Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 14 de octubre de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Política agrícola común — Regímenes de ayuda directa — Normas comunes — Régimen de pago único — Reglamento (CE) n.º 1120/2009 — Artículo 2, letra c) — Concepto de "pastos permanentes" — Rotación de cultivos — Inundaciones naturales y periódicas de los prados y pastos situados en una zona de especial protección medioambiental»

En el asunto C-373/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Szczecin, Polonia), mediante resolución de 18 de junio de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de agosto de 2020, en el procedimiento entre

A.M.

y

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por la Sra. I. Ziemele (Ponente), Presidenta de la Sala Sexta, en funciones de Presidenta de la Sala Séptima, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de A.M., por él mismo;

– en nombre del Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, por la Sra. J. Goc-Celuch, radca prawny;

* Lengua de procedimiento: polaco.

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Kaduczak y A. Sauka, en calidad de agentes;

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

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre A.M., agricultor, y el Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Moderzacji Rolnictwa (Director del Departamento Regional de la Agencia para la Reestructuración y Modernización de la Agricultura), en relación con la decisión de este último de denegar a A.M. determinados pagos agroambientales y de ordenarle el reembolso de las cantidades ya abonadas por ese concepto, por considerar que dicho agricultor había practicado una rotación de cultivos a raíz de la inundación o del anegamiento de las tierras clasificadas como «pastos permanentes», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1698/2005

3 El artículo 50 *bis* del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2005, L 277, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 74/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009 (DO 2009, L 30, p. 100) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1698/2005»), titulado «Principales requisitos», disponía en su apartado 1:

«Los beneficiarios de las ayudas previstas en el artículo 36, letra a), incisos i) a v), y letra b), incisos i), iv) y v), cumplirán, en toda la explotación, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que estipulan los artículos 5 y 6 y los anexos II y III del Reglamento (CE) n.º 73/2009[, 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)].»

4 El Reglamento n.º 1698/2005 fue derogado por el 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) (DO 2013, L 347, p. 487).

Reglamento n.º 73/2009

5 El considerando 7 del Reglamento n.º 73/2009 exponía:

«En 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 (DO 2003, L 270, p. 1)] se reconoció el efecto medioambiental positivo de los pastos permanentes. Deben mantenerse las medidas de dicho Reglamento destinadas a fomentar el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y prevenir su transformación masiva en tierras de cultivo.»

6 Los artículos 4 a 6 del Reglamento n.º 73/2009 figuraban en el capítulo 1, titulado «Condicionalidad», del título II de este, con el epígrafe «Disposiciones generales aplicables a los pagos directos» y se referían a los requisitos que todo agricultor que recibiese pagos directos debía cumplir.

7 El anexo II del Reglamento n.º 73/2009, titulado «Requisitos legales de gestión contemplados en los artículos 4 y 5», mencionaba, en particular, 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 (DO 1992, L 206, p. 7).

8 El anexo III de este Reglamento, titulado «Buenas condiciones agrarias y medioambientales contempladas en el artículo 6», establecía, en particular, por lo que respecta al nivel mínimo de mantenimiento, la necesidad de mantener las particularidades topográficas, incluidos, cuando proceda, setos, estanques, zanjas, árboles en hilera, en grupo o aislados, y bordes de campos.

9 El Reglamento n.º 73/2009 fue derogado por el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común (DO 2013, L 347, p. 608).

Reglamento n.º 1120/2009

10 El artículo 2 del Reglamento n.º 1120/2009, con el título «Definiciones», disponía:

«A los efectos del título III del Reglamento [n.º 73/2009] y del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones siguientes:

[…]

c) “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, excluidas las superficies retiradas de la producción […]; y a tal efecto, se entenderá por “gramíneas u otros forrajes herbáceos” todas las plantas herbáceas que se suelen encontrar en los pastos naturales o que se incluyen en las mezclas de semillas para pastos o prados de siega en el Estado miembro (utilizadas o no para pasto de los animales). Los Estados miembros podrán incluir los cultivos herbáceos que figuran en la lista del anexo I;

[…]».

11 El Reglamento n.º 1120/2009 fue derogado por el Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento n.º 1307/2013 y que modifica el anexo X de dicho Reglamento (DO 2014, L 181, p. 1).

Derecho polaco

12 El artículo 5 de la Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Ley de Ayuda al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en el marco del Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013), de 7 de marzo de 2007, dispone:

«1. El programa se ejecutará en territorio polaco e incluirá las siguientes medidas:

[…]

14) un programa agroambiental;

[…]».

13 El artículo 18 *bis* de dicha Ley establece:

«Cuando la concesión de la ayuda esté sujeta a las normas y criterios de condicionalidad establecidos en el Reglamento [n.º 73/2009] […], y en las disposiciones del Derecho de la Unión adoptadas en aplicación de dicho Reglamento, se entenderá por “normas y criterios” los establecidos en las disposiciones relativas a los pagos en virtud de los regímenes de ayuda directa.»

14 El artículo 1 del Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania «Program rolnośrodowiskowy» objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Decreto del Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural sobre requisitos especiales y

procedimiento de concesión de ayuda financiera en el marco de la medida «Programa agroambiental» incluida en el Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013), de 13 de marzo de 2013 (en lo sucesivo, «Decreto agroambiental»), tiene el siguiente tenor:

«El presente Decreto establece los requisitos y procedimientos para la concesión, el pago y el reembolso de la ayuda financiera (en lo sucesivo, "pago agroambiental"), concedida en virtud de la medida "Programa agroambiental" incluida en el Programa de Desarrollo Rural para los años 2007 a 2013 (en lo sucesivo, "Programa"), y en particular:

[…]

5) la forma en que se evalúa la importancia de los incumplimientos a que se refiere el artículo 54, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1122/2009 [de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento n.º 73/2009 en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos en este Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65)], […] en caso de incumplimiento de los requisitos mínimos relativos a la utilización de abonos y productos fitosanitarios:

6) el porcentaje de reducción del pago agroambiental en función de la importancia del incumplimiento observado, así como los casos de incumplimiento considerados leves a que se refiere el artículo 24, apartado 2, del Reglamento [n.º 73/2009];

[…]».

15 El artículo 2 de dicho Decreto está redactado en los siguientes términos:

«1. Se concederá una ayuda agroambiental a un agricultor, en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento n.º 73/2009 (en lo sucesivo, "agricultor"), si:

[…]

3) suscribe un compromiso agroambiental por un período de cinco años, previsto en el artículo 39 del Reglamento [n.º 1698/2005] (en lo sucesivo, "compromiso agroambiental"), que imponga mayores exigencias que los requisitos mínimos, de conformidad con el plan de acción agroambiental;

[…]».

16 El artículo 4 del citado Decreto dispone:

«1. El compromiso agroambiental se aplicará en el marco de uno o varios de los paquetes siguientes:

[…]

2) Paquete 2. Agricultura ecológica.

3) Paquete 3. Pastos permanentes extensivos.

[…]

2. Un agricultor que aplique un compromiso agroambiental:

1) conservará en la explotación agrícola los pastos permanentes —en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento [n.º 1120/2009] (en lo sucesivo, "pastos permanentes")— existentes en dicha explotación e identificados en el plan de actividad agroambiental, así como los elementos paisajísticos no utilizados para fines agrícolas que constituyan refugios para la fauna silvestre existentes en dicha explotación e identificados en dicho plan;

[…]».

17 El artículo 38, apartado 6, del citado Decreto prevé:

«Si el agricultor no ha conservado ningún pasto permanente o elemento del paisaje agrícola no utilizado para fines agrícolas existente en la explotación e identificado en el plan de actividad agroambiental en el sentido del artículo 4, apartado 2, punto 1, el pago agroambiental se le adeudará por un importe reducido en un 20 % el año en que se haya constatado dicho incumplimiento.»

18 El anexo 3 del Decreto agroambiental, titulado «Requisitos para los paquetes individuales y sus variantes», contiene las siguientes precisiones:

«[…]

II. Paquete 2. Agricultura ecológica

[…]

2) en caso de aplicación simultánea en las mismas tierras agrícolas:

Paquete 3. Pastos permanentes extensivos — siega en un plazo adecuado fijado en la parte III.

[…]

III. Paquete 3. Pastos permanentes extensivos

[…]

2. Requisitos adicionales para el paquete en caso de siega de pastos permanentes:

[…]».

19 El Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Decreto n.º 14/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental sobre el Parque Paisajístico de Ińsko), de 27 de julio de 2005, dispone, en su artículo 3, apartado 1:

«El parque estará sujeto a las siguientes prohibiciones:

[…]

8) El relleno y transformación de masas de agua y humedales;

[…]».

20 El Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Decreto n.º 36/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental sobre el Plan de Protección del Parque Paisajístico de Ińsko), de 10 de noviembre de 2005, establece, en su artículo 2, apartado 1:

«La protección del parque tendrá por objeto preservar, difundir y promover el patrimonio natural, histórico y cultural, así como sus características paisajísticas en condiciones de desarrollo sostenible y, en particular:

[…]

3) conservar las poblaciones de especies raras y protegidas de hongos, plantas y animales, así como sus hábitats, y en particular las aves silvestres y sus hábitats en la zona de especial protección para las aves Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

[…]

2. Los objetivos a que se refiere el apartado 1 se llevarán a cabo mediante:

1) la conservación y, en el caso de elementos naturales destruidos o degradados, la restauración:

[…]
c) de poblaciones forestales situadas en los campos, en los márgenes de las carreteras y en la zona que rodea el agua, así como los estanques situados en campos o bosques;

[…]».

21 El artículo 3, apartado 1, de dicho Decreto está redactado en los siguientes términos:

«Para la consecución de los objetivos de protección del parque deben identificarse las siguientes condiciones naturales:

[…]

4) la zona del parque es atravesada por la línea divisoria de las aguas entre la cuenca hidrográfica del río Rega y la cuenca hidrográfica del río Ina, y la práctica totalidad de la zona del parque se encuentra en la cuenca hidrográfica del río Ina;

[…]

6) el parque alberga hábitats naturales enumerados en catorce categorías del anexo I de la Directiva [92/43];

[…]».

22 A tenor del artículo 4 del referido Decreto:

«La identificación y la definición de los medios para eliminar o reducir las amenazas existentes y potenciales, interiores y exteriores, así como sus efectos, se presentarán en el cuadro siguiente:

"Medios que permitan eliminar o reducir las amenazas y sus efectos":

[…]

13 — Aplicación de programas agroambientales y del código de buenas prácticas agrícolas […] Protección de las poblaciones forestales situadas en campos, estanques y otros terrenos baldíos naturales. Creación o extensión de zonas "tampón" en las inmediaciones:

masas de agua de una anchura mínima de 20 m

[…]

21 — Exclusión de nuevas instalaciones de protección contra las inundaciones utilizadas exclusivamente para fines de drenaje. Mejora de la retención de las aguas mediante la ralentización de su flujo estableciendo umbrales que limiten el flujo del agua, abandono del mantenimiento de las zanjas de drenaje, […] bloqueo del flujo de las aguas favorecido por dispositivos de drenaje en los terrenos baldíos situados en los campos (estanques, turberas y humedales). […]»

Litigio prejudicial y cuestión prejudicial

23 En 2009, A.M., agricultor, comenzó a ejecutar un compromiso agroambiental de cinco años para el período 2009-2013 en el marco de los paquetes 2 (agricultura ecológica) y 3 (pastos permanentes extensivos) del anexo 2 del Decreto agroambiental. Durante el período 2009-2011, dicho agricultor recibió, por este concepto, pagos por las superficies declaradas.

24 En 2012, la autoridad administrativa de primera instancia, a petición de dicho agricultor, que había reducido la superficie declarada a efectos de los pagos debido a inundaciones y anegaciones de larga duración en esa zona que habían impedido la siega de los prados y pastos en los plazos establecidos, concedió a este, por esa razón, un pago reducido.

25 En 2013, año de referencia en el marco del litigio principal, A.M. presentó una solicitud de pagos agroambientales en la que declaraba, en el marco de dichos paquetes, superficies idénticas a las declaradas durante el período 2009-2011, alegando que la reducción de la superficie declarada en 2012 no podía afectar a la superficie declarada en 2013, ya que, por un lado, no era responsable de las inundaciones y anegaciones de que se trata y, por otro, había procedido a la siega de los prados y pastos en una fecha posterior a la establecida. En efecto, dicha siega tuvo lugar en octubre de 2012, extremo que fue confirmado por la inspección efectuada por la autoridad administrativa de primera instancia el 15 de octubre de 2012.

26 No obstante, la autoridad administrativa de primera instancia estimó, en la sexta resolución dictada sobre los hechos que originaron el litigio principal, que, por lo que respecta a la superficie que sufrió las inundaciones y anegaciones, se había interrumpido la utilización continua de las tierras como pastos permanentes y que, aunque fuera posible volver a destinarlas a la producción

agrícola en un lapso de tiempo relativamente corto, dichas tierras no podían considerarse pastos permanentes, puesto que A.M. había llevado a cabo una rotación de los cultivos a raíz de la inundación o de la anegación de las tierras clasificadas como pastos permanentes.

27 A raíz de varios recursos infructuosos interpuestos ante la autoridad administrativa de segunda instancia, A.M. recurrió ante el órgano jurisdiccional remitente, el Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Szczecin, Polonia), alegando, en particular, la infracción del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009.

28 Dicho órgano jurisdiccional señala que la cuestión de si los pastos permanentes pierden sus características y su finalidad cuando están sometidos a una rotación de cultivos, tal como ha sido interpretada por las autoridades nacionales, es decir, cuando sufren inundaciones o anegaciones, no está exenta de incertidumbre.

29 En estas circunstancias, el Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Szczecin) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es correcta la interpretación adoptada por las autoridades nacionales de la definición de "pastos permanentes" que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento [n.º 1120/2009], en el sentido de que la inundación y el anegamiento naturales y periódicos de prados y pastos situados en una zona de especial protección medioambiental (área Natura 2000; Parque Paisajístico de Ińsko) suponen la afectación de esas tierras a la denominada "rotación de cultivos" y entrañan la interrupción del período quinquenal (o superior) de no afectación a dicha "rotación", lo que, en consecuencia, constituye el fundamento para anular o limitar la ayuda agroambiental destinada al agricultor y acarrea otras consecuencias financieras inherentes a la interrupción de la continuidad del período quinquenal de ejecución del programa agroambiental?»

Sobre la cuestión prejudicial

30 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009 debe interpretarse en el sentido de que están excluidos del concepto de «pastos permanentes», a efectos de dicha disposición, los prados o pastos situados en una zona de especial protección que sufren inundaciones o anegaciones naturales y periódicas, debido a que tales inundaciones o anegaciones suponen la afectación de esas tierras a una «rotación de cultivos» en el sentido de dicha disposición.

31 A tenor del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, los «pastos permanentes» se definen como «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, excluidas las superficies retiradas de la producción».

32 Como se desprende del tenor de esta definición, para que las tierras puedan estar comprendidas en el concepto de «pastos permanentes» en el sentido de dicha disposición deben cumplirse dos requisitos: por una parte, dichas tierras deben dedicarse al cultivo de forrajes herbáceos, y, por otra parte, no deben haber estado incluidas en la rotación de cultivos desde hace al menos cinco años.

33 Por lo que respecta al primer requisito, consta que, en el caso de autos, las tierras de que se trata se dedican al cultivo de forrajes herbáceos y que, por lo tanto, se cumple este requisito.

34 En cuanto al segundo requisito, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si es posible considerar que la inundación o el anegamiento naturales y periódicos de prados y pastos situados en una zona de especial protección suponen su afectación a una rotación de cultivos. En efecto, si así fuera, procedería considerar que esos prados y esos pastos están excluidos del concepto de «pastos permanentes» a que se refiere el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009.

35 Procede señalar que el concepto de «rotación de cultivos» no se define ni en el Reglamento n.º 1120/2009, que determina las modalidades de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento n.º 73/2009, ni en este último Reglamento.

36 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forma parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2010, Pontini y otros, C-375/08, EU:C:2010:365, apartado 58, y de 29 de julio de 2019, Pelham y otros, C-476/17, EU:C:2019:624, apartado 28 y jurisprudencia citada).

37 En primer lugar, por lo que se refiere al tenor del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, procede señalar que el concepto de «rotación de cultivos», en su sentido habitual, designa una práctica agrícola en la que se suceden distintos cultivos en la misma parcela de tierra durante un determinado período para mantener la fertilidad de los suelos y reducir los efectos causados por las plagas.

38 Pues bien, no puede considerarse que las inundaciones o anegaciones naturales y periódicas de prados y pastos puedan constituir una «práctica agrícola», *a fortiori* cuando, como señala el órgano jurisdiccional remitente, son de duración limitada, puesto que son independientes de la voluntad del agricultor de que se trata y son el resultado de fenómenos naturales y periódicos, a menudo poco previsibles. Además, tales fenómenos no dan lugar a una sucesión de diferentes «cultivos» en una misma parcela de tierra, ya que el concepto de «cultivo» implica por sí mismo, en su sentido habitual, la acción de cultivar la tierra con el fin de producir vegetales.

39 Además, el Tribunal de Justicia declaró, a este respecto, en su sentencia de 2 de octubre de 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248), apartado 33, que no puede haber «rotación de cultivos», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, salvo que se trate de cultivos distintos de los forrajes herbáceos.

40 Como el Tribunal de Justicia recordó en esa sentencia, lo que importa para la calificación de «pastos permanentes», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, es la utilización efectiva de las tierras en cuestión. Sin embargo, ni el cambio de la variedad de los forrajes ni, por lo demás, el procedimiento técnico utilizado, como la labranza o la escarificación con resiembra, o el tipo de vegetación que cubre la superficie agrícola, pueden tener incidencia alguna en esa calificación [véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de octubre de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, apartado 35, y de 30 de abril de 2020, Grecia/Comisión (Pastos permanentes), C-797/18 P, EU:C:2020:340, apartado 63 y jurisprudencia citada].

41 Pues bien, como subrayan, en esencia, el Gobierno polaco y la Comisión Europea, las inundaciones o anegaciones naturales y periódicas de tierras situadas en una zona de especial protección no afectan, en sí mismas, a la clasificación de las tierras de que se trata como pasto permanente, en el sentido de dicha disposición. En efecto, si bien tales fenómenos pueden incidir en el momento de la siega, no modifican el destino de dichas tierras ni suponen la afectación de esas tierras a una «rotación de cultivos», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009. En particular, no implican en modo alguno la producción, por medio de un procedimiento técnico, de «otro cultivo».

42 En segundo lugar, tal interpretación se ve corroborada por los objetivos perseguidos por la normativa de que se trata y por el contexto en el que esta se inscribe.

43 A este respecto, por una parte, el considerando 7 del Reglamento n.º 73/2009 enuncia que, dado que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo, resulta oportuno adoptar medidas para fomentar el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo (véanse también, en este sentido, las sentencias de 2 de octubre de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, apartado 36, y de 9 de junio de 2016, Planes Bresco, C-333/15 y C-334/15, EU:C:2016:426, apartado 45).

44 Pues bien, excluir la calificación de «pastos permanentes», en el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, de tales tierras por el mero hecho de que sufran, de manera periódica, inundaciones o anegaciones naturales sería contrario al objetivo de tal mantenimiento (véase, por analogía, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, apartado 38).

45 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de recordar que la protección del medio ambiente, 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 y, más precisamente, de los objetivos del régimen de pago único (sentencia de 9 de junio de 2016, Planes Bresco, C-333/15 y C-334/15, EU:C:2016:426, apartado 46 y jurisprudencia citada).

46 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente subrayó que los prados y pastos de que se trata están situados en una zona de especial protección (área Natura 2000; Parque Paisajístico de Ińsko; hábitats naturales enumerados en catorce categorías del anexo I de la Directiva 92/43). De ello se deduce que, como subraya el Gobierno polaco, las tierras de que se trata están sujetas, por ello, a una serie de restricciones que se derivan de exigencias reglamentarias.

47 En el caso de autos, entre estas restricciones figuraban las previstas en el artículo *50 bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 1698/2005, a tenor del cual los beneficiarios que reciban, en particular, pagos «Natura 2000» cumplirán, en toda la explotación, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que estipulan, en particular, los anexos II y III del Reglamento n.º 73/2009. A este respecto, mientras que el anexo II del Reglamento n.º 73/2009 imponía, por lo que respecta a los requisitos legales de gestión establecidos en los artículos 4 y 5 de este, la obligación de cumplir los requisitos de la Directiva 92/43, el anexo III del Reglamento n.º 73/2009, relativo a las buenas condiciones agrarias y medioambientales contempladas en su artículo 6, imponía el mantenimiento de las particularidades topográficas, incluidos, cuando proceda, setos, estanques, zanjas, árboles en hilera, en grupo o aislados y bordes de los campos.

48 Tales exigencias resultan asimismo del Decreto n.º 36/2005 del Voivodato de Pomerania Occidental relativo al Plan de Protección del Parque Paisajístico de Ińsko, que excluye las nuevas instalaciones de protección contra las inundaciones utilizadas exclusivamente con fines de drenaje y prevé, en particular, la mejora de la retención de las aguas, el abandono del mantenimiento de las zanjas de drenaje o incluso el bloqueo del flujo de las aguas.

49 Pues bien, una interpretación del concepto de «rotación de cultivos», como la defendida por el Director del Departamento Regional de la Agencia para la Reestructuración y la Modernización de la Agricultura, que abarque inundaciones o anegaciones naturales y periódicas de tierras situadas en una zona de especial protección, excluyendo por ello las tierras de que se trata del concepto de «pastos permanentes» y privando, en consecuencia, a los agricultores de los pagos directos aunque se hayan atenido a las exigencias reglamentarias medioambientales aplicables, sería contraria al objetivo recordado en el apartado 45 de la presente sentencia y correría el riesgo de disuadir a estos agricultores de utilizar, como pastos permanentes, tierras que se encuentran en una zona de especial protección, siendo así que los sitios en cuestión contienen varios tipos de hábitats naturales enumerados en el anexo I de la Directiva 92/43 que permiten mantener poblaciones de especies de la fauna y la flora salvajes.

50 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009 debe interpretarse en el sentido de que no están excluidos del concepto de «pastos permanentes», a efectos de dicha disposición, los prados o pastos situados en una zona de especial protección que sufren inundaciones o anegaciones naturales y periódicas, dado que tales inundaciones o anegaciones no suponen, en sí mismas, la afectación de las tierras de que se trata a una «rotación de cultivos» en el sentido de dicha disposición.

Costas

51 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, debe interpretarse en el sentido de que no están excluidos del concepto de «pastos permanentes», a efectos de dicha disposición, los prados o pastos situados en una zona de especial protección que sufren inundaciones o anegaciones naturales y periódicas, dado que tales inundaciones o anegaciones no suponen, en sí mismas, la afectación de las tierras de que se trata a una «rotación de cultivos» en el sentido de dicha disposición.

Firmas