

Asunto C-373/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

6 de agosto de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Voivodato en Szczecin, Polonia)

Fecha de la resolución de remisión:

18 de junio de 2020

Parte demandante:

A.M.

Parte demandada:

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Director de la Delegación de Z. de la Agencia de Reestructuración y Modernización de la Agricultura)

Objeto del procedimiento principal

Demanda contencioso-administrativa presentada ante el órgano jurisdiccional remitente por el agricultor A.M., en la que este alega la infracción de lo dispuesto en el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009 por haberse interpretado erróneamente que una parte de las tierras no son pastos permanentes debido a la existencia de una rotación de cultivos y por haberse supuesto indebidamente que la inundación o el anegamiento de las tierras es irrelevante para el litigio, aun cuando la acreditación de la inundación periódica tiene una importancia fundamental para determinar si se ha producido una rotación de cultivos y se ha interrumpido el uso agrícola y, en consecuencia, si deben concederse ayudas agroambientales y, en caso afirmativo, por qué importe.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

El objeto de la cuestión prejudicial es la interpretación del concepto de «pastos permanentes» que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión y las consecuencias financieras que se derivan de la interpretación de esta expresión por las autoridades nacionales en cuanto a la adjudicación de ayudas agroambientales al agricultor y a la interrupción de la continuidad del período quinquenal de ejecución del programa agroambiental. Esta cuestión prejudicial se ha planteado con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Cuestión prejudicial

¿Es correcta la interpretación adoptada por las autoridades nacionales de la definición de «pastos permanentes» que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo 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 y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO 2009, L 316, p. 1), en el sentido de que la inundación y el anegamiento naturales y periódicos de prados y pastos situados en una zona de especial protección medioambiental (área Natura 2000; Parque Paisajístico de Iínsko) suponen la afectación de esas tierras a la denominada «rotación de cultivos» y entrañan la interrupción del período quinquenal (o superior) de no afectación a dicha «rotación», lo que, en consecuencia, constituye el fundamento para anular o limitar la ayuda agroambiental destinada al agricultor y acarrea otras consecuencias financieras inherentes a la interrupción de la continuidad del período quinquenal de ejecución del programa agroambiental?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo 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 y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO 2009, L 316, p. 1) — artículo 2, letra c)

Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65) — artículo 2

Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, 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 y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (DO 2009, L 30, p. 16) — artículos 6 y 146, apartado 2

Reglamento (CE) n.º 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 modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1) — considerandos 3 y 4

Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO 2011, L 25, p. 8) — artículo 7, apartado 1

Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608) — artículo 4, apartado 1, letra h), modificado mediante el Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Ley de Ayuda al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en el marco del Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013, de 7 de marzo de 2007) — artículos 5, apartado 1, punto 14, y 18a

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Decreto del Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural sobre requisitos especiales y procedimiento de concesión de ayuda financiera en el marco de la medida «Programa agroambiental» incluida en

el Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013, de 13 de marzo de 2013) — artículos 1, 2, 4 y 38

Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Decreto n.º 14/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental sobre el Parque Paisajístico de Ińsko, de 27 de julio de 2005) — artículo 3.1

Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Decreto n.º 36/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental sobre el Plan de Protección del Parque Paisajístico de Ińsko, de 10 de noviembre de 2005) — artículos 2.1, 3.1 y 4

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal, y alegaciones esenciales de las partes

- 1 En 2009, el agricultor A.M. comenzó a realizar el programa agroambiental quinquenal para los años 2009 a 2013 en el marco del paquete 2 (agricultura ecológica, variante 2.3 — pastos permanentes; superficie declarada: 45,37 hectáreas) y del paquete 3 (pastos permanentes extensivos, variante 3.1.2 — explotación extensiva en prados y pastos en un área Natura 2000; superficie declarada: 20,00 hectáreas).
- 2 De 2009 a 2011, este agricultor recibió pagos con arreglo a las superficies declaradas. En 2012, la autoridad de primera instancia [Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Director de la Oficina de la Comarca de P. de la Agencia de Reestructuración y Modernización de la Agricultura)], sobre la base de la solicitud del agricultor, que había reducido la superficie que declaraba para los pagos en 9,83 hectáreas, debido a las inundaciones y anegaciones de larga duración de dicha superficie que impedían la siega de los prados y pastos en los plazos requeridos, constató, en la resolución (definitiva) sobre la concesión de ayudas agroambientales para 2012, que las tierras aptas para los pagos ascendían a 35,51 hectáreas en la variante 2.3 y a 17,18 hectáreas en la variante 3.1.2. El agricultor recibió pagos por un importe reducido. En 2013, que es el año controvertido en el presente procedimiento, el agricultor solicitó pagos agroambientales declarando en cada paquete las mismas superficies que en los años 2009 a 2011 y señaló que la exclusión de la superficie de 9,83 hectáreas en 2012 no debía repercutir en la declaración del año 2013, dado que esa exclusión no le era imputable y que había segado los prados y pastos en un plazo posterior al requerido, es decir, en octubre de 2012, lo que había sido confirmado por la inspección llevada a cabo por la autoridad de primera instancia el 15 de octubre de 2012.
- 3 Las autoridades administrativas de primera y segunda instancia se han pronunciado sobre el litigio en seis ocasiones, y este ha sido examinado ya en dos ocasiones por el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal de lo

Contencioso-Administrativo de Voivodato en Szczecin). Esta es, pues, la tercera vez que el litigio se plantea ante dicho órgano jurisdiccional. En la sexta resolución administrativa dictada en el litigio, la autoridad de primera instancia declaró, respecto de la superficie de 9,83 hectáreas, que se había interrumpido la continuidad del uso de las tierras como pasto permanente y que, aun cuando la reintegración de esas tierras para la producción agrícola es posible en un plazo relativamente breve, dichas tierras no pueden considerarse pasto permanente hasta que no transcurra el período quinquenal de su utilización para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), sin rotación de cultivos. Por tanto, esa autoridad consideró que el agricultor había aplicado una rotación de cultivos a raíz de la inundación y del anegamiento de las tierras que se calificaban como pasto permanente. Por otra parte, la autoridad de segunda instancia [Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Director de la Delegación de Z. de la Agencia de Reestructuración y Modernización de la Agricultura)] hizo suyo el planteamiento de la autoridad de primera instancia relativo a la interrupción de la continuidad del uso de las tierras y a la aplicación de la rotación de cultivos en el pasto permanente a raíz de la inundación y del anegamiento, y, sin perjuicio de dicha apreciación, hizo constar adicionalmente que el agricultor no había notificado en 2012 a la autoridad de primera instancia la existencia de un caso de fuerza mayor, mencionado en el artículo 47, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, en el plazo de diez días hábiles desde la fecha en que pudo practicarse dicha actuación, por lo que cabe considerar que esas tierras, aunque solo estuvieran inundadas o anegadas temporalmente, no tuvieron uso agrícola en 2012.

- 4 A raíz de dicha apreciación, las autoridades consideraron que, en lo relativo a la variante 3.1.2, la superficie determinada ascendía a 17,19 hectáreas frente a las 20,00 hectáreas declaradas, por lo que, con arreglo al artículo 16, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, debían concederse al agricultor pagos por las tierras descontada dos veces la diferencia detectada en la ejecución de la variante 3.1.2 y, en lo relativo a la variante 2.3, debía denegarse la concesión de los pagos con arreglo al artículo 16, apartado 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 5 El órgano jurisdiccional remitente debe dirimir si la inundación o el anegamiento periódicos de parcelas declaradas en una solicitud de pagos agroambientales y situadas en una zona de especial protección medioambiental (Natura 2000, Parque Paisajístico de Ińsko, hábitats naturales mencionados en las 14 categorías del anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo) y que, precisamente por ello, son susceptibles de inundaciones y anegamientos periódicos, provocados, entre otros, por las limitaciones en materia de drenaje y retención de aguas resultantes del Decreto n.º 36/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental sobre el Plan de Protección del Parque Paisajístico de Ińsko, de 10 de noviembre de 2005, supone

introducir en el cultivo agrícola la denominada «rotación de cultivos» y, en consecuencia, impide reconocer las tierras afectadas por la rotación de cultivos como pastos permanentes a los efectos del artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, lo que también entraña la denegación o la limitación de las ayudas agroambientales destinadas al agricultor y otras consecuencias financieras inherentes a la interrupción de la continuidad del período quinquenal de ejecución del programa agroambiental y la necesidad de restituir la totalidad o parte de los pagos percibidos de 2009 a 2012. La reclamación de la restitución total o parcial de las ayudas agroambientales abonadas también en los años anteriores se basa tanto en disposiciones de la Unión como en disposiciones nacionales, a saber, el artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, que resulta aplicable en el ámbito citado en el título de dicha norma, que regula las disposiciones especiales de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control. El artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión establece claramente que las disposiciones de este Reglamento resultan aplicables a las ayudas concedidas con arreglo al artículo 36 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, es decir, también a las ayudas agroambientales. La posterior concreción de esta norma se encuentra en las disposiciones nacionales, es decir, en los artículos 39 y siguientes del Decreto del Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural sobre requisitos especiales y procedimiento de concesión de ayuda financiera en el marco de la medida «Programa agroambiental» incluida en el Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013, de 13 de marzo de 2013).

- 6 En cambio, la cuestión de la falta de declaración por el agricultor de la existencia de un caso de fuerza mayor, provocado por la inundación y el anegamiento, no es relevante para dirimir el litigio relativo a los pagos del año 2013, puesto que afecta a los hechos esenciales para la liquidación del año 2012.
- 7 Antes de pronunciarse en el litigio, a fin de disipar las dudas sobre la interpretación del artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puesto que no puede aclarar la cuestión fundamental, es decir, si los pastos permanentes pierden su carácter y finalidad cuando se destinan a la rotación de cultivos, entendida esta en el sentido en que interpretan este concepto las autoridades nacionales, es decir, a raíz de inundación y anegamiento.
- 8 La definición de la expresión «pastos permanentes» recogida en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión ha sido objeto de sucesivas modificaciones después del año 2013, concretamente, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra h), del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, modificado a su vez posteriormente por el Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo. Sin embargo, estos cambios de la definición de los pastos permanentes no disipan las dudas del órgano jurisdiccional remitente y no aclaran la cuestión de la rotación de cultivos,

máxime cuando, tras el último de estos cambios, la labranza puede, a elección de los Estados miembros, afectar o no a la existencia de la rotación de cultivos. Por tanto, estos cambios no inciden en la interpretación de dicha definición en su versión de 2013.

- 9 En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha abordado en repetidas ocasiones la cuestión de la interpretación de la definición de los pastos permanentes, por ejemplo, en la sentencia del asunto C-152/09, de 11 de noviembre de 2010, en la que examinó la existencia de una relación de causalidad entre el cambio de afectación de una superficie de tierras de cultivo en pastos permanentes y la participación en una medida agroambiental, o en las sentencias dictadas en los asuntos C-341/17 P, de 15 de mayo de 2019, y C-252/18 P, de 13 de febrero de 2020, en las que valoró si el tipo de vegetación que cubre la superficie agrícola (la presencia de plantas leñosas o arbustivas) es determinante para incluir esa superficie en los pastos permanentes o si lo es la utilización efectiva de dicha superficie para una actividad agrícola típica a efectos de pastos permanentes. Por tanto, estas sentencias no resultan útiles para aclarar las dudas del órgano jurisdiccional remitente.
- 10 En cambio, en la sentencia del asunto C-61/09, de 14 de octubre de 2010, en la que era litigiosa la cuestión de la toma en consideración de ciertas superficies para determinar el derecho del agricultor a los pagos en el marco del régimen de pago único, el Tribunal de Justicia declaró que: «El artículo 44, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo [...] debe ser interpretado en el sentido de que no se opone a que sea subvencionable una superficie que, aunque se utilice también con fines agrarios, [tenga por] objeto principal la preservación del paisaje y la protección de la naturaleza. Por otra parte, el hecho de que el agricultor esté sometido a las instrucciones de la administración encargada de la protección de la naturaleza no priva de su carácter agrario a una actividad que responde a la definición a la que se refiere el artículo 2, letra c), de dicho Reglamento». El Tribunal de Justicia recordó en esta sentencia —remitiéndose a la sentencia de 16 de julio de 2009, Horwath, C-428/07— que la protección del medio ambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión Europea, debe considerarse un objetivo que también forma parte de la política común en el sector de la agricultura (apartado 39) y que sería contradictorio que una superficie agraria dejara de ser subvencionable porque tuviera por objeto la conservación del paisaje y la protección de la naturaleza (apartado 40), por lo que consideró que el carácter predominante de la finalidad de protección de la naturaleza y de conservación del paisaje de una superficie no priva a esta de su carácter agrario, en el sentido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003, por cuanto en el asunto que era objeto de esa sentencia la superficie era objeto de un uso efectivo como tierra cultivable y como pasto (apartado 41).
- 11 La sentencia de 2 de octubre de 2014 dictada en el asunto C-47/13 es la única en la que el Tribunal de Justicia, para resolver las dudas del órgano jurisdiccional nacional sobre los pagos directos, abordó la cuestión de la incidencia de la

labranza y del sembrado de la tierra con un tipo de forraje herbáceo distinto del que se cultivaba anteriormente en ese terreno en la calificación de «pastos permanentes» y se pronunció sobre la cuestión de la rotación de cultivos al interpretar la definición de los pastos permanentes recogida en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la sucesión de diferentes forrajes herbáceos no es una rotación de cultivos y, por tanto, no excluye la calificación como «pastos permanentes».

- 12 La Abogada General Sharpston ahondó en la cuestión de la rotación de cultivos en sus conclusiones, de 30 de abril de 2014, presentadas en el asunto mencionado, C-47/13, EU:C:2014:293 (véanse, en particular, los puntos 43, 46 y la nota 25 de dichas conclusiones). El razonamiento expuesto por la Abogada General sobre el significado de la expresión «rotación de cultivos», aunque útil desde un punto de vista cognitivo, no aclara la cuestión de si la inundación o el anegamiento de prados y pastos situados en terrenos de especial protección jurídica da lugar a que se produzca una rotación de cultivos y, en consecuencia, a que esas tierras queden desprovistas de las características de los pastos permanentes.
- 13 La jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos polacos ha tratado repetidamente de la definición de los pastos permanentes que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, reiterada en la disposición nacional, a saber, en el artículo 4, apartado 2, del Decreto del Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural de 13 de marzo de 2013, si bien, por lo general, en el contexto de la existencia de casos de fuerza mayor y de la necesidad de notificar en plazo la existencia de tales casos. Sin embargo, en la jurisprudencia existente de los órganos jurisdiccionales nacionales no se ha tratado hasta la fecha el problema planteado en el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. Este problema tampoco ha sido resuelto en la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia. Además, el órgano jurisdiccional remitente no tiene constancia de que algún órgano jurisdiccional de otro Estado miembro haya planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a un problema idéntico al derivado de la aplicación del Derecho de la Unión en el litigio examinado. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente ha estimado oportuno plantear una cuestión prejudicial en el presente litigio.
- 14 Según el órgano jurisdiccional remitente, para resolver el litigio, es necesario interpretar correctamente la definición de los pastos permanentes que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión. Una interpretación correcta permitirá al órgano jurisdiccional remitente resolver la cuestión de si la inundación o el anegamiento periódicos de los prados y pastos situados en una zona de especial protección medioambiental supone una rotación de cultivos y priva a estas tierras de las características de los pastos permanentes, excluyéndolas, en consecuencia, de los pagos agroambientales para el año 2013 (y estableciendo la necesidad de restituir los pagos percibidos de 2009 a 2012 en un procedimiento independiente).

- 15 Según el órgano jurisdiccional remitente, la inundación o el anegamiento periódicos de los prados y pastos situados en una zona de especial protección jurídica por sus valores naturales (que provoca el aplazamiento de los períodos de siega o pastoreo más allá de los períodos establecidos en las citadas disposiciones nacionales y el cumplimiento de estos requisitos por el agricultor en un plazo posterior) no debería calificarse como introducción de una rotación de cultivos por el agricultor. Este planteamiento se ampara, adicionalmente, en las conclusiones del Abogado General Mazák, de 11 de mayo de 2010, presentadas en el asunto C-61/09, EU:C:2010:265 (véase el punto 20 de dichas conclusiones).
- 16 El órgano jurisdiccional remitente también somete a la consideración del Tribunal de Justicia la conveniencia de nombrar a uno o varios peritos para determinar cuáles son el propósito y las características esenciales de la rotación de cultivos desde el punto de vista de la agronomía y si la inundación y el anegamiento periódicos de prados y pastos situados en una zona de especial protección jurídica por sus valores naturales responden a esas características esenciales o cumplen dicho propósito.

DOCUMENTO DE TRABAJO