

**Asunto C-234/20**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

4 de junio de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

3 de junio de 2020

**Parte recurrente en casación:**

SIA Sātiņi-S

**Otra parte en el procedimiento de casación:**

Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural)

---

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

El Latvijas Republikas Senāts (Tribunal Supremo de la República de Letonia)

**RESOLUCIÓN**

[omissis] a 3 de junio de 2020

[omissis] [composición del órgano jurisdiccional]

examinó en procedimiento escrito el recurso de casación interpuesto por SIA Sātiņi-S contra la sentencia de la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de marzo de 2018, en el litigio contencioso-administrativo iniciado mediante la demanda presentada por dicha empresa con objeto de que se ordenase al Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural) que le compensase por la prohibición de instalar plantaciones de arándanos en turberas situadas en zonas naturales protegidas.

**Objeto y hechos pertinentes del litigio principal**

1. En 2002, la [ahora] recurrente [en casación (en lo sucesivo, «recurrente»)] adquirió los bienes inmuebles «Liegumi» [(«Reservas»)] y «Centri» [(«Centros»)]. Estas propiedades incluyen una superficie de 7,7 hectáreas de tierra turbosa. Los bienes están situados en una zona natural protegida y en una zona de conservación de importancia europea Natura 2000 (en lo sucesivo, «zona de la red Natura 2000»).

Con arreglo al punto 16.12. del Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 «Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi» (Decreto n.º 264 del Consejo de Ministros, de 16 de marzo de 2010, sobre disposiciones generales relativas a la protección y a la utilización de las zonas especiales de conservación; en lo sucesivo, «Decreto n.º 264»), se prohíbe la instalación de plantaciones de arándanos en turberas que se hallen en zonas naturales protegidas.

El 2 de febrero de 2017, la recurrente presentó una solicitud ante el Servicio de apoyo al medio rural pidiendo que se le abonara una compensación por la limitación de la actividad económica en la tierra turbosa de su propiedad situada en una zona de la red Natura 2000 durante los años 2015 y 2016.

Mediante resolución de 28 de febrero de 2017, el Servicio de apoyo al medio rural denegó la solicitud de compensación por limitación de la actividad económica presentada por la recurrente. Según dicho Servicio, las disposiciones normativas no prevén una compensación por la prohibición de instalar plantaciones de arándanos en turberas, por lo que no existe una base jurídica que permita conceder a la recurrente la compensación solicitada.

2. La recurrente acudió a la vía judicial con objeto de que se ordenase que se le abonara una compensación por limitación de la actividad económica. Tras examinar el asunto en apelación, la Administratīvā apgabaltiesa desestimó esta pretensión. La sentencia dictada por dicho tribunal se basa, al igual que la sentencia dictada en primera instancia, en las consideraciones que se exponen a continuación.

2.1 El artículo 2, apartado 2, del Likums «Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās» (Ley relativa a la compensación por las limitaciones impuestas a las actividades económicas en zonas protegidas) establece que se abonará una ayuda anual por las limitaciones impuestas a las actividades económicas en las zonas de conservación de importancia europea de la red Natura 2000, de conformidad con los procedimientos establecidos en las normas relativas a concesión de ayuda al desarrollo agrario, con cargo a los fondos de la Unión Europea correspondientes.

2.2 Las medidas de ayuda estatal para el desarrollo del sector agrícola y forestal se otorgan de conformidad con los procedimientos previstos en el Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 «Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un

lauku ainavas uzlabošanai 2014.-2020. gada plānošanas periodā» (Decreto del Consejo de Ministros n.º 171, de 7 de abril de 2015, sobre las normas de concesión, gestión y supervisión de las ayudas nacionales y de la Unión Europea destinadas a mejorar el medio ambiente, el clima y el medio rural durante el período de programación 2014-2020»; en lo sucesivo, «Decreto n.º 171»). Respecto a la concesión de ayudas en el marco de los «Pagos compensatorios por zonas forestales de la red Natura 2000», el Decreto n.º 171 establece, en su punto 56, que la superficie que puede optar a la ayuda en virtud de esta medida habrá de ser terreno forestal (**con exclusión de las turberas**). Por consiguiente, el Decreto n.º 171 prevé pagos compensatorios respecto a las zonas de la red Natura 2000, pero no prevé el abono de compensaciones por la limitación de la actividad económica en las tierras turbosas.

2.3 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1305/2013»), establece que el Feader intervendrá en los Estados miembros por medio de programas de desarrollo rural. De conformidad con el artículo 10 del referido Reglamento, los Estados miembros presentarán a la Comisión una propuesta para cada programa de desarrollo rural en la que conste la información a que se refiere el artículo 8, y cada programa de desarrollo rural será aprobado por la Comisión mediante un acto de ejecución. El programa de desarrollo rural de Letonia para los años 2014-2020 indica que podrá percibirse una ayuda si en las zonas de la red Natura 2000 o en las microrreservas situadas en terrenos forestales (**con excepción de las turberas**) se imponen limitaciones a las actividades de explotación forestal. Así, para el período de programación 2014-2020 de los fondos de la Unión Europea, la Comisión aprobó, para Letonia, un programa de desarrollo rural que preveía pagos de ayudas por ciertas limitaciones de la actividad económica en terrenos forestales, pero no para las turberas. El programa no prevé el pago de ayudas por las limitaciones impuestas a la actividad agraria en lo que concierne a las turberas situadas en zonas de la red Natura 2000.

2.4 Además, en el momento en que la recurrente adquirió las propiedades, la normativa limitaba la posibilidad de instalar plantaciones de arándanos en turberas. Al adquirir las propiedades, la recurrente sabía que estas se encontraban en una zona natural protegida y conocía, por tanto, las limitaciones establecidas para dicha zona.

3. La recurrente ha interpuesto recurso de casación alegando que, en virtud del artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1305/2013, pueden optar a pagos para zonas de la red Natura 2000 las zonas forestales designadas de conformidad con las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE. El Reglamento no prevé excepciones para las tierras turbosas.

4. En vista de lo anterior, en el presente litigio se discute si la recurrente puede optar a pagos por las limitaciones impuestas a la actividad económica en las zonas turbosas de la red Natura 2000.

### **Normativas pertinentes nacional y de la Unión Europea**

5. Normativa de la Unión Europea:

5.1 Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

Considerando 24: [«]Es preciso seguir prestando ayuda a los agricultores y a los titulares forestales para que puedan hacer frente a limitaciones específicas de las zonas en que se aplican la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, a fin de contribuir a una gestión eficaz de las zonas Natura 2000 [...]»].

Artículo 30[,] Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua[:]

[«]1. En virtud de esta medida se concederán anualmente ayudas por hectárea de superficie agrícola o hectárea de superficie forestal, con el fin de compensar a sus beneficiarios por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos que hayan experimentado como consecuencia de las dificultades derivadas de la aplicación de las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE y de la Directiva marco del agua en las zonas en cuestión.

[...]

6. Podrán optar a pagos las siguientes superficies:

a) zonas agrícolas y forestales de la red Natura 2000 designadas de conformidad con las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE;

[...][«]

5.2 Anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

5.3 Artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[:]

[«]Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.[«]

6. Normativa nacional:

6.1 Decreto n.º 264 del Consejo de Ministros, de 16 de marzo de 2010, sobre disposiciones generales relativas a la protección y a la utilización de las zonas especiales de conservación[:]

[«]16. En las zonas naturales protegidas se prohíbe:

[...]

16.12. la instalación de plantaciones de arándanos en turberas;

[...][»]

6.2 Decreto del Consejo de Ministros n.º 171, de 7 de abril de 2015, sobre las normas de concesión, gestión y supervisión de las ayudas nacionales y de la Unión Europea destinadas a mejorar el medio ambiente, el clima y el medio rural durante el período de programación 2014-2020.

Punto 56: [«]La superficie que puede optar a la ayuda en el marco de esta medida es el terreno forestal (*con exclusión de las turberas*):

56.1. incluido en la lista de zonas de conservación de importancia europea (en lo sucesivo, “red Natura 2000”) conforme al artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1305/2013 y determinado con arreglo al likums “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” (Ley sobre zonas especiales de conservación);

[...]]»

Punto 58: [«]Podrá concederse la ayuda si la superficie admisible declarada para la ayuda es de al menos una hectárea, está compuesta por campos de al menos 0,1 hectáreas y la superficie mínima sometida a un tipo de limitación en un campo es de al menos 0.1 hectáreas, y si los referidos campos pueden identificarse cartográficamente, están incluidos en el sistema de solicitud electrónica del Servicio de apoyo al medio rural y en ellos resultan aplicables, desde el 1 de marzo del año en curso, en virtud de la normativa relativa a la protección y a la utilización de las zonas especiales de conservación o a la protección de especies y biotopos, cualquiera de las siguientes limitaciones a la actividad económica:

58.1 prohibición de actividades de explotación forestal

58.2 prohibición de proceder al aprovechamiento principal y de efectuar claras;

58. 3 prohibición de proceder al aprovechamiento principal;

58.4 prohibición de proceder a la corta a tala rasa.[»]

### **Razones por las que el tribunal remitente alberga dudas acerca de la interpretación del Derecho de la Unión**

7. Del considerando 24 y del artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013 se desprende que la finalidad de los pagos por las zonas de la red Natura 2000 es ayudar a hacer frente a limitaciones específicas y a compensar los costes adicionales y las pérdidas de ingresos que se hayan experimentado como consecuencia de las dificultades derivadas de la aplicación de las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE y de la Directiva Marco del agua en las zonas en cuestión.

Si bien corresponde, en primer lugar, a los Estados miembros decidir, al elaborar su programa de desarrollo rural, cómo deben aplicarse concretamente las medidas encaminadas a alcanzar los objetivos fijados por el Reglamento n.º 1305/2013, las restricciones adoptadas por los Estados miembros no deben eliminar la intención compensatoria del sistema de pagos Natura 2000 (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de marzo de 2017, *Lingurár*, C-315/16, EU:C:2017:244).

Además, el pago por las zonas de la red Natura 2000 debe considerarse en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, toda vez que el derecho a la propiedad incluye el derecho a utilizar los bienes y el derecho a una justa indemnización.

8. Las turberas representan aproximadamente el 4 % del territorio letón (según algunas fuentes, este porcentaje asciende incluso al 10 %). El cultivo del arándano en turberas es un tipo de fruticultura.

Como se indica en un estudio accesible al público: «Actualmente, una de las formas de continuar con la explotación de la actividad económica de los campos de turba en los que se ha puesto fin a la extracción de minerales es el cultivo de bayas a escala industrial, produciendo un producto exportable, ya sean bayas o productos transformados a partir de bayas. Según las estadísticas publicadas por el Servicio de apoyo al medio rural, en 2016, se solicitaron pagos únicos por superficie respecto de 142 hectáreas destinadas al cultivo del arándano americano y de 250 hectáreas destinadas al cultivo del mirtilo (arándano azul), pero no se solicitaron ayudas respecto de superficies dedicadas al arándano rojo o a la mora de los pantanos. Es sabido que los campos de arándanos ocupan una superficie más extensa, pero, ya sea por el uso de la tierra o por algún otro motivo, no se solicitó la ayuda para ella, por lo que no se dispone de estadísticas». (Puede consultarse en: [http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016\\_Lazdina\\_LVM\\_kudra.pdf](http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf), p. 15).

Dado que gran parte de las zonas de la red Natura 2000 de Letonia también están cubiertas por turberas (anexo a la Ley sobre zonas especiales de conservación), el Senāts se pregunta si el hecho de excluir totalmente dichas zonas del régimen de



pagos compensatorios de la red Natura 2000 resulta contrario al objetivo perseguido por dichos pagos compensatorios.

#### *Sobre las zonas*

9. El artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1305/2013 establece que podrán optar a pagos las zonas agrícolas y forestales de la red Natura 2000 designadas de conformidad con las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE.

El Anexo I de la Directiva 92/43/CEE, que determina los tipos de hábitats naturales de interés comunitario para cuya conservación es preciso designar zonas especiales de conservación, incluye también las turberas y, en particular, las turberas boscosas.

No cabe duda de que la prohibición de instalar plantaciones de arándanos en turberas establecida en el punto 16.2 del Decreto n.º 264 limita el derecho del propietario a utilizar libremente su propiedad, así como a obtener ingresos relacionados con la actividad económica limitada.

De conformidad con el Decreto n.º 171, en el marco de la medida «Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua» se aplica la submedida «Pago compensatorio por zonas forestales de la red Natura 2000». Con arreglo al punto 56 del Decreto n.º 171, la superficie que puede optar a la ayuda en el marco de esta medida ha de ser terreno forestal (a excepción de las turberas). Por lo tanto, el Estado ha limitado la concesión de compensaciones por las zonas de la red Natura 2000, en primer lugar, al prever pagos únicamente para las zonas forestales y, en segundo lugar, al excluir de tales zonas las turberas que se encuentren en ellas. Por consiguiente, el Decreto n.º 171 no prevé ninguna compensación por las limitaciones de la actividad económica en las tierras turbosas incluidas en la red Natura 2000.

#### *Sobre los tipos de actividad económica*

10. Asimismo, del artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1305/2013 se deduce que [el sistema de] pagos al amparo de Natura 2000 limita el pago compensatorio en relación con determinadas zonas, esto es, las zonas agrícolas o forestales. No obstante, de esta disposición no se deduce que el pago compensatorio se limite en relación con ciertos tipos de actividad económica, a saber, actividades agrícolas o forestales.

El punto 58 del Decreto n.º 171 dispone que solo podrá percibirse la ayuda por las limitaciones impuestas a las actividades de explotación forestal. Sin embargo, también es posible llevar a cabo actividades agrícolas en turberas situadas en terrenos forestales, instalando en ellas plantaciones de arándanos.

11. Con la normativa nacional, quienes poseen turberas en una zona de la red Natura 2000 quedan totalmente excluidos, de hecho, del sistema de pagos al

amparo de Natura 2000 y no obtienen compensación alguna por las limitaciones impuestas en tales zonas.

Habida cuenta de lo anterior y del hecho de que de las disposiciones del Reglamento n.º 1305/2013 no se desprenden claramente las restricciones a las que se halla sometido el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en lo que concierne a la imposición de limitaciones a los pagos al amparo de Natura 2000, el Senāts alberga dudas sobre si un Estado miembro tiene derecho: 1) a adoptar una normativa en virtud de la cual quedan excluidas totalmente de las ayudas por zonas de la red Natura 2000 las turberas que se hallan en tales zonas; y 2) a limitar la percepción de la ayuda, estableciendo que esta solo puede concederse, para una determinada zona, respecto de las limitaciones impuestas a un tipo específico de actividad económica.

12. En el presente asunto, la recurrente conocía, cuando adquirió la propiedad de los bienes, que estos contenían un espacio natural [protegido]. Asimismo, cuando la demandante adquirió la propiedad de los bienes, ya existía una limitación de la actividad económica consistente en la instalación de plantaciones de arándanos en turberas.

El artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida.

Si bien el derecho de propiedad incluye el derecho a usar los bienes, incluso persiguiendo la obtención del mayor beneficio económico posible, al adquirir el bien, el propietario debe tener en cuenta las diversas limitaciones a las que se hallan sometidos los bienes y ser consciente de que no podrá decidir en cualquier momento usar la propiedad según sus planes. Al adquirir una propiedad sometida a limitaciones, el propietario tiene la oportunidad de planificar con anticipación para qué fines la adquiere. En consecuencia, en opinión del Senāts, al adquirir la propiedad, la recurrente hubo de tener en cuenta la limitación relativa a la instalación de plantaciones de arándanos en turberas. En consecuencia, la recurrente no tiene derecho a reclamar posteriormente una compensación por la pérdida de ingresos invocando la intención de obtener tales ingresos mediante la instalación de plantaciones de arándanos en las turberas contenidas en la propiedad.

El artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013 establece que la ayuda se concederá para compensar la pérdida de ingresos. Si dicho Reglamento también resultase aplicable a las turberas, el Senāts alberga dudas sobre si, en un caso como el presente, puede considerarse que se ha producido una pérdida de ingresos para la persona interesada. Esto es, si una persona tiene derecho a recibir un pago al amparo de Natura 2000 si, cuando adquirió la propiedad, tenía conocimiento de las limitaciones impuestas a dicha propiedad y de sus efectos restrictivos sobre una eventual actividad económica.



13. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Senāts considera que, para aclarar la interpretación que debe darse a las disposiciones del Reglamento n.º 1305/2013, es necesario remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### **Parte dispositiva**

Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Senāts:

#### **resuelve**

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, en el sentido de que las tierras turbosas están totalmente excluidas de los pagos al amparo de Natura 2000?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿están comprendidas las tierras turbosas en las zonas agrícolas o forestales?
- 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 30 del Reglamento n.º 1305/2013 en el sentido de que un Estado miembro puede excluir totalmente las tierras turbosas de los pagos al amparo de Natura 2000 y de que tales disposiciones nacionales son compatibles con el objetivo compensatorio de dichos pagos establecido en el Reglamento n.º 1305/2013?
- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 30 del Reglamento n.º 1305/2013 en el sentido de que un Estado miembro puede limitar los pagos de la ayuda por las zonas de la red Natura 2000 estableciendo la ayuda únicamente respecto a la limitación de un tipo específico de actividad económica, como, por ejemplo, en las zonas forestales, solo para las actividades de explotación forestal?
- 5) ¿Debe interpretarse el artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013, en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que una persona tiene derecho, invocando sus planes para una nueva actividad económica, a un pago al amparo de Natura 2000 si, cuando adquirió la propiedad, ya tenía conocimiento de las limitaciones a las que esta se hallaba sometida?

Suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte resolución.

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO