concedidas en virtud del presente artículo se reducirán un 50 %, a menos que se concedan a los beneficiarios que hayan suscrito un seguro que cubra, al menos, un 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de la producción y los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o la región de que se trate para los que se proporciona cobertura de seguros.*

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

El litigio tiene su origen en los daños ocasionados por una serie de episodios de sequía registrados en Bélgica entre agosto de 2016 y junio de 2017. Los recurrentes son titulares de explotaciones agrícolas destinadas fundamentalmente a la alimentación del ganado, integradas por pastos permanentes y temporales y por terrenos herbáceos. Como consecuencia

de las condiciones climáticas padecidas durante ese período, sus explotaciones sufrieron pérdidas que los llevaron a solicitar las correspondientes indemnizaciones previstas en la normativa belga para los supuestos de catástrofe agrícola, respaldadas por la norma europea objeto de esta controversia.

En este contexto, la administración belga reconoció oficialmente la sequía como catástrofe agrícola, habilitando así la concesión de indemnizaciones con arreglo al Derecho nacional, pero se impuso una condición y un límite: todo agricultor que, en el momento de producirse el evento climático dañoso, no tuviese suscrito un seguro que cubriera, al menos, el 50% de su producción frente a los riesgos climáticos, recibiría su indemnización reducida en un 50 %.

Los agricultores cuestionaron esta reducción alegando que, en la práctica, no habían tenido la posibilidad de contratar un seguro que cubriera el riesgo de sequía que había provocado los daños. A su juicio, la aplicación de la reducción resultaba especialmente contraria en el caso de sus explotaciones, pues las características de los terrenos destinados a pastos permanentes y temporales les impedían acceder a determinados seguros disponibles en el mercado, entre ellos los destinados a cubrir este tipo de daños.

Los recursos interpuestos fueron inicialmente desestimados al considerarse que la reducción era conforme con el artículo 25, apartado 9, del Reglamento (UE) 702/2014. Esta disposición condicionaba la percepción íntegra de determinadas ayudas a que los beneficiarios hubieran suscrito un seguro que cubriera, al menos, el 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de ella frente a los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región correspondiente, teniendo en cuenta, además, que existían en Bélgica seguros disponibles frente a este tipo de riesgos que podrían haber contratado los agricultores.

Posteriormente, estas sentencias fueron recurridas y anuladas al considerarse que el órgano que las desestimó no había tenido en cuenta adecuadamente las alegaciones de los agricultores con las que insistían en que, cuando se produjeron las sequías, no existía en Bélgica una posibilidad real de asegurar sus explotaciones frente a dicho riesgo y que

tampoco podían acceder a otros seguros disponibles en el mercado cobertores de riesgos climáticos, como el granizo, más típico y habitual en su país, debido a las características de sus terrenos.

De este modo, se cuestiona la compatibilidad de la normativa nacional con el Derecho de la Unión por considerar que establece una reducción automática de las indemnizaciones sin permitir acreditar que, por razones objetivas, el agricultor no podía contratar la cobertura exigida, planteamiento aceptado por el Tribunal de apelación, que suspendió el procedimiento y emitió las correspondientes cuestiones prejudiciales al respecto al Tribunal de Justicia (TJUE).

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

El Tribunal de Apelación belga presenta al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) *¿Es aplicable el artículo 25, [apartado] 9, del [Reglamento n.º 702/2014], que prevé que las ayudas destinadas a compensar a las PYME dedicadas a la producción agrícola primaria por los daños causados por un fenómeno climático adverso asimilable a un desastre natural se reducirán un 50 %, a menos que se concedan a los beneficiarios que hayan suscrito un seguro que cubra, al menos, un 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de la producción y los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o la región de que se trate para los que se proporciona cobertura de seguros, si la ayuda se destina a compensar a los agricultores por los daños causados por un fenómeno climático considerado un desastre natural (en los presentes asuntos, una sequía) que no está incluido entre los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro de que se trate (en los presentes asuntos, [el Reino de] Bélgica)?*

2) *¿Se aplica la reducción prevista en dicho artículo [25] si la ayuda se destina a compensar a los agricultores por los daños causados por un fenómeno climático considerado un desastre natural (en los presentes asuntos, una sequía) que no está incluido entre los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro de que se trate (en los presentes asuntos, [el Reino de] Bélgica), aun cuando existan pólizas de seguro que cubran otros riesgos climáticos,*

estadísticamente más frecuentes (en los presentes asuntos, el granizo), que el agricultor beneficiario de la ayuda podría haber suscrito?

3) *¿Permite ese mismo artículo que el Estado miembro de que se trate no reduzca la ayuda destinada a compensar a los agricultores por los daños causados por un fenómeno climático considerado un desastre natural cuando el beneficiario de la ayuda demuestre que, en el Estado miembro de que se trate (en los presentes asuntos, [el Reino de] Bélgica), el tipo de producción de su explotación (en los presentes asuntos, pastos permanentes y temporales, así como terrenos de hierba destinados a la alimentación del ganado, y no cultivos) no puede ser objeto de un seguro que proporcione una cobertura contra los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes de, al menos, un 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de la producción de su explotación?*

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las dos primeras cuestiones prejudiciales planteadas por la Cour d'appel belga tienen por objeto determinar el alcance del requisito de aseguramiento establecido en el artículo 25.9 del Reglamento 702/2014. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en un primer momento si la reducción del 50 % de la ayuda prevista en dicha disposición resulta aplicable cuando la ayuda pretende compensar los daños ocasionados por un fenómeno climático adverso que no se encuentra entre los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región de que se trate y que, especialmente por ello, no constituye un riesgo asegurable en dicho territorio.

El punto de partida del Tribunal de Justicia para responder es el propio régimen establecido en el artículo 25 del Reglamento. Conforme a su apartado 1, las ayudas destinadas a compensar a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción agrícola primaria por los daños causados por fenómenos climáticos adversos asimilables a desastres naturales son compatibles con el mercado interior, a tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y quedan exentas de la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, siempre que cumplan las condiciones establecidas en dicho Reglamento.

Entre esas condiciones se encuentra la prevista en el apartado 9 del artículo 25, que establece que las ayudas se reducirán un 50 %, salvo que se concedan a beneficiarios que hayan suscrito un seguro que cubra, al menos, el 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de la producción y los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región de que se trate para los que exista cobertura de seguro.

Para determinar el alcance de esta previsión, el Tribunal recuerda que, conforme a reiterada jurisprudencia, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión exige atender no solo a su tenor literal, sino también a su contexto y a los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte:

Así, del tenor literal del artículo 25.9 para el Tribunal se extraen dos requisitos acumulativos relativos al seguro que debe haber suscrito el beneficiario para evitar la reducción de la ayuda. En primer lugar, la cobertura debe alcanzar, como mínimo, el 50 % de la producción anual media o de los ingresos derivados de ella. En segundo lugar, el seguro debe cubrir los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región de que se trate y para los que exista cobertura aseguradora. La disposición no exige, en cambio, que el seguro contratado cubra específicamente el fenómeno climático que haya causado el daño cuya compensación se solicita.

De ello se desprendería entonces que la aplicación de la reducción no dependería de la naturaleza del riesgo que haya provocado concretamente el daño. Tampoco resultaría relevante, a estos efectos, que dicho riesgo específico sea o no asegurable en el Estado miembro o región correspondiente. Las autoridades nacionales deben limitarse a comprobar si el beneficiario había suscrito un seguro genérico que cumpliera los requisitos establecidos por el artículo 25. 9 y, en particular, si dicho seguro cubría los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el territorio de que se trate.

Esta previsión, a juicio del Tribunal, se entendería si se observa el contexto que la justifica, el cual se puede apreciar en los considerandos del

Reglamento europeo en cuestión (especialmente los considerandos 10, 42 y 54): la finalidad de este tipo de ayudas y medidas sería la de incentivar y contribuir a la competitividad y viabilidad del sector agrícola de la Unión apoyando a las pequeñas y medianas empresas que, pese a haber realizado esfuerzos razonables para reducir los riesgos, continúan expuestas a las consecuencias de determinados fenómenos climáticos.

Sobre esta base, parecería claro que el objetivo de la reducción al 50% prevista en el 25.9 no sería otro que incentivar a las empresas agrícolas a contratar seguros que cubran los riesgos climáticos a los que estadísticamente se encuentran más expuestas. De este modo, el legislador de la Unión pretendería favorecer una gestión preventiva del riesgo y reducir la dependencia de las explotaciones agrícolas respecto de los mecanismos públicos de compensación de los daños ocasionados por fenómenos climáticos adversos.

Desde esta perspectiva, el Tribunal considera que la aplicación de la reducción no contradice dicha finalidad cuando el daño que da lugar a la ayuda procede de un fenómeno que no se encuentra entre los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes y que, además, no es asegurable. Por el contrario, excluir la reducción en tales circunstancias podría debilitar el efecto incentivador perseguido por la norma, al disminuir el estímulo para que las empresas agrícolas procuren obtener una cobertura aseguradora lo más amplia posible frente a los riesgos climáticos previsibles.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia responde conjuntamente a las dos primeras cuestiones prejudiciales interpretando que el artículo 25.9 del Reglamento 702/2014 debe interpretarse en el sentido de que la ayuda debe reducirse en un 50 % cuando la PYME beneficiaria no esté asegurada frente a los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes en el Estado miembro o región de que se trate, incluso cuando el daño cuya compensación se solicita haya sido causado por un fenómeno climático distinto de esos riesgos y dicho fenómeno no sea asegurable en ese Estado miembro o región. En definitiva, siguiendo esta interpretación del Tribunal, podría entenderse que, en este caso, lo determinante no es que el beneficiario pudiera haber asegurado precisamente el riesgo que

finalmente se materializó, sino que hubiera adoptado una cobertura suficiente frente a los riesgos climáticos estadísticamente más frecuentes para los que existe un mercado de seguros en el territorio correspondiente.

Dicho lo anterior, la respuesta del TJUE a la tercera cuestión prejudicial enmarca ese supuesto general en el caso particular que se está valorando, en el cual el recurrente afirma no haber podido suscribir un seguro que reúna los requisitos establecidos en dicha disposición para el tipo de producción de su explotación, habida cuenta de la oferta efectivamente disponible en el mercado de seguros belga en ese momento.

En este sentido, el artículo 25.9 del Reglamento europeo no haría referencia alguna en su supuesto de hecho sobre qué sucedería cuando el beneficiario no ha contratado ese seguro porque, atendiendo a las características de su explotación y a la oferta existente en el mercado pertinente, no tenía realmente la posibilidad de hacerlo.

En ese caso, el Tribunal parece limitar el objetivo y aplicación de la previsión del reglamento, cuando el contexto específico de cada Estado no permite hacer este tipo de contrataciones; es decir, la interpretación sobre la aplicación de la norma cambiaría, lógicamente, si la ausencia de un seguro adecuado no depende de la voluntad del beneficiario, sino de la inexistencia de una posibilidad efectiva de obtener la cobertura requerida. La aplicación de la reducción en estas circunstancias dejaría de cumplir la función incentivadora que justifica su existencia cuando, en ausencia de seguro, el agricultor continúa soportando las consecuencias económicas de los daños sufridos, precisamente aquellos cuya compensación pretende proporcionar la ayuda pública.

De este modo, el Tribunal de Justicia introduce una excepción a la regla general de reducción. La ayuda no debe reducirse cuando se demuestre que, habida cuenta de la oferta existente en el mercado de seguros pertinente, el beneficiario no estaba efectivamente en condiciones de suscribir un seguro que cumpliera los requisitos del artículo 25, apartado 9, para el tipo de producción de su explotación. No basta, por tanto, con constatar la existencia abstracta de seguros frente a

determinados riesgos climáticos en el Estado miembro o región correspondiente, sino que debería comprobarse si el beneficiario concreto tenía realmente acceso a una cobertura que reuniera las características exigidas por la normativa europea y que resultara aplicable a su explotación.

El Tribunal precisa, además, que esta interpretación no genera por sí misma una distorsión de la competencia en el sector agrícola primario de la Unión. La posibilidad de evitar la reducción cuando el aseguramiento requerido no se encuentra disponible puede, por el contrario, contribuir a compensar las desventajas que soportan determinadas pequeñas y medianas empresas agrícolas como consecuencia de la inexistencia de un mercado europeo de seguros capaz de ofrecer una cobertura completa y uniforme en los distintos Estados miembros.