Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 24 de mayo de 2012*

«Agricultura — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola — Reglamentos (CE) nos 1257/1999 y 817/2004 — Ayudas a los métodos de producción agroambientales — Controles — Beneficiario de una ayuda agrícola — Hecho de impedir la realización del control sobre el terreno — Normativa nacional que exige el reembolso de todas las ayudas abonadas correspondientes a varios ejercicios — Compatibilidad»

En el asunto C-188/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Austria), mediante resolución de 12 de abril de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de abril de 2011, en el procedimiento entre

**Peter Hehenberger**

y

**Republik Österreich,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por los Sres. J. Malenovský (Presidente de Sala), E. Juhász y G. Arestis (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de marzo de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Hehenberger, por el Sr. K.F. Lughofer, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. A. Posch, S. Schmid y G. Holley y por la Sra. D. Müller, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno griego, por el Sr. I.K. Chalkias y la Sra. A.E. Vasilopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. von Rintelen y B. Schima, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80), en relación con el Reglamento (CE) nº 817/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 (DO L 153, p. 30).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Hehenberger, agricultor, y la República de Austria, en relación con el reembolso de las ayudas agroambientales que le concedieron las autoridades austriacas durante varios años, en aplicación del Reglamento nº 1257/1999.

### Marco jurídico

*Derecho de la Unión*

3 El artículo 22 del Reglamento nº 1257/1999, incluido en el capítulo VI titulado «Agroambiente», establece:

«La ayuda para la utilización de métodos de producción agropecuaria que permitan proteger el ambiente y mantener el campo (agroambiente) contribuirá a la consecución de los objetivos comunitarios en materia de agricultura y medio ambiente.

Esta ayuda fomentará:

— formas de utilización de las tierras de interés agrario que sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética,

— una extensificación de la producción agraria que sea favorable para el medio ambiente y la gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad,

— la conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados,

— el mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario,

— la aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias.»

4 El artículo 23 de dicho Reglamento dispone:

«1. La ayuda se concederá a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales por un período mínimo de cinco años. En caso necesario, podrá establecerse un período más largo cuando así se requiera para producir sus efectos ambientales determinados tipos de compromisos.

2. El contenido de los compromisos agroambientales no podrá limitarse a la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias.

Estos compromisos incluirán servicios que no se contemplen en otras medidas de ayuda, como el apoyo al mercado o las indemnizaciones compensatorias.»

5 El artículo 24 de este Reglamento indica:

«1. La ayuda respecto de los compromisos agroambientales se concederá anualmente y se calculará sobre la base de:

— el lucro cesante,

— los costes suplementarios derivados del compromiso, y

— la necesidad de proporcionar un incentivo.

Los costes de las inversiones no productivas que sean necesarias para el cumplimiento de los compromisos podrán tenerse en cuenta para el cálculo del nivel de la ayuda anual.

2. Los importes máximos anuales que podrán acogerse a la ayuda comunitaria serán los que se indican en el anexo. Estos importes se basarán en la extensión de la superficie de la explotación sobre la que se contraiga el compromiso agroambiental.»

6 El artículo 67 del Reglamento nº 817/2004, incluido en la sección 6 del capítulo II titulado «Solicitudes, controles y sanciones» establece:

«1. Las solicitudes iniciales de participación en el régimen y las sucesivas solicitudes de pago se controlarán de forma que se garantice la verificación real del cumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda.

De acuerdo con la naturaleza de la medida de ayuda, los Estados miembros establecerán los sistemas y medios para su verificación así como las personas que serán sometidas a controles.

Siempre que proceda, los Estados miembros podrán recurrir al sistema integrado de gestión y control establecido por el Reglamento (CE) nº 1782/2003.

2. Los controles consistirán en controles administrativos y controles sobre el terreno.»

7 El artículo 69 del Reglamento nº 817/2004 establece lo siguiente:

«Los controles sobre el terreno se realizarán de conformidad con el título III del Reglamento (CE) nº 2419/2001. Afectarán anualmente como mínimo al 5 % de los beneficiarios, abarcando todos los tipos de medidas de desarrollo rural establecidos en los documentos de programación. […]

Los controles sobre el terreno se realizarán a lo largo del año de acuerdo con un análisis de riesgos presentado para cada medida de desarrollo rural. En lo que respecta a las medidas de apoyo a la inversión contempladas en los capítulos I, VII, VIII y IX del título II del Reglamento (CE) nº 1257/1999, los Estados miembros podrán prever que los controles sobre el terreno se limiten a los proyectos en vías de finalización.

Se controlarán todos los compromisos y obligaciones de un beneficiario que sea posible controlar en el momento de la visita.»

8 El artículo 71, apartado 2, del Reglamento nº 817/2004 es del siguiente tenor:

«En caso de pago indebido, el beneficiario individual de una ayuda al desarrollo rural deberá reembolsar los correspondientes importes, conforme a lo establecido en el artículo 49 del Reglamento (CE) nº 2419/2001.»

9 El artículo 73 del Reglamento nº 817/2004 establece:

«Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable en caso de infracción de las disposiciones del presente Reglamento y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar su ejecución. Esas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

10 El artículo 17 del Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11), incluido en su título III titulado «Controles» establece:

«1. Los controles sobre el terreno se efectuarán sin previo aviso. No obstante, podrán notificarse con una antelación limitada a lo estrictamente necesario, siempre y cuando no se comprometa el propósito del control. Esa antelación, salvo en los casos debidamente justificados, no excederá de 48 horas.

2. Cuando proceda, los controles sobre el terreno previstos en el presente Reglamento y los demás controles establecidos en la normativa comunitaria se llevarán a cabo simultáneamente.

3. Se rechazarán las solicitudes de ayuda correspondientes si el productor o su representante impide la ejecución de un control sobre el terreno.»

11 El Reglamento nº 2419/2001 fue derogado por el Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) nº 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 (DO L 141, p. 18). En virtud del Reglamento nº 796/2004, éste se aplica a las solicitudes de ayuda por las campañas de comercialización o períodos de primas que comienzan a partir del 1 de enero de 2005 y las referencias hechas al Reglamento nº 2419/2001 se entenderán hechas a dicho Reglamento nº 796/2004.

12 El artículo 23, apartado 2, del Reglamento nº 796/2004, que reemplazó al artículo 17, apartado 3, del Reglamento nº 2419/2001, es del siguiente tenor:

«Se rechazarán las solicitudes de ayuda correspondientes si el productor o su representante impide la ejecución de un control sobre el terreno.»

*Normativa nacional*

13 Con arreglo al Reglamento nº 1257/1999, el ministerio austriaco competente adoptó las Directrices especiales para el programa austriaco de fomento de una agricultura extensiva y compatible con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (ÖPUL 2000) (en lo sucesivo, «ÖPUL 2000»). ÖPUL 2000 comprende determinadas medidas agroambientales en el seno de dicho Reglamento que deberá elegir el beneficiario en su primera solicitud de ayuda y cuya aplicación por parte de éste sobre la totalidad del territorio austriaco le permite obtener una ayuda por superficie cofinanciada por la Unión Europea.

14 ÖPUL 2000, que comprende numerosos anexos, consta de una parte general en la que se regulan, en particular, los requisitos de concesión comunes para las distintas secciones del programa, la liquidación de la ayuda, el sistema de control y la devolución en caso de incumplimiento de los requisitos de concesión, y de una parte dedicada a los requisitos específicos para la concesión de la ayuda. En Derecho austriaco, ÖPUL 2000 no tiene valor de normas abstractas y generales, sino que se tiene en cuenta, en la celebración de un contrato, como cláusulas con valor contractual.

15 En particular, el punto 1.4.4 de ÖPUL 2000, que se basa en el artículo 23 del Reglamento nº 1257/1999, establece que la primera solicitud presentada por un solicitante genera, por lo que atañe a la medida solicitada, la obligación de explotar y conservar durante cinco años las superficies de que se trate conforme a los requisitos de concesión de la ayuda, así como a cumplir todos los demás requisitos de concesión durante dicho período.

16 El punto 1.9 de ÖPUL 2000 instituye un sistema de control que autoriza a los órganos de control a acceder a todas las superficies explotadas y obliga al solicitante de la ayuda a permitir que se efectúen las medidas de control previstas.

17 Con arreglo al punto 1.10 de ÖPUL 2000, el solicitante de ayuda deberá reembolsar una ayuda concedida o, en su caso, perderá su derecho a que se le abonen las ayudas reconocidas, pero aún no abonadas, cuando no se cumplen las obligaciones previstas, los requisitos contemplados por ÖPUL 2000 o la declaración de compromiso, o incluso cuando el solicitante no ha autorizado a los órganos de control a acceder al conjunto de las superficies explotadas. Dicho punto establece, en caso de incumplimiento del compromiso quinquenal, la obligación de reembolsar las ayudas financieras ya recibidas durante el período de compromiso.

## Litigio principal y cuestión prejudicial

18 El 11 de septiembre de 2000, el Sr. Hehenberger solicitó por primera vez, ante el organismo pagador austriaco, que actuaba en nombre y por cuenta de la República de Austria, la concesión de ayudas agroambientales con arreglo a ÖPUL 2000.

19 En el marco de dicha solicitud, el Sr. Hehenberger suscribió una declaración de compromiso mediante la que se obligaba, con arreglo al punto 1.4.4 de ÖPUL 2000, a poner en marcha durante cinco años, a partir del 1 de enero de 2001, determinadas medidas agroambientales contempladas por ÖPUL 2000. Al firmar dicha declaración de compromiso, que hacía referencia expresa a ÖPUL 2000, el Sr. Hehenberger se obligaba también a atenerse a ÖPUL 2000, que formaba de ese modo parte integrante de todos los contratos de ayuda celebrados con dicho organismo. A continuación, el compromiso quinquenal se prorrogó por un año hasta el 31 de diciembre de 2006.

20 Sobre la base de dicho compromiso y de las solicitudes de pago de la ayuda presentadas anualmente por el Sr. Hehenberger, el organismo pagador austriaco abonó las ayudas agroambientales de que se trata correspondientes a los ejercicios 2001 a 2005. La solicitud anual de la ayuda correspondiente al ejercicio 2005 se presentó el 22 de abril de 2005.

21 El 12 de septiembre de 2005, los órganos de control competentes pretendieron medir las superficies de que se trata en el marco de un control sobre el terreno, con arreglo al punto 1.9 de ÖPUL 2000. No obstante, el Sr. Hehenberger denegó el acceso a dichas superficies, impidiendo que se efectuara dicho control.

22 Mediante escrito de 9 de octubre de 2006, el organismo pagador austriaco informó al Sr. Hehenberger de que no se le abonarían las ayudas agroambientales en virtud de ÖPUL 2000 correspondientes al ejercicio 2006, dado que la concesión de dichas ayudas por un año adicional se supeditaba al cumplimiento del compromiso quinquenal de ÖPUL 2000.

23 Mediante escrito de 27 de febrero de 2007, el órgano pagador austriaco imputó al Sr. Hehenberger haber imposibilitado el control sobre el terreno el 12 de septiembre de 2005. En consecuencia, dicho órgano exigió, de conformidad con el punto 1.10 de ÖPUL 2000, el reembolso de la totalidad de las ayudas que se le abonaron en virtud de ÖPUL 2000 por los ejercicios 2001 a 2005, correspondientes al período de compromiso que había suscrito previamente.

24 A continuación, el Sr. Hehenberger interpuso un recurso contra dicho reembolso ante el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. Alegó, en esencia, que la sanción consistente en obligar a reembolsar las ayudas concedidas desde hacía varios años es desproporcionada. La República de Austria solicitó que se desestimara dicho recurso.

25 Según el órgano jurisdiccional remitente, ha quedado acreditado que el Sr. Hehenberger denegó el acceso a las superficies de que se trata, impidiendo de ese modo que se efectuara el control sobre el terreno. Por tanto, considera que, habida cuenta de ÖPUL 2000 y de los contratos de ayuda que sobre la base de aquél habían celebrado las partes en el litigio principal, debía desestimarse el recurso, toda vez que la República de Austria estaba autorizada a exigir dicho reembolso en las circunstancias del caso que nos ocupa.

26 No obstante, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas acerca de la interpretación del Reglamento nº 1257/1999, en relación con el Reglamento nº 817/2004. En particular, el mencionado órgano jurisdiccional se pregunta si la citada sanción, particularmente rigurosa, prevista en el punto 1.10 de ÖPUL 2000, es compatible con las finalidades del Reglamento nº 1257/1999, que se refieren esencialmente a la conservación de superficies agrícolas, el mantenimiento del campo y el buen funcionamiento de la explotación de este último.

27 En estas circunstancias, el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el Reglamento [...] nº 1257/1999 [...], en relación con el Reglamento [...] nº 817/2004 [...], a una normativa de la autoridad que concede la ayuda según la cual, en el supuesto de que resulte imposible realizar un control sobre el terreno (medición de la superficie), el beneficiario debe restituir la totalidad de las ayudas ya concedidas en el marco de una medida agroambiental durante el período de compromiso, incluso si dichas ayudas se habían concedido y desembolsado ya para varios años?»

## Sobre la cuestión prejudicial

28 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento nº 1257/1999, en relación con el Reglamento nº 817/2004, se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual, cuando el agricultor beneficiario de una ayuda impide que se efectúe el control sobre el terreno de las superficies de que se trata, deben reembolsarse todas las ayudas ya concedidas a éste en el marco de una medida agroambiental durante el período de compromiso, incluso cuando las ayudas ya abonadas corresponden a varios ejercicios.

29 En primer lugar, procede señalar que ni el Reglamento nº 1257/1999 ni el Reglamento nº 817/2004 contienen una disposición que se oponga expresamente a dicha normativa nacional.

30 Los artículos 22 a 24 del Reglamento nº 1257/1999 definen los requisitos generales de atribución de la ayuda concedida a los métodos de protección agrícola concebidos, en particular, para preservar el espacio natural. De dichas disposiciones se infiere que las medidas agroambientales se caracterizan por el compromiso quinquenal contraído por los agricultores de que se trata de practicar una agricultura respetuosa con el medio ambiente. Como contrapartida a los compromisos agroambientales, la ayuda se concede anualmente por los Estados en función del lucro cesante incurrido o los costes adicionales producidos. (véase la sentencia de 4 de junio de 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Rec. p. I-4323, apartado 36).

31 Por lo que atañe al sistema de control de dicha ayuda plurianual a los métodos de producción agroambientales, el artículo 67 del Reglamento nº 817/2004 establece que las solicitudes iniciales de participación en el régimen y las sucesivas solicitudes de pago se controlarán de forma que se garantice la verificación real del cumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda. Además, el artículo 69 de dicho Reglamento dispone que los controles sobre el terreno tendrán por objeto todos los compromisos y obligaciones de un beneficiario que sea posible controlar en el momento de la visita.

32 Además, el citado artículo 69 subraya que los controles sobre el terreno se realizarán de conformidad con el título III del Reglamento nº 2419/2001. Dentro del mismo título «Controles», el artículo 17, apartado 3, que fue sustituido por el artículo 23, apartado 2, del Reglamento nº 796/2004, cuyo contenido normativo corresponde, en esencia, al del mencionado artículo 17, apartado 3, aclara las consecuencias jurídicas que lleva aparejadas el impedimento a que se efectúen los controles sobre el terreno. De ese modo, dichas disposiciones establecen expresamente que las solicitudes de que se trata se rechazarán si el productor o su representante impiden la ejecución de los controles sobre el terreno.

33 A este respecto, procede señalar que el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 23, apartado 2, del Reglamento nº 796/2004 en su sentencia de 16 de junio de 2011, Omejc (C-536/09, Rec. p. I-5367). En el apartado 27 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó la importancia de los controles y determinó que el hecho de impedir su ejecución sólo puede entrañar consecuencias jurídicas importantes, como la denegación de las solicitudes de ayuda.

34 Tal denegación constituye la consecuencia jurídica de la imposibilidad de verificar de modo eficaz el cumplimiento de los requisitos para la concesión de las ayudas, como exige el artículo 67 del Reglamento nº 817/2004. Por lo que respecta a las ayudas agroambientales caracterizadas por un compromiso plurianual, dichos requisitos de concesión de las ayudas no se requieren únicamente para el ejercicio durante el que se efectúa un control sobre el terreno, sino durante todo el período de compromiso por el que se concedieron las ayudas, de modo que, como exige el artículo 69 de dicho Reglamento, los controles sobre el terreno relativos a dichas ayudas tienen por objeto la totalidad de los compromisos. Por tanto, un comportamiento del agricultor que imposibilita que se efectúen dichos controles impide verificar que se han cumplido los requisitos citados durante todo el período de compromiso.

35 De ello deriva que deben rechazarse las solicitudes de ayudas agroambientales cuya aplicación se extiende a varios años, cuando el beneficiario de ayudas agroambientales impide que se lleve a cabo un control sobre el terreno, de modo que resulte imposible verificar si se han cumplido durante todo el período de compromiso los requisitos para su concesión, de conformidad con los artículos 17, apartado 3, del Reglamento nº 2419/2001 y 23, apartado 2, del Reglamento nº 796/2004. De ese modo, dichas disposiciones cubren todas las solicitudes relativas a los citados requisitos para la concesión, que deben cumplirse durante todo el período del proyecto agroambiental para el que se comprometió el beneficiario y que constituyen el objeto del control sobre el terreno.

36 Por tanto, como se desprende del artículo 71, apartado 2, del Reglamento nº 817/2004, el beneficiario mencionado está obligado a reembolsar el conjunto de los importes de las ayudas agroambientales que se le abonaron relacionadas con las solicitudes rechazadas.

37 Por otra parte, procede señalar que, cuando el legislador de la Unión establece requisitos de admisibilidad para la concesión de una ayuda, la exclusión provocada por la inobservancia de alguna de esas condiciones no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la inobservancia de las referidas condiciones legalmente establecidas (véanse, en ese sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 2004, Toeters y Verberk, C-171/03, Rec. p. I-10945, apartado 47, y de 24 de mayo de 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Rec. p. I-3997, apartado 47). Del mismo modo, la desestimación de una solicitud de ayuda debida a la imposibilidad de verificar los requisitos de

admisibilidad como consecuencia de un comportamiento del agricultor que obstaculiza que se lleve a cabo un control sobre el terreno no puede considerarse una sanción y, por tanto, estar sujeta a la aplicación del artículo 73 del Reglamento nº 817/2004.

38 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el Reglamento nº 1257/1999, en relación con el Reglamento nº 817/2004, no se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual, cuando el agricultor beneficiario de una ayuda impide que se efectúe un control sobre el terreno de las superficies de que se trata, deben reembolsarse todas las ayudas ya concedidas a este último en el marco de una medida agroambiental durante el período de compromiso, incluso cuando las ayudas abonadas corresponden a varios ejercicios.

## Costas

39 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) declara:

**El Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, en relación con el Reglamento (CE) nº 817/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación de dicho Reglamento nº 1257/1999, no se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual, cuando el agricultor beneficiario de una ayuda impide que se efectúe un control sobre el terreno de las superficies de que se trata, deben reembolsarse todas las ayudas ya concedidas a este último en el marco de una medida agroambiental durante el período de compromiso, incluso cuando las ayudas abonadas corresponden a varios ejercicios.**

Firmas