Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 9 de junio de 2016 *

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Sistema integrado de gestión y de control relativo a determinados regímenes de ayudas — Reglamento (CE) n.º 1782/2003 — Régimen de pago único — Artículos 43 y 44 — Derechos de ayuda basados en las superficies — Hectáreas admisibles a efectos de la ayuda por superficie — Pastos permanentes — Normativa nacional que supedita la admisibilidad de las superficies de pastos permanentes que excedan de las superficies forrajeras tenidas inicialmente en cuenta para determinar los derechos de ayuda al requisito de que se utilicen para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado»

En los asuntos acumulados C-333/15 y C-334/15,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante autos de 22 de mayo de 2015, recibidos en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2015, en los procedimientos entre

María del Pilar Planes Bresco

y

Comunidad Autónoma de Aragón,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Šváby, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský y M. Vilaras (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J. Guillem Carrau y H. Kranenborg, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 2016;

* Lengua de procedimiento: español.

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación de los artículos 29, 43 y 44 del 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), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2012/2006 del Consejo, de 19 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 384, p. 8) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1782/2003»).

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre la Sra. María del Pilar Planes Bresco, agricultora, y la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con los métodos de determinación de la superficie de su explotación agraria que podía optar a la percepción de la ayuda única por superficie prevista en el Reglamento n.º 1782/2003 correspondiente a las campañas agrícolas de los años 2007 y 2008, respectivamente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1782/2003

3 El considerando 4 del Reglamento n.º 1782/2003 precisa:

«Dado que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo, resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo.»

4 El considerando 24 del Reglamento n.º 1782/2003 señala:

«El aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria y la promoción de la calidad alimentaria y de las normas medioambientales implican necesariamente un descenso de los precios institucionales de los productos agrarios y un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos y fomentar una agricultura más orientada al mercado y sostenible, es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación. Si bien la disociación no alterará los importes reales pagados a los agricultores, aumentará sensiblemente la eficacia de la ayuda a la renta. Resulta, pues, procedente condicionar el pago único por explotación al cumplimento de una serie de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales, así como de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales.»

5 El artículo 2 de dicho Reglamento define los conceptos de «agricultor», de «explotación» y de «actividad agraria» en los siguientes términos:

«a) "agricultor": toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad, tal como se establece en el artículo 299 del Tratado, y que ejerza una actividad agraria;

b) "explotación": todas las unidades de producción administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro;

c) "actividad agraria": la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5».

6 El artículo 5 del mismo Reglamento dispone:

«1. Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate,. [...]

2. Los Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes. [...]

No obstante, un Estado miembro podrá, en circunstancias debidamente justificadas, hacer excepciones a lo dispuesto en el párrafo primero, a condición de que tome medidas para impedir toda reducción significativa de su superficie total de pastos permanentes.

[...]»

7 El artículo 29 del Reglamento n.º 1782/2003 establece:

«Sin perjuicio de cualesquiera disposiciones específicas contenidas en regímenes de ayuda concretos, no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que éste ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda.»

8 El artículo 37, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«El importe de referencia será igual a la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año natural del período de referencia indicado en el artículo 38, se haya concedido a un agricultor al amparo de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI, calculado y ajustado de conformidad con lo previsto en el anexo VII.

[...]»

9 El artículo 38 del mismo Reglamento puntualiza que «el período de referencia comprenderá los años naturales 2000, 2001 y 2002».

10 El artículo 43 del Reglamento n.º 1782/2003, titulado «Determinación de los derechos de ayuda», establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48, se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el anexo VI.

El número total de derechos de ayuda será igual al número medio de hectáreas anteriormente citado.

[...]

2. El número de hectáreas a que se refiere el apartado 1 incluirá además:

[...]

b) la totalidad de la superficie forrajera durante el período de referencia.

3. A efectos de lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del presente artículo, se entenderá por "superficie forrajera" la superficie de la explotación que estuviera disponible durante todo el año natural [...] para la cría de animales incluidas las superficies de uso compartido y las superficies con cultivo mixto. La superficie forrajera no incluirá:

— las construcciones, los bosques, las albercas y los caminos

— las superficies dedicadas a otros cultivos que puedan recibir una ayuda comunitaria, a cultivos permanentes o a cultivos hortícolas

— las superficies que puedan acogerse al sistema de ayudas en favor de los agricultores que se dedican a los cultivos herbáceos, utilizadas a efectos del régimen de ayudas en favor de los forrajes desecados o sujetas a un régimen nacional o comunitario de retirada de tierras de la producción.

4. Los derechos de ayuda por hectárea no podrán modificarse, excepto que se decida otra cosa.»

11 De conformidad con el artículo 44 del Reglamento n.º 1782/2003, titulado «Uso de los derechos de ayuda»:

«1. Todo derecho de ayuda unido a una hectárea admisible permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho.

2. Se entenderá por "hectáreas admisibles" las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

[...]

3. El agricultor declarará las parcelas correspondientes a la hectárea admisible unida a cada derecho de ayuda. Salvo en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales, dichas parcelas estarán a disposición del agricultor durante un período de 10 meses como mínimo, que se iniciará a partir de una fecha que deberá fijar el Estado miembro, pero que no podrá ser anterior al 1 de septiembre del año natural precedente al año en que se haya presentado la solicitud de participación en el régimen de pago único.

4. Los Estados miembros podrán, en determinadas circunstancias, autorizar al agricultor a modificar su declaración, siempre que respete el número de hectáreas correspondiente a sus derechos de ayuda, así como las condiciones para la concesión del pago único para la superficie de que se trate.»

Reglamentos (CE) n.º 795/2004 y (CE) n.º 796/2004

12 El artículo 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO 2004, L 141, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 291, p. 18), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1974/2004 de la Comisión, de 29 de octubre de 2004 (DO 2004, L 345, p. 85) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 795/2004»), establece:

«A los efectos del título III del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 y del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones siguientes:

a) "superficie agraria": la superficie total dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes».

13 El artículo 2, letra e), del Reglamento n.º 795/2004 precisa qué debe entenderse por «pastos permanentes» remitiéndose al Reglamento (CE) n.º 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) n.º 1782/2003 (DO 2004, L 141, p. 18; corrección de errores en DO 2005, L 37, p. 22).

14 Según la definición del artículo 2, número 2, del Reglamento n.º 796/2004, son pastos permanentes «las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más».

Derecho español

15 El apartado decimotercero de la Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2007/2008 (año 2007), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2007 (*Boletín Oficial de Aragón*, n.º 13, de 31 de enero de 2007, p. 1310), establece, en su número 1, lo siguiente:

«Se considerarán hectáreas admisibles [a efectos de la ayuda]:

a) Las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo, superficies plantadas de lúpulo, superficies de olivar e islas de olivar, así como los pastos permanentes.

No obstante, los pastos permanentes sólo serán admisibles para aquellas explotaciones a las que se les ha computado superficie forrajera para la asignación de derechos de pago único, y en una superficie máxima que no supere la media de la superficie forrajera tenida en cuenta para la asignación de derechos de pago único. Los pastos permanentes declarados al margen de lo indicado en el presente párrafo no serán admisibles, por entender que el beneficiario ha creado artificialmente las condiciones para la concesión del pago, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003.

[...]»

16 El apartado decimosexto de la Orden de 24 de enero de 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, la solicitud de asignación de derechos de pago único con cargo a la reserva nacional, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2008/2009 (año 2008), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2008 (*Boletín Oficial de Aragón* n.º 12, de 30 de enero de 2008, p. 956), incluye disposiciones idénticas a las del apartado decimotercero, número 1, letra a), de la Orden de 24 de enero de 2007, a las que se añade un último párrafo que establece lo siguiente:

«No se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior si el agricultor demostrara que en el momento de la solicitud es titular de una explotación ganadera y que utiliza los pastos permanentes declarados para la alimentación del ganado de la explotación».

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-333/15

17 El 30 de abril de 2007, la recurrente en el litigio principal presentó una solicitud de ayuda de pago único en virtud del Reglamento n.º 1782/2003, declarando en ese contexto 48,47 hectáreas como «hectáreas admisibles a los efectos de justificación de ayudas normales».

18 No obstante, mediante resolución de 11 de junio de 2007, el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón realizó un ajuste de la superficie declarada por la recurrente en el litigio principal, reduciéndola a 28,70 hectáreas «por superar los pastos permanentes a la superficie forrajera». De los 63,48 derechos de ayuda asignados a la recurrente en el litigio principal, 34,78 fueron excluidos por considerarlos «no utilizados».

19 El 26 de junio de 2009, el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón desestimó el recurso de alzada interpuesto por la recurrente en el litigio principal contra dicha resolución, señalando que el apartado decimotercero de la Orden de 24 de enero de 2007 resultaba de aplicación a su solicitud.

20 Mediante sentencia de 13 de marzo de 2013, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, considerando que la Orden de 24 de enero de 2007 aplicada por el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón era plenamente respetuosa con el Derecho de la Unión, desestimó el recurso en vía jurisdiccional interpuesto por la recurrente en el litigio principal contra la resolución de 26 de junio de 2009.

Asunto C-334/15

21 El 22 de abril de 2008, la recurrente en el litigio principal presentó una nueva solicitud de ayuda de pago único en virtud, en particular, del Reglamento n.º 1782/2003, declarando en ese contexto 63,48 hectáreas como «hectáreas admisibles a los efectos de justificación de ayudas normales».

22 Mediante resolución de 25 de noviembre de 2008, el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón realizó nuevamente un ajuste de la superficie declarada por la recurrente en el litigio principal, reduciéndola a 29,01 hectáreas «por superar los pastos permanentes a la superficie forrajera». De los 63,48 derechos de ayuda asignados a la recurrente en el litigio principal, 34,47 fueron excluidos por considerarlos «no utilizados».

23 El 2 de marzo de 2010, el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón desestimó el recurso de alzada interpuesto por la recurrente en el litigio principal contra dicha resolución, señalando que el apartado decimotercero de la Orden de 24 de enero de 2007 resultaba de aplicación a su solicitud.

24 Mediante sentencia de 5 de abril de 2013, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, considerando que la Orden de 24 de enero de 2007 aplicada por el Consejero de Agricultura del Gobierno de Aragón era plenamente respetuosa con el Derecho de la Unión, desestimó el recurso en vía jurisdiccional interpuesto por la recurrente en el litigio principal contra la resolución de 2 de marzo de 2010.

Cuestiones prejudiciales

25 La recurrente en los litigios principales ha interpuesto ante el Tribunal Supremo sendos recursos de casación contra las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 13 de marzo y de 5 de abril de 2013, invocando, fundamentalmente, la infracción del artículo 44 del Reglamento n.º 1782/2003 y del Reglamento n.º 795/2004. Alega, en particular, que estos Reglamentos exigen, sin establecer ninguna limitación, que tanto las tierras de cultivo como los pastos permanentes sean considerados hectáreas admisibles, excluyendo de tal categoría únicamente las superficies que tengan cultivos permanentes o bosques o que sean utilizadas para actividades no agrarias. Por consiguiente, la Administración no puede excluir parte de las hectáreas que ella ha declarado debido a que constituyen pastos permanentes; así pues, la Orden de 24 de enero de 2007 es, a su juicio, contraria al Reglamento n.º 1782/2003 en la medida en que vacía de contenido el concepto de «hectárea admisible».

26 En estas circunstancias, el Tribunal Supremo ha resuelto suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, que se formulan en términos idénticos en los asuntos C-333/15 y C-334/15:

«1)

¿Deben interpretarse los artículos 43 y 44 del Reglamento (CE) [n.º] 1782/2003 [...] en el sentido de que se oponen a una regulación nacional que excluye de la condición de hectáreas admisibles todas aquellas superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de las que en su día se tuvieron en cuenta para determinar los derechos normales que le correspondían, condicionando la inclusión de dichas superficies, y por tanto la sustitución de tierras de cultivo por pastos, a que estos últimos se dediquen de manera efectiva a la cría de ganado en el concreto ejercicio anual para el que pretende activar los derechos de ayuda?

Y en el caso de que la respuesta a la anterior pregunta fuera negativa,

2) ¿Debe interpretarse el artículo 29 del Reglamento (CE) [n.º] 1782/2003 [...], al excluir los pagos derivados de los regímenes de ayuda a aquellos beneficiarios de los mismos "cuando se demuestre que éstos han creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda", en el sentido de que no permite a los Estados nacionales aprobar disposiciones generales que reduzcan el número de "hectáreas admisibles" (de pastos permanentes), objetivando supuestos generales en los que se presume la artificiosidad del beneficiario en la creación de condiciones para obtener el pago sin demostrar, de manera concreta y en relación con un agricultor específico, la actividad efectuada por dicho agricultor y el comportamiento desarrollado por el mismo?»

27 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2015 se resolvió acumular los asuntos C-333/15 y C-334/15 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

28 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 1782/2003 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que impide que sean tenidas en cuenta, como hectáreas admisibles a los efectos de la ayuda por superficie correspondiente a una campaña agrícola, aquellas superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de la superficie de pastos permanentes que se tuvo en cuenta en su día para determinar el importe de los derechos de ayuda por hectárea a menos que éste demuestre que dichas superficies se utilizan efectivamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado durante la campaña agrícola de que se trate.

29 Ante todo, debe precisarse que, si bien el Reglamento n.º 1782/2003 ha quedado derogado por el 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), son sus disposiciones las que resultan de aplicación, teniendo en cuenta la fecha en la que se produjeron los hechos de los litigios principales.

30 A continuación, debe recordarse que, en virtud del Reglamento n.º 1782/2003, cada agricultor tiene derecho cada año, siempre que se respeten una serie de normas, que se satisfagan una serie de requisitos en materia de buena gestión y de buenas condiciones agrarias y medioambientales y que se cumplan las formalidades de declaración, al pago de una ayuda por superficie cuyo importe se determina en función de los derechos de ayuda por hectárea que se le hubiesen asignado al entrar en vigor el régimen establecido por dicho Reglamento.

31 Con arreglo al artículo 43, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, el derecho de ayuda por hectárea de cada agricultor se calcula dividiendo el importe de referencia —es decir, la media de los importes de las ayudas directas que se le hubiesen concedido durante el período trienal de referencia, esto es, los años 2000 a 2002— por el número medio de hectáreas que, durante ese mismo período, hubiesen dado lugar a tales ayudas, siendo el número total de derechos de ayuda igual a ese número medio de hectáreas. El artículo 43, apartado 2, del referido Reglamento puntualiza que la totalidad de la superficie forrajera durante el período de referencia se incluye en el cálculo del número medio de hectáreas que se tienen en cuenta para calcular los derechos de ayuda.

32 De conformidad con el artículo 44, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, todo derecho de ayuda unido a una hectárea admisible permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho. El artículo 44, apartado 2, del referido Reglamento establece que las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias, constituyen hectáreas admisibles a efectos de la ayuda por superficie.

33 Por consiguiente, como ha señalado la Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones, para que las tierras declaradas por un agricultor con el fin de obtener la ayuda por superficie resulten admisibles en el sentido de esta última disposición, deben cumplir tres requisitos, a saber: en primer lugar, debe tratarse de superficies agrarias; en segundo lugar, deben formar parte de la explotación agraria de dicho agricultor y, en tercer lugar, no pueden estar ocupadas por cultivos permanentes o bosques o ser utilizadas para actividades no agrarias (véase la sentencia de 2 de julio de 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, apartado 54).

34 A este respecto, en primer lugar, el artículo 2, letra a), del Reglamento n.º 795/2004 define la «superficie agraria» como la superficie total dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes. Por su parte, el artículo 2, número 2, del Reglamento n.º 796/2004, al que se remite el artículo 2, letra e), del Reglamento n.º 795/2004, define los «pastos permanentes» como las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más.

35 De estas disposiciones se desprende que la calificación de «pastos permanentes» —y, por tanto, de «superficie agraria»— depende de la utilización efectiva de las tierras en cuestión y que se debe calificar de «agraria» una superficie cuando se utiliza, en particular, como pasto permanente (sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartado 37).

36 En segundo lugar, el artículo 2, letra b), del Reglamento n.º 1782/2003 define la «explotación agraria» como todas las unidades de producción administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro, mientras que el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento define al «agricultor» como, en particular, toda persona física o jurídica cuya explotación esté situada en el territorio de la Unión y que ejerza una actividad agraria.

37 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las superficies agrarias forman parte de la explotación de un agricultor cuando éste ostenta la facultad de administrarlas con el fin de realizar una actividad agraria, es decir, cuando éste dispone en relación con dichas superficies de una autonomía suficiente para realizar su actividad agraria (véanse las sentencias de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartados 58 y 62, y de 2 de julio de 2015, Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, apartado 44, y Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, apartado 58).

38 Debe señalarse que no es objeto de controversia en los litigios principales que las hectáreas declaradas por la recurrente en dichos litigios con el fin de obtener la ayuda por superficie correspondiente a las campañas agrícolas de los años 2007 y 2008 forman parte de la superficie agraria de su explotación, ni que las tierras de pastos permanentes declaradas responden efectivamente a tal calificación. En cualquier caso, corresponde al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo las verificaciones necesarias a este respecto.

39 En tercer lugar, debe destacarse, por una parte, que el Reglamento n.º 1782/2003, como se desprende del apartado 33 de la presente sentencia, no supedita la admisibilidad a efectos de la ayuda por superficie de las superficies de pastos permanentes de una explotación agraria al requisito de que se correspondan con las superficies forrajeras tenidas en cuenta en su día para calcular los derechos de ayuda de dicha explotación.

40 Por otra parte, el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1782/2003 define el concepto de «actividad agraria» como, entre otros, el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de dicho Reglamento, tomando en consideración dicha actividad al mismo nivel que la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas.

41 Con ese objetivo, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003 dispone que los Estados miembros deben garantizar que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Por lo demás, el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento establece que los Estados miembros deben garantizar que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes.

42 A este respecto, el Reglamento n.º 796/2004 define las diversas obligaciones tendentes al mantenimiento de los pastos permanentes que deben respetar tanto los Estados miembros como los agricultores. En particular, el artículo 3 de dicho Reglamento establece que el objetivo que deben alcanzar los Estados miembros es mantener, a escala nacional o regional, la proporción entre la superficie de pastos permanentes y la superficie agrícola total. El artículo 4 de ese mismo Reglamento añade, concretamente, que, en caso de que dicha proporción disminuya en perjuicio de los pastos permanentes, el Estado miembro de que se trate impondrá la obligación a los agricultores de no dedicar a otras utilizaciones las tierras dedicadas a pastos permanentes sin solicitar autorización previa.

43 De ello se desprende que las superficies de pastos permanentes de una explotación agraria son admisibles a efectos de la ayuda por superficie en la medida en que formen parte de la superficie agraria de dicha explotación, y que, como ha señalado la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, su mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales constituye en sí mismo una actividad agraria, sin que sea relevante a este respecto el hecho de que las gramíneas y otros forrajes herbáceos —a cuya producción deben dedicarse dichas superficies con arreglo al artículo 2, número 2, del Reglamento n.º 796/2004— no se utilicen directamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado.

44 Confirman este análisis los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1782/2003 y el papel que se reconoce a los pastos permanentes en la realización de tales objetivos.

45 Efectivamente, por una parte, el Reglamento n.º 1782/2003 señala, en su considerando 4, que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo y que resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo.

46 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la protección del medioambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión, debe considerarse un objetivo que forma parte de la política común en el ámbito de la agricultura (sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, apartado 29) y que forma parte, más precisamente, de los objetivos del régimen de pago único (sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartado 39), como se desprende de los considerandos 3, 21 y 24 del Reglamento n.º 1782/2003.

47 Por otra parte, el Reglamento n.º 1782/2003, como se deriva de su considerando 24, pretendía reemplazar el sistema de ayudas directas a la producción existente hasta entonces por un sistema de ayudas directas a las explotaciones agrarias, disociadas de la producción y abonadas directamente a los agricultores como complemento a su renta (véase la sentencia de 5 de febrero de 2015, Agrooikosystimata, C-498/13, EU:C:2015:61, apartado 40).

48 De ello se desprende que todas las superficies de pastos permanentes que formen parte de la superficie agraria de una explotación agraria serán admisibles a los efectos de la ayuda por superficie en el sentido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 1782/2003, sin que tal admisibilidad se supedite al requisito de que dichas superficies se correspondan con las superficies forrajeras incluidas en su día en el cálculo del número medio de hectáreas tenidas en cuenta para calcular los derechos de ayuda, o al requisito de que las superficies de pastos permanentes que excedan de dichas superficies forrajeras se utilicen efectivamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado, siempre que se destinen a una actividad agraria en el sentido de dicho Reglamento, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

49 Por consiguiente, debe responderse a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 1782/2003 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que impide que sean tenidas en cuenta, como hectáreas admisibles a los efectos de la ayuda por superficie correspondiente a una campaña agrícola, aquellas superficies de pastos

permanentes declaradas por un agricultor que excedan de la superficie de pastos permanentes que se tuvo en cuenta en su día para determinar el importe de los derechos de ayuda por hectárea a menos que éste demuestre que dichas superficies se utilizan efectivamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado durante la campaña agrícola de que se trate.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

50 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda, al haber sido formulada únicamente para el supuesto de que se respondiera negativamente a la primera cuestión prejudicial.

Costas

51 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, 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 de los litigios principales, 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 Octava) declara:

El 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, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2012/2006 del Consejo, de 19 de diciembre de 2006, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que impide que sean tenidas en cuenta, como hectáreas admisibles a los efectos de la ayuda por superficie correspondiente a una campaña agrícola, aquellas superficies de pastos permanentes declaradas por un agricultor que excedan de la superficie de pastos permanentes que se tuvo en cuenta en su día para determinar el importe de los derechos de ayuda por hectárea a menos que éste demuestre que dichas superficies se utilizan efectivamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado durante la campaña agrícola de que se trate.

Firmas