

Asunto C-370/23**Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

13 de junio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Eslovaca)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de abril de 2023

Parte recurrente:

Mesto Rimavská Sobota (Municipio de Rimavská Sobota)

Parte recurrida:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

[omissis]

[Denominación del órgano jurisdiccional y número de asunto]

AUTO

El Najvyšší správny súd (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) de la República Eslovaca, en el asunto entre **Mesto Rimavská Sobota** (municipio de Rymawska Sobota; en lo sucesivo, «recurrente»), con domicilio en [omissis] Rimavská Sobota, [omissis] [dirección, número de identificación], representado por el despacho de abogados [omissis] [datos del abogado], y **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky** (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Eslovaca; en lo sucesivo, «recurrido») con domicilio en [omissis] [dirección] Bratislava, en el procedimiento de control de la legalidad de la decisión del recurrido [omissis] [número de asunto] de 25 de junio de 2019, sobre el recurso de casación del recurrente contra la sentencia del Krajský súd v Banskej Bystrici (Tribunal Regional de Baňská Bystrica, República Eslovaca) [omissis] [número de asunto] de 13 de mayo de 2020,

decide:

- I.** **Suspender** el procedimiento [*omissis*] [indicación de la normativa nacional].
- II.** Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, **plantear** al Tribunal de Justicia de la Unión Europea **la siguiente cuestión prejudicial:**

¿Debe interpretarse el artículo 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, en el sentido de que la comercialización de madera comprende también la venta de madera en bruto o de leña conforme al anexo I de dicho Reglamento, cuando con arreglo a lo estipulado en un contrato la tala sea realizada por el comprador siguiendo las instrucciones del vendedor y bajo su supervisión?

Motivación

- 1 El tribunal de casación plantea al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial a efectos de la interpretación del artículo 2, letras b) y c), del Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

I.

Litigio principal y procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales

- 2 Mediante decisión [*omissis*] [número de procedimiento] de 25 de junio de 2019 (en lo sucesivo, «decisión del recurrido»), en relación con la decisión de la Slovenská lešnícko-drevárska inšpekcia (Inspección Eslovaca de Montes y de la Industria Forestal) [*omissis*] [número] de 10 de abril de 2019 (en lo sucesivo, «decisión de primera instancia») el recurrido impuso al recurrente una multa de 2 000 euros de conformidad con el artículo 17, apartado 5, letra b), de la zákon č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [Ley n.º 113/2018, relativa a la comercialización de madera y productos de la madera en el mercado interior, por la que se modifican y se completan la Ley n.º 280/2017, relativa a la concesión de ayudas y subvenciones en el ámbito de la agricultura y del desarrollo rural, y la Ley n.º 292/2014, relativa a la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, por la que se modifican y completan determinadas leyes, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley sobre la madera»), por la comisión de otra infracción administrativa en el sentido del artículo 17, apartado 1, letra c), de la Ley sobre la madera, al no haber

mantenido, en su condición de agente, un sistema de diligencia debida de conformidad con el artículo 4, apartados 1, 2 y 3 de la Ley sobre la madera. Mediante dicha decisión, el recurrido impuso asimismo al recurrente medidas correctivas.

- 3 El recurrido alegó que el recurrente, en su condición de municipio, es una persona jurídica con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (Ley n.º 369/1990, relativa a los municipios), en su versión modificada, que, de conformidad con lo establecido en la ley, gestiona de manera independiente los bienes e ingresos propios. Por tanto, no se trata de una organización que no haya sido creada con fines comerciales o que no pueda ejercer una actividad comercial.
- 4 Coincidiendo con la autoridad de primera instancia, el recurrido señaló que los comprobantes de caja muestran que el recurrente vendía leña a particulares de manera directa [*omissis*]. Los comprobantes de caja se referían a los formularios «Autorización de producción propia de madera» y «L4 43 Prueba del origen de la madera», en los que se especifica el tipo de madera —leña— y el volumen correspondiente. Consideró que, dado que se trataba de una primera venta de leña, era irrelevante quién, en definitiva, había talado la madera. Según el recurrido, en la medida en que el objeto del comercio del recurrente era la madera o la leña, carece de relevancia, a efectos de la calificación del recurrente como agente, quién procede a la tala de la mercancía así vendida o si se trata de una venta de madera ya talada o de madera en pie con derecho a ulterior tala.
- 5 El recurrido señaló, además, la circunstancia de que el expediente administrativo también contiene un anuncio de licitación pública para la «venta de madera en pie» y una copia del contrato de venta [*omissis*] [número], firmada por el recurrente [*omissis*] [fecha] y [*omissis*] [*omissis*] [nombre del comprador] el comprador, cuyo artículo II, apartado 1, establece que el objeto del contrato está constituido por la obligación del vendedor (el recurrente) de «vender la madera», y conforme a cuyo artículo II, apartado 2, el vendedor se comprometía a permitir al adquirente «realizar la tala de la madera». De otras disposiciones del contrato resulta que tras la tala de la madera se debía proceder a la «medición de la madera» en presencia de los empleados del recurrente, es decir, que incluso después de la tala el recurrente seguía realizando otras actividades relacionadas con la venta y la comercialización de la madera. Así pues, el contrato tenía por objeto la madera en bruto. También en este caso, el recurrido consideró que carecía de importancia quien efectuase la tala de la madera, siempre que el objeto de la venta fuese la madera en sí misma. Por tanto, en su opinión, el recurrente tenía la condición de agente.
- 6 Habida cuenta de que el recurrente, en calidad de agente, no aplicó de manera correcta un sistema de diligencia debida, el recurrido consideró que había cometido una infracción administrativa con arreglo al artículo 17, apartado 1, letra c), de la Ley sobre la madera y le impuso una multa.

- 7 El recurrente interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la decisión del recurrido, en el que alegó que, en la medida en que vendía madera en pie junto con un derecho de tala, no tenía la condición de agente. Asimismo, adujo que nunca había distribuido ni utilizado madera o productos de la madera en el ámbito de su actividad comercial. Sostuvo que, en consecuencia, no tenía la condición de agente y no estaba sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Ley sobre la madera, ni tampoco podía ser sancionado por incumplimiento de tales obligaciones. El recurrente hizo referencia al escenario 10 *bis* de la Comunicación C(2016) de la Comisión, de 12 de [febrero] de 2016, que contiene los denominados *Ejemplos de escenarios que definen a un agente*, conforme al cual:

«El propietario forestal Z vende a la empresa A el derecho de tala, en su terreno forestal, de madera en pie con fines de distribución o de utilización por la empresa A en el ámbito de su actividad comercial.

- > *La empresa A adquiere la condición de agente cuando tala la madera para su distribución o para su utilización en el ámbito de su actividad».*
- 8 Mediante sentencia [omissis] [número de procedimiento] de 13 de mayo de 2020 (en lo sucesivo, «sentencia impugnada»), el Krajský súd v Banskej Bystrici (en lo sucesivo, «tribunal de lo contencioso-administrativo») desestimó el recurso contencioso-administrativo del recurrente. En el caso de autos, el tribunal de lo contencioso-administrativo consideró que era esencial determinar si el recurrente tenía la condición de agente que, con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento 995/2010, está obligado a aplicar el sistema de diligencia debida en el sentido del artículo 6 del mismo Reglamento. Teniendo en cuenta que el objeto de la venta en los casos constatados por las autoridades administrativas era la madera, el tribunal de lo contencioso-administrativo consideró que, a efectos de la calificación del recurrente como agente, era irrelevante que la madera se hubiese vendido en pie (correspondiendo al comprador talarla) o que se hubiese vendido después de haber sido talada. En cualquier caso se trata de la primera comercialización de la madera, es decir, del suministro de la madera por cualquier medio, con independencia de la técnica de venta empleada, para su distribución o utilización en el transcurso de una actividad comercial. En efecto, el objeto de la venta era la leña en el sentido del anexo 1 del Reglamento 995/2010.
- 9 Según el tribunal de lo contencioso-administrativo, el escenario 10 *bis* de la Comunicación C(2016) de la Comisión solo tiene carácter orientativo y no puede aplicarse en el territorio de la República Eslovaca al no responder a las exigencias establecidas por la normativa nacional. De hecho, en el modelo de venta elegido por el recurrente, el comprador ni siquiera dispone de los documentos de base que constituyen el presupuesto para la institución y el correcto mantenimiento de un sistema de diligencia debida, ya que no está inscrito como gestor forestal en el registro correspondiente previsto en la zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (Ley n.º 326/2005 de Montes), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley de

Montes»). La transferencia al comprador de la responsabilidad por el mantenimiento del sistema de diligencia debida socavaría, por tanto, el objetivo del Reglamento 995/2010 y de la Ley sobre la madera. Si el recurrente hubiera vendido efectivamente el derecho de tala de madera en pie, el comprador habría adquirido la condición de gestor forestal, estando obligado, entre otras cosas, a llevar registros de la gestión forestal y otros registros conexos, lo que no ocurrió.

- 10 El recurrente interpuso recurso de casación contra la sentencia impugnada. El recurrente sostiene que el método de venta de madera elegido por él, conforme al cual es el comprador quien tala la madera, no corresponde al concepto de «comercialización [de madera]» en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento 995/2010, y que, por tanto, no tenía la condición de «agente» en el sentido del artículo 2, letra c), de dicho Reglamento. Al mismo tiempo, hace de nuevo referencia al escenario 10 *bis* de la Comunicación C(2016) de la Comisión, que considera que sería aplicable a su caso y conforme al cual no debería ser calificado como agente.
- 11 Asimismo, el recurrente solicitó reiteradamente al tribunal de casación que suspendiera el procedimiento y planteara al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 2, letra c), del Reglamento 995/2010, ya que el presente asunto versa precisamente sobre la interpretación de este Reglamento.
- 12 El recurrido presentó observaciones sobre el recurso de casación, manteniendo en lo esencial los argumentos expuestos en su decisión. Puso de relieve que quienes compraban madera al recurrente ni siquiera disponían de los documentos de base necesarios para la institución y el mantenimiento de un sistema de diligencia debida. Únicamente el recurrente, en calidad de gestor forestal (dado que no ha transferido el derecho de aprovechamiento a un tercero), dispone de los diferentes registros exigidos por la Ley de Montes y lleva tales registros y está registrado como gestor forestal de conformidad con dicha ley, lo que le permite disponer de los documentos de base para el mantenimiento del sistema de diligencia debida. Si se hubiera producido efectivamente una venta del derecho de tala de madera en pie, como alega el recurrente, el comprador habría adquirido la condición de gestor forestal, con los derechos y obligaciones que ello comporta, lo que no ocurrió. El recurrido solicita que se desestime el recurso de casación por infundado.

II.

Derecho de la Unión

- 13 El artículo 2, letras b) y c), del Reglamento 995/2010 está redactado en los siguientes términos:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

b) “comercialización”: el suministro, remunerado o gratuito, por cualquier medio, con independencia de la técnica de venta empleada, y por primera vez en el mercado interior, de madera o productos de la madera para su distribución o utilización en el transcurso de una actividad comercial. Queda comprendido también el suministro mediante la comunicación a distancia tal como se define en la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia. El suministro al mercado interior de productos de la madera derivados de madera o productos de la madera ya comercializados en el mercado interior no constituirá “comercialización”;

c) “agente”: cualquier persona física o jurídica que comercialice madera o productos de la madera».

14 El artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento establece que «los agentes ejercerán la diligencia debida cuando comercialicen madera o productos de esa madera. A tal fin, utilizarán un marco de procedimientos y medidas, en lo sucesivo denominado “sistema de diligencia debida”, que se define en el artículo 6».

15 A tenor del artículo 19, apartado 1, del mismo Reglamento, «los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de dicho régimen».

III.

Derecho nacional

16 El artículo 1, apartado 1, letra a), de la Ley sobre la madera dispone lo siguiente: «La presente ley establece [omissis] los derechos y obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera en el mercado interior».

17 De conformidad con el artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Ley sobre la madera:

«1) El agente que comercialice madera y productos de la madera en el mercado interior está obligado a aplicar un sistema de diligencia debida, salvo que comercialice en el mercado interior madera y productos de la madera sujetos a un sistema de licencias. El sistema de diligencia debida se hará constar en papel o en formato electrónico con anterioridad a la comercialización en el mercado interior de madera o productos de la madera.

2) El agente está obligado a mantener y evaluar periódicamente el sistema de diligencia debida, salvo que se trate de un sistema de diligencia debida establecido por una entidad de supervisión.

3) El agente que comercialice en el mercado interior madera y productos de la madera de especies arbóreas o arbustivas objeto de aprovechamiento en el

territorio de la República Eslovaca y que sea propietario, administrador o gestor forestal de un terreno forestal, administrador de conformidad con una normativa específica, una persona autorizada a efectuar un aprovechamiento maderable o a eliminar la cubierta vegetal de conformidad con una normativa específica, una persona autorizada a talar especies arbóreas y arbustivas o una persona que introduzca madera y productos de la madera en el mercado interior, estará obligado a incluir en el sistema de diligencia debida información, documentos y registros de conformidad con la normativa específica e información sobre el procedimiento de aprovechamiento de la madera, de la manipulación de la madera y los productos de la madera, del transporte y comercialización en el mercado interior de la madera y de los productos de la madera y los documentos conexos.»

- 18 El artículo 17, apartado 1, letra c), de la Ley sobre la madera, en su versión vigente hasta el 31 de diciembre de 2019, dispone:

«Un agente cometerá otra infracción administrativa si [omissis] no aplica un sistema de diligencia debida o si no mantiene y evalúa periódicamente un sistema de diligencia debida de conformidad con el artículo 4, apartados 1, 2, 3 o 5 [...].»

- 19 El artículo 17, apartado 5, letra b), de la Ley sobre la madera, en su versión vigente hasta el 31 de diciembre de 2019, establece:

«La autoridad de control impondrá una multa de 2 000 a 10 000 euros por la comisión de otra infracción administrativa con arreglo a [omissis] apartado 1, letras b), c) o d), [...].»

IV.

Motivación de la petición de decisión prejudicial

- 20 Sobre la base del expediente administrativo y judicial, el tribunal de casación señala que el objeto del presente asunto es el mecanismo sancionador adoptado por el legislador nacional de conformidad con la competencia conferida por el artículo 19, apartado 1, del Reglamento 995/2010. Se trata de un procedimiento sancionador por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 995/2010, que el recurrente debería haber satisfecho en virtud de su condición de agente en el sentido del artículo 2, letras b) y c), de dicho Reglamento. Tanto en el procedimiento contencioso-administrativo como en el procedimiento de casación, el recurrente planteó esencialmente la cuestión de si el método de venta de madera elegido por él puede calificarse de comercialización en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento 995/2010 y, en consecuencia, si tiene efectivamente la condición de agente en el sentido del artículo 2, letra c), de dicho Reglamento, sujeto a las obligaciones establecidas en su artículo 4, apartado 2, y al consiguiente mecanismo sancionador previsto en su artículo 19, apartado 1, en relación con el artículo 17, apartado 5, letra b), de la Ley sobre la madera.

- 21 Sobre la base de ambos expedientes, el tribunal de casación consideró que el recurrente, en su condición de municipio, es una entidad local, es decir, una persona jurídica autónoma que gestiona sus bienes (incluida la madera). En el ámbito de la gestión de sus bienes, el recurrente optó por un modelo conforme al cual suministraba madera a personas físicas y jurídicas a título oneroso. Así, conforme a un contrato o por venta directa, vendía a personas físicas y jurídicas madera, por un volumen determinado, que no era recogida por ella, sino que era el comprador quien se encargaba de la tala (él mismo o a través de un tercero). De diversas disposiciones contractuales, así como de las alegaciones del recurrente, tanto en sede administrativa como judicial, se desprende que la tala de la madera vendida a los compradores se llevó a cabo de tal forma que empleados autorizados del recurrente (el vendedor) marcaban los árboles que debían ser talados por los compradores. De manera alternativa, delimitaban el área en la que debía procederse a la tala y esta se llevaba a cabo bajo la supervisión de los empleados del vendedor (el recurrente).
- 22 El recurrido consideró que el método elegido por el recurrente para la venta de madera constituía una comercialización en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento 995/2010 y que el recurrente, en su condición de agente en el sentido del artículo 2, letra c), de este Reglamento, debería haber cumplido las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, del mismo. A juicio del recurrido, el elemento determinante era precisamente el hecho de que el recurrente no había transferido a los compradores el derecho de aprovechamiento y de gestión de una determinada superficie de conformidad con la normativa nacional, sino que solo había vendido directamente la madera, dejando a los compradores la realización de la tala. En opinión del recurrido, si el recurrente hubiera transferido a los compradores el derecho de aprovechamiento en una superficie determinada, los compradores habrían pasado a ser gestores forestales registrados con arreglo a la Ley de Montes (normativa nacional) y únicamente sobre la base de esta condición habrían dispuesto de información suficiente para poder aplicar un sistema de diligencia debida. En opinión del recurrido, en caso de venta de un determinado volumen de madera, es irrelevante, a la luz del artículo 2, letra b), del Reglamento 995/2010, quién taló la madera, dado que el agente es quien la vendió y, por tanto, la comercializó.
- 23 El recurrente rebate tales alegaciones del recurrido, señalando que el método de venta de madera elegido por él consiste esencialmente en que, pese a la determinación del volumen de madera en el contrato, vende el derecho de aprovechamiento de madera en pie y, por tanto, no vende la madera ya talada. Haciendo referencia al escenario 10 *bis* de la Comunicación C(2016) de la Comisión, de 12 de [febrero] de 2016 (apartado [7] del presente auto), alega que este método de venta significa que no comercializa ella misma la madera en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento 995/2010 y, por tanto, no tiene la condición de agente en el sentido del artículo 2, letra c), de este Reglamento. Aduce que solo los compradores que procedieron a la tala de la madera vendida podían tener, o tienen, tal condición.

- 24 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el tribunal de casación estima que el presente asunto suscita una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, en particular, del artículo 2, letras b) y c), del Reglamento 995/2010. El tribunal de casación considera, asimismo, que la interpretación de los términos «agente» o «comercialización [de madera]» con arreglo al artículo 2, letras b) y c), de dicho Reglamento es autónoma, e independiente de la normativa nacional o de sus disposiciones acerca de quién debe tener la condición de agente. [omissis] [repetición de la cuestión prejudicial].
- 25 Al examinar el presente asunto, el tribunal de casación no ha identificado ninguna resolución del Tribunal de Justicia que se refiriera a la cuestión prejudicial planteada o al artículo 2, letras b) y c), del Reglamento 995/2010 y, en opinión de dicho tribunal, tampoco del tenor literal del artículo 2, letras b) y c), de este Reglamento puede deducirse directamente una respuesta inequívoca a tal cuestión. Dado que la cuestión controvertida se refiere a la interpretación del Derecho de la Unión, el tribunal de casación considera que el Tribunal de Justicia es competente para responder a ella.
- 26 Desde la perspectiva de la interpretación del artículo 2, letras b) y c), del Reglamento 995/2010, el tribunal de casación llama la atención, en particular, sobre la función y el objeto de dicho Reglamento, a saber, la lucha contra la tala ilegal y la comercialización en el mercado interior de productos elaborados con madera aprovechada ilegalmente (considerandos 1, 3, 15 y 16). Según el tribunal de casación, en el presente asunto se trata precisamente de la determinación razonable de los límites de la interpretación del artículo 2, letras b) y c), del Reglamento 995/2010, de modo que, por una parte, con la elección del método de comercialización de la madera (venta de la madera) no se eludan el objetivo y el sentido de este Reglamento y las obligaciones derivadas del sistema de diligencia debida y, por otra parte, no se llegue a una extensión excesiva o a una duplicación del concepto de agente en las relaciones comerciales también respecto a sujetos para los cuales no sea necesario atendiendo a la finalidad de dicho Reglamento.

V.

[omissis]

27 [omissis]

28 [omissis]

29 [omissis]

30 La resolución fue adoptada por la sala del Najvyšší správny súd Slovenskej republiky por 3 votos a favor y 0 en contra.

[omissis] [suspensión del procedimiento, resultado de la votación de la sala del tribunal, información sobre las vías de recurso].

Bratislava, a 26 de abril de 2023

[*omissis*] [nombres de los jueces]

DOCUMENTO DE TRABAJO