



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 2 de octubre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Normas comunes para los regímenes de ayuda directa — Régimen de pago único — Concepto de “pastos permanentes” — Tierras dedicadas a la producción de gramíneas y de otros forrajes herbáceos que no pertenecen al sistema de rotación de cultivos de la explotación desde al menos cinco años antes — Tierras labradas y sembradas durante ese período con un forraje herbáceo distinto del cultivado anteriormente en dichas tierras»

En el asunto C-47/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 15 de noviembre de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2013, en el procedimiento entre

Martin Grund

y

Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (Ponente), J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Grund, por la Sra. S. Paulsen y el Sr. P. Paulsen, Rechtsanwälte;
- en nombre del Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, por el Sr. W. Ewer, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze, J. Möller y B. Beutler, 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.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2014;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 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° 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, y corrección de errores en DO 2005, L 37, p. 22).
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre el Sr. Grund, agricultor, y el Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Servicio de Agricultura, Medio Ambiente y Zonas Rurales del Estado de Schleswig-Holstein; en lo sucesivo, «LLUR»), en relación con la clasificación de algunas de sus tierras agrícolas como «pastos permanentes».

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El considerando 4 del Reglamento (CE) n° 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° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001 (DO L 270, p. 1, y corrección de errores en DO 2004, L 94, p. 70), era del siguiente tenor:

«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 artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004 contenía una definición del concepto de «pastos permanentes» que, en su versión original, estaba redactada en los siguientes términos:

«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.»

- 5 Al aprobarse el Reglamento (CE) n° 239/2005, de 11 de febrero de 2005, que modifica y corrige el Reglamento (CE) n° 796/2004 (DO L 42, p. 3), aplicable desde el 1 de enero de 2005, esta definición pasó a ser la siguiente:

«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 tierras retiradas de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1251/1999 del Consejo [...], las tierras retiradas de conformidad con el artículo 54, apartado 2, y el artículo 107 del Reglamento [...] n° 1782/2003, las superficies retiradas de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo [...] y las superficies retiradas de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo [...]».

- 6 El Reglamento n° 239/2005 añadió asimismo una definición de los términos «Gramíneas u otros forrajes herbáceos» en el artículo 2, apartado 2 *bis*, del Reglamento n° 796/2004, en su versión modificada por el primer Reglamento, que estaba redactada en los siguientes términos:

«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 que figuran en la lista del anexo IX del Reglamento [...] n° 1782/2003.»

- 7 El artículo 3 del Reglamento n° 796/2004 señalaba las obligaciones de los Estados miembros para el mantenimiento de las tierras dedicadas a pastos permanentes, conforme a lo previsto en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 1782/2003.

- 8 El artículo 4 del Reglamento n° 796/2004, en su versión modificada por el Reglamento n° 239/2005, rubricado «Mantenimiento de las tierras dedicadas a pastos permanentes a escala individual», disponía lo siguiente:

«1. En caso de que se demuestre que la proporción contemplada en el artículo 3, apartado 1, del presente Reglamento está disminuyendo, el Estado miembro impondrá a los agricultores que soliciten ayuda en virtud de cualquiera de los regímenes de pago directo enumerados en el anexo I del Reglamento [...] n° 1782/2003, la obligación, a escala nacional o regional, de no dedicar a otros usos las tierras dedicadas a pastos permanentes sin solicitar autorización previa.

[...]

2. En caso de que se demuestre que la obligación mencionada en el apartado 2 del artículo 3 del presente Reglamento no puede garantizarse, el Estado miembro de que se trate, además de las medidas que se adopten de acuerdo con el apartado 1, impondrá la obligación, a escala nacional o regional, a los agricultores que soliciten ayuda en virtud de cualquiera de los regímenes de pago directo enumerados en el anexo I del Reglamento [...] n° 1782/2003, de volver a destinar a pastos permanentes las tierras que hayan pasado de ser pastos permanentes a superficies dedicadas a otras utilidades.

[...]»

- 9 El Reglamento n° 1782/2003 fue sustituido por el Reglamento (CE) n° 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° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 30, p. 16, y corrección de errores en DO 2010, L 43, p. 7), con efectos desde el 1 de enero de 2009. El considerando 7 del Reglamento n° 73/2009 expone:

«En el Reglamento [...] n° 1782/2003 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.»

- 10 Por su parte, el Reglamento n° 796/2004 fue sustituido por el Reglamento (CE) n° 1122/2009, de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 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 por ese Reglamento, y normas

de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO L 316, p. 65), con efectos desde el 1 de enero de 2010.

- 11 El artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1122/2009, respecto a la definición de los términos «pastos permanentes», remite a la definición que consta en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n° 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, el cual establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) n° 73/2009 (DO L 316, p. 1), aplicable, en principio, a partir del 1 de enero de 2010.
- 12 El artículo 4 del Reglamento n° 1122/2009, rubricado «Mantenimiento de las tierras dedicadas a pastos permanentes a escala individual», establece:

«1. En caso de que se demuestre que la proporción contemplada en el artículo 3, apartado 1, del presente Reglamento está disminuyendo, el Estado miembro impondrá a los agricultores que soliciten ayuda en virtud de cualquiera de los regímenes de pago directo enumerados en el anexo I del Reglamento [...] n° 73/2009, la obligación, a escala nacional o regional, de no dedicar a otros usos las tierras dedicadas a pastos permanentes sin solicitar autorización previa.

Si la autorización contemplada en el párrafo primero está sujeta a la condición de que una superficie de tierra se dedique a pastos permanentes, dicha tierra se considerará pasto permanente desde el primer día en que se dedique a ese uso, no obstante la definición establecida en el artículo 2, punto 2. Esas superficies se utilizarán para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos durante los cinco años consecutivos a la fecha en que se destinen a esos usos.

2. En caso de que se demuestre que no puede cumplirse la obligación mencionada en el artículo 3, apartado 2, del presente Reglamento, el Estado miembro, además de las medidas que se adopten de acuerdo con el apartado 1 del presente artículo, impondrá a los agricultores que soliciten ayuda en virtud de cualquiera de los regímenes de pago directo enumerados en el anexo I del Reglamento [...] n° 73/2009, la obligación, a escala nacional o regional, de volver a destinar a pastos permanentes las tierras que hayan pasado de ser pastos permanentes a ser superficies dedicadas a otros usos.

[...]»

- 13 El artículo 2, letra b), del Reglamento n° 1120/2009 define los términos «cultivos permanentes» como «los cultivos no sometidos a la rotación de cultivo, distintos de los pastos permanentes, que ocupen las tierras durante un período de cinco años o más y produzcan cosechas repetidas, incluidos los viveros y los árboles forestales de cultivo corto».
- 14 El artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009 contiene una definición del concepto de «pastos permanentes» redactada en los siguientes términos:

«“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 tierras retiradas de la producción de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo [...], las retiradas de la producción de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo [...] y las retiradas de la producción de conformidad con el artículo 39 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo [...]; 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».

- 15 A este respecto, el artículo 2, letra d), del Reglamento n° 1120/2009 define de la siguiente manera el término «pastizales»:

«“pastizales”: las tierras de cultivo dedicadas a la producción de pasto (de siembra o natural); a efectos de aplicación del artículo 49 del Reglamento [...] n° 73/2009, los pastizales incluirán los pastos permanentes».

Derecho alemán

- 16 Con objeto de cumplir sus obligaciones como Estado miembro para el mantenimiento de los pastos permanentes, establecidas por los Reglamentos de la Unión, el legislador federal alemán aprobó la Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (Ley sobre las obligaciones que condicionan los pagos directos). El artículo 3 de esta ley establece que los Länder velarán por que, en su territorio, la proporción entre los pastos permanentes y la superficie agrícola total no disminuya de manera apreciable. A estos efectos, el artículo 5, apartado 3, punto 1, de dicha ley habilita a los gobiernos de los Länder para prohibir o restringir, por vía reglamentaria, la labranza de los pastos permanentes si la parte de las tierras dedicada a dichos pastos permanentes ha disminuido en más de un 5 %.
- 17 Respecto al fundamento de esta habilitación, el Land de Schleswig-Holstein aprobó, el 13 de mayo de 2008, el Dauergrünland Erhaltungsverordnung (Reglamento de mantenimiento de los pastos permanentes; en lo sucesivo, «DGL-VO SH»). De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del DGL-VO SH, habida cuenta de las solicitudes con arreglo al régimen de pago único, si se comprueba que la parte de las tierras dedicada a pastos permanentes ha disminuido en más de un 5 %, la autoridad competente publicará esta información, de tal modo que después de la publicación quedará prohibida la labranza de las tierras dedicadas a pastos permanentes sin autorización.
- 18 En este sentido, el artículo 2 del DGL-VO SH dispone lo siguiente:
- «1. Los titulares de explotaciones que soliciten ayudas directas, tras la publicación de la constatación mencionada en el artículo 1, apartado 1, no podrán labrar los pastos permanentes en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento [n° 796/2004] durante todo el período en el que perciban ayudas directas [...]
2. La autoridad competente podrá autorizar la labranza de los pastos permanentes, por excepción a lo dispuesto en el apartado 1. [...]»
- 19 El ministerio competente del Land de Schleswig-Holstein publicó en el Diario Oficial de ese territorio, el 23 de junio de 2008, una resolución de alcance general en la que se declaraba que la proporción de los pastos permanentes había disminuido en más de un 5 %. Por ello, desde el día siguiente a esa publicación era aplicable la prohibición de labranza en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, apartado 1, del DGL-VO SH.

Litigio prejudicial y cuestión prejudicial

- 20 El Sr. Grund es un agricultor que presenta todos los años una solicitud de acuerdo con el régimen de pago único. En sus solicitudes, desde los años 1998 y 1999, viene declarando que cultiva gramíneas forrajeras en dos de sus parcelas. En el año 2005 resembró en ambas superficies, después de escarificarlas, una mezcla de semillas de tréboles con gramíneas, y del año 2005 al 2008 las declaró como superficies sembradas de tréboles con gramíneas. En el año 2009, ambas superficies fueron utilizadas de nuevo como superficies de gramíneas de cultivo. A partir del ejercicio 2010, una de las

dos parcelas fue arrendada y desde entonces se solicitó su reconocimiento como pasto de corte. En la otra parcela, el Sr. Grund cultiva maíz de ensilado desde 2010, con arreglo a una autorización que se le concedió a cambio de dedicar a pastos permanentes otra parcela de su propiedad.

- 21 Mediante escrito de 9 de enero de 2009, el LLUR informó al Sr. Grund de que había reclasificado esas dos parcelas como tierras dedicadas a pastos permanentes, ya que, entre los años 1998 y 2008, habían sido explotadas como pastos durante un período ininterrumpido de seis o más años. Al mismo tiempo, el LLUR recordó al Sr. Grund que dichas parcelas no podían labrarse, de acuerdo con la prohibición establecida en el DGL-VO SH.
- 22 El 4 de junio de 2009, el Sr. Grund, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43, apartado 1, del Verwaltungsgerichtsordnung (Código de procedimiento administrativo), ejercitó una acción declarativa ante Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (Tribunal de lo contencioso-administrativo de Schleswig-Holstein) con objeto de que se declarase que las dos parcelas reclasificadas por el LLUR no estaban sujetas a la citada prohibición de labranza. Para fundamentar su recurso, el Sr. Grund alegaba que tenía interés legítimo en esta declaración, y sostenía que esas dos parcelas no podían ser calificadas como pastos permanentes debido a que dichas parcelas dedicadas a la producción de gramíneas de cultivo habían sido labradas después de uno o dos años. El Sr. Grund alegaba que, en cualquier caso, un cambio de tréboles con gramíneas por gramíneas de cultivo o a la inversa era una rotación de cultivos que excluye la existencia de pastos permanentes y que pone fin a la utilización de esas tierras como tales.
- 23 El LLUR respondió a estas alegaciones señalando que las tierras dedicadas a la producción de gramíneas de cultivo que eran labradas regularmente debían ser asimiladas a los pastos permanentes naturales. El dato determinante, a su entender, era que se realizaba sin interrupción el mismo cultivo y que, en caso contrario, se produciría una rotación de cultivos. Sin embargo, según el LLUR, puesto que las gramíneas de cultivo habían sido producidas en las dos parcelas en cuestión durante un período ininterrumpido de más de cinco años, se trataba de terrenos de pastos permanentes, a pesar de la siembra adicional de una mezcla de trébol y gramíneas realizada posteriormente.
- 24 Mediante sentencia de 13 de octubre de 2010, el Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht, en primera instancia, desestimó el recurso por infundado, debido a que, en esencia, la rotación de diferentes forrajes herbáceos no dejaba sin efecto la condición de pastos permanentes de los terrenos una vez adquirida. Mediante sentencia de 12 de mayo de 2011, el Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht (Tribunal superior de lo contencioso-administrativo de Schleswig-Holstein), después de oír a las partes en la vista celebrada el mismo día, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Sr. Grund contra la anterior sentencia, puesto que, con independencia de que la rotación de cultivos se produzca únicamente en caso de cambio de la producción de gramíneas y otras plantas forrajeras herbáceas por la de otros tipos de cultivos, el hecho de cambiar el cultivo de gramíneas por el de otros forrajes herbáceos no influía en la condición de pastos permanentes ya adquirida por los terrenos.
- 25 El 28 de junio de 2011, el Sr. Grund interpuso recurso de casación contra esa sentencia ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal federal de lo contencioso-administrativo).
- 26 En su petición de decisión prejudicial, el tribunal remitente pone de relieve que está vinculado por los hechos considerados probados por el órgano jurisdiccional de apelación en la sentencia de 12 de mayo de 2011. Precisa al respecto que, en lo referido a la primera parcela en cuestión, que fue arrendada, el Sr. Grund sigue teniendo interés en que se declare que no se trata de pastos permanentes, ya que, en tal caso, podría obtener mayor renta por sus tierras. En consecuencia, considera que procede examinar si el 12 de mayo de 2011 ese terreno era un pasto permanente. Por lo que se refiere a la otra parcela, que desde el año 2010 ya no se utiliza como pasto, sino que está dedicada a la producción de maíz de ensilado, el tribunal remitente considera que la solicitud de declaración indica la fecha del cambio de destino, pues la obligación a que tuvo que someterse el Sr. Grund, consistente en dedicar a pastos

permanentes una superficie de sustitución a cambio de la autorización de labranza concedida para esa parcela se deriva de la condición de pastos permanentes finalizada ese mismo año. Respecto a esta última parcela, por lo tanto, entiende que debería examinarse si las tierras eran pastos permanentes en el año 2010.

- 27 El tribunal remitente señala que el resultado del litigio depende de la interpretación del concepto de «pastos permanentes» en el sentido del Derecho de la Unión y, en particular, a efectos de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004, ya que el Derecho alemán aplicable remite expresamente a ese precepto y pese al hecho de que éste haya sido modificado posteriormente por el Reglamento n° 239/2005, e incluso sustituido por el Reglamento n° 1122/2009. Por lo tanto, considera que para resolver el litigio principal es necesario saber qué cambios en los terrenos agrícolas les hacen perder su condición de pastos permanentes. A este respecto, dicho tribunal afirma que no consigue identificar en la definición de «pastos permanentes» contenida en aquel precepto el menor indicio de que la labranza de los pastos excluya, por sí sola, la calificación como «pastos permanentes» de los terrenos. Dicho tribunal señala asimismo que la sucesión de diferentes forrajes herbáceos no es una rotación de cultivos a efectos del Reglamento n° 796/2004, al tiempo que observa que la interpretación correcta del Derecho de la Unión no es, sin embargo, tan manifiesta que pueda excluirse toda duda razonable. A este respecto, menciona algunas normas del citado Derecho de la Unión relativas a las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrarias que podrían influir en la interpretación de dicho concepto.
- 28 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es una superficie agrícola un “pasto permanente” en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento [n° 796/2004] si actualmente y desde hace cinco años o más es utilizada para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos pero en dicho período de tiempo se dedica a otras utilizaciones, sembrándose en lugar del anterior forraje herbáceo (en este caso, tréboles con gramíneas) otro distinto (en este caso, gramíneas de cultivo), o en dichos casos se trata de una rotación de cultivos que excluye la existencia de pastos permanentes?»

Sobre la cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

- 29 La petición de decisión prejudicial se refiere a la definición de «pastos permanentes» a efectos del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004. Sin embargo, se desprende de la resolución de remisión que las fechas pertinentes para determinar si las dos parcelas en cuestión en el procedimiento principal están comprendidas en la definición de «pastos permanentes» deben fijarse, respectivamente, en los años 2010 y 2011. De ello se desprende que es la definición de «pastos permanentes» que figura en la normativa de la Unión aplicable esos dos años la que debe aplicarse a los hechos del procedimiento principal, esto es, la establecida en el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia proporcionará una interpretación de la definición de «pastos permanentes» correspondiente a la contemplada en este último precepto. Al respecto, carece de relevancia que la normativa nacional en cuestión siga remitiendo al Reglamento n° 796/2004.
- 30 No obstante, como ha señalado la Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, no hay ninguna diferencia sustancial entre la definición de «pastos permanentes» contenida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004 y la contemplada por el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, pues los elementos de esta definición decisivos para resolver el litigio principal son, en cualquier caso, esencialmente idénticos en ambos Reglamentos. Por consiguiente, debe señalarse que, en caso de que el tribunal remitente compruebe, de conformidad con el Derecho procesal nacional,

que es aplicable a ese litigio la definición de «pastos permanentes» establecida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004, la respuesta que se dé en esta sentencia a la cuestión planteada será trasladable a ese acto legislativo anterior.

Sobre el fondo

- 31 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la definición de «pastos permanentes» que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, debe interpretarse en el sentido de que incluye las tierras agrícolas que en la actualidad y desde hace cinco años o más están dedicadas a la producción de gramíneas y otros forrajes herbáceos, aun cuando dichas tierras, durante ese período, han sido labradas y sembradas con un tipo de forraje herbáceo distinto del cultivado anteriormente en el mismo terreno.
- 32 Debe señalarse de entrada que, según su tenor, la definición de «pastos permanentes» del artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009 no menciona en modo alguno que el mero labrado y sembrado de la tierra con un tipo de forraje herbáceo distinto del que se cultivaba anteriormente en ese terreno excluya la calificación de «pastos permanentes».
- 33 También debe observarse que esta definición no establece distinción alguna entre las gramíneas y ciertos forrajes herbáceos, de manera que todas las gramíneas y todos los otros forrajes herbáceos forman parte de una sola y misma categoría que no se subdivide a su vez. En efecto, se desprende de la redacción de los términos «cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos» que consta en dicha definición que todas las variedades de forrajes herbáceos se consideran equivalentes a efectos del artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009 y que la elección de la variedad específica de forraje herbáceo cultivada en las tierras de que se trate no tiene, como tal, influencia alguna en la calificación de esas tierras como «pastos permanentes». El hecho de que dicha redacción reagrupe las gramíneas y los otros forrajes herbáceos indica, por lo tanto, que no puede haber allí «rotación de cultivos» a efectos de dicho precepto, salvo que se trate de cultivos distintos de los forrajes herbáceos.
- 34 Además, el sistema por el que se impone la obligación de mantenimiento de los pastos permanentes establecido en el Reglamento n° 1122/2009 también demuestra que la categoría de los pastos permanentes no puede subdividirse en categorías subordinadas de cultivos de pastos distintos y que, por lo tanto, la elección de la variedad de forraje herbáceo no tiene relevancia alguna a este respecto. En efecto, se desprende de los propios términos utilizados en el artículo 4, apartados 1 y 2, de ese Reglamento que únicamente el uso de las tierras para cultivos distintos de los pastos permanentes queda sujeto a la obligación de obtener autorización previa. Los términos «otros usos» mencionados en dichos preceptos simplemente oponen los «otros usos» de las tierras a la utilización de éstas como pastos permanentes, entendidos como categoría general e indivisible. Asimismo, la obligación de «volver a destinar a pastos permanentes» señalada en dicho artículo sólo puede tener sentido si las tierras de que se trata ya no son utilizadas como pastos después de haber sido destinadas a «otros usos».
- 35 Por consiguiente, el legislador de la Unión no da ninguna importancia a qué variedad de forraje herbáceo se cultivaba concretamente en las tierras en cuestión. En efecto, dicha normativa no exige, en particular, que vuelvan a sembrarse las tierras de que se trate con la misma variedad de forraje herbáceo que se cultivaba allí anteriormente. Lo que importa para la calificación de «pastos permanentes», a efectos del artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, es la utilización efectiva de las tierras en cuestión (véase la sentencia Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartado 37). Ni el cambio de variedad de los forrajes ni, por lo demás, el procedimiento técnico utilizado, como la labranza o la escarificación con resiembra, pueden tener incidencia alguna en esa calificación.

- 36 Por otra parte, el objetivo de mantenimiento de los pastos permanentes, declarado en el considerando 7 del Reglamento n° 73/2009, también revela que el hecho de pasar, en una misma superficie, de un cierto tipo de pastos a otro no puede considerarse una «rotación de cultivos» a efectos del artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, que excluye la calificación de «pastos permanentes» contenida en dicho artículo. En efecto, se desprende de ese considerando que, 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.
- 37 Sin embargo, este objetivo de mantenimiento de los pastos permanentes sólo puede lograrse si la sucesión de diferentes usos de las tierras como pastos también puede conferirles, después de cinco años, la condición de pastos permanentes. Para ello, es necesario dificultar la transformación de los pastos en tierras de cultivo, especialmente impidiendo que un agricultor pueda evitar fácilmente que sus tierras dedicadas a la producción de gramíneas y otros forrajes herbáceos sean calificadas como «pastos permanentes», a efectos de lo dispuesto en el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009 y, por lo tanto, eludir las obligaciones ligadas a su mantenimiento.
- 38 Pues bien, si se admitiera que el mero paso del cultivo de un forraje herbáceo al de otra variedad de forraje herbáceo, durante el período de cinco o más años previsto en esa disposición, pudiera excluir la calificación de «pastos permanentes», resultaría difícil lograr el señalado objetivo de mantener los pastos permanentes. Por lo tanto, la labranza y sembrado de dichas tierras, durante ese período, con una variedad de forraje herbáceo distinta de la que allí se cultivaba anteriormente no puede, por sí misma, tener influencia alguna en dicha calificación.
- 39 Por lo demás, debe precisarse que las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrarias, mencionadas por el tribunal remitente, no pueden desvirtuar esta interpretación de la definición de los «pastos permanentes», contemplada en el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, pues, como ha señalado la Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, el objeto y la finalidad de dichas disposiciones son diferentes de los propios de la normativa sobre pagos directos a que se refiere la petición de decisión prejudicial.
- 40 Habida cuenta del conjunto de consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que la definición de «pastos permanentes» que proporciona el artículo 2, letra c), del Reglamento n° 1120/2009, debe interpretarse en el sentido de que incluye las tierras agrícolas que actualmente y desde hace cinco años o más se dedican al cultivo de gramíneas y otros forrajes herbáceos, aun cuando esas tierras, durante el mismo período, hayan sido labradas y sembradas con una variedad de forraje herbáceo distinta de la allí cultivada anteriormente.

Costas

- 41 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 Segunda) declara:

La definición de «pastos permanentes» que figura en el artículo 2, letra c), del Reglamento (CE) n° 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° 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 incluye las tierras agrícolas que

actualmente y desde hace cinco años o más se dedican al cultivo de gramíneas y otros forrajes herbáceos, aun cuando esas tierras, durante el mismo período, hayan sido labradas y sembradas con una variedad de forraje herbáceo distinta de la allí cultivada anteriormente.

Firmas