



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 30 de marzo de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Financiación por el Feader — Ayuda al desarrollo rural — Ayudas Natura 2000 — Percepción reservada a los particulares — Zona forestal de propiedad en parte estatal»

En el asunto C-315/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría), mediante resolución de 19 de abril de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de junio de 2016, en el procedimiento entre

József Lingurár

y

Miniszterelnökséget vezető miniszter,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por la Sra. M. Berger, Presidenta de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet y E. Levits (Ponente),
Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. E.E. Sebestyén y por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. J. Aquilina y el Sr. A. Tokár, 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

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 42 y 46 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. **József** Lingurár y el Miniszterelnökséget **vezető** miniszter (Ministro de la Presidencia, Hungría) en relación con la resolución por la que se le deniega el pago de la ayuda Natura 2000 correspondiente a una zona forestal de su propiedad.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del artículo 7 del Reglamento n.º 1698/2005:
«Los Estados miembros serán responsables de la aplicación de los programas de desarrollo rural al nivel territorial adecuado, con arreglo a sus propias disposiciones institucionales, de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento.»
- 4 El artículo 36, letra b), inciso iv), de dicho Reglamento puntualiza que la ayuda prevista para la mejora del medio ambiente y del entorno rural afecta a las medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales a través de ayudas «Natura 2000».
- 5 El artículo 42 de ese mismo Reglamento, relativo a las condiciones generales aplicables a las medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales, dispone lo siguiente en su apartado 1:
«La ayuda prevista en la presente subsección sólo beneficiará a los bosques y las superficies forestales propiedad de particulares o sus asociaciones o de municipios o sus asociaciones. [...]
Esta restricción no se aplicará a las ayudas previstas en el artículo 36, letra b), incisos i), iii), vi) y vii).»
- 6 El artículo 46 del referido Reglamento está redactado en los siguientes términos:
«La ayuda prevista en el artículo 36, letra b), inciso iv), se concederá anualmente por cada hectárea forestal a particulares o sus asociaciones a fin de indemnizarles por los costes y la pérdida de ingresos derivados de las restricciones de la utilización de bosques y demás superficies forestales que supone en la zona en cuestión la aplicación de las Directivas 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125)] y 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)]. El importe de la ayuda oscilará entre el importe mínimo y máximo establecidos en el anexo.»
- 7 El artículo 50, apartado 1, del Reglamento n.º 1698/2005 establece lo siguiente:
«Los Estados miembros designarán las zonas que pueden optar a las ayudas previstas [...] en los incisos i), iii), iv) y vi) de la letra b) del artículo 36, teniendo en cuenta los apartados 2 a 5 del presente artículo.»

- 8 El artículo 30, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1698/2005 (DO 2006, L 368, p. 15), precisa:

«Los siguientes bosques y superficies forestales quedarán excluidos del ámbito de aplicación del artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005:

- a) bosques u otras superficies forestales que sean propiedad de las administraciones centrales o regionales o pertenezcan a empresas públicas;
- b) bosques y otras superficies forestales propiedad de una Corona;
- c) bosques propiedad de personas jurídicas cuyo capital pertenezca en un 50 % como mínimo a alguna de las instituciones contempladas en las letras a) y b).»

Derecho húngaro

- 9 El az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 41/2012. (IV. 27.) VM rendelet [Decreto 41/2012, de 27 de abril, del Ministro de Desarrollo Rural, por el que se establecen normas detalladas relativas a la ayuda compensatoria a la explotación agrícola en las zonas forestales Natura 2000 a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, *Magyar Közlöny* 2012/51. (IV. 27.)] establece lo siguiente en su artículo 4:

«[...]

(4) No serán subvencionables las parcelas forestales que, cumpliendo lo dispuesto en el apartado 1, sean de propiedad estatal o municipal.

(5) No tendrán derecho a la ayuda ni los municipios, ni los organismos gestores de una parte del presupuesto público, ni aquellos operadores económicos en los que la cuota de propiedad del Estado húngaro alcance o supere el 50 %.

[...]»

- 10 El artículo 16, apartado 6, de la az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény [Ley XXXVII de 2009, relativa a los bosques, la protección forestal y la silvicultura, *Magyar Közlöny* 2009/71. (V.25.)] dispone lo siguiente:

«Una parcela forestal es aquella unidad básica de actividad silvicultora y de administración y registro forestal, situada dentro de un área forestal municipal, que se extiende de manera continua y que puede considerarse homogénea sobre la base de las características de la comunidad biótica forestal que se encuentra en ella y de una actividad silvicultora sostenible.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 11 El 13 de mayo de 2013, el demandante en el litigio principal presentó ante la Oficina de Agricultura y Desarrollo Rural, respecto de 29 parcelas forestales con una extensión de 82 hectáreas, una solicitud de pago de la ayuda compensatoria para bosques Natura 2000. La solicitud fue desestimada debido a que el Estado húngaro tenía derechos de propiedad sobre una parte de dichas parcelas, correspondiente al 0,182 % de la superficie total.

- 12 El demandante en el litigio principal interpuso recurso jurisdiccional contra la resolución de dicha Oficina ante el Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social del Exrarradio de Budapest, Hungría), que lo desestimó.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, alberga dudas acerca de si la interpretación de las disposiciones de Derecho nacional que transponen el artículo 46 del Reglamento n.º 1698/2005 defendida por el tribunal de primera instancia es compatible con la finalidad que se atribuye a dicha disposición.
- 14 En estas circunstancias, la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Procede interpretar el artículo 42, apartado 1, del Reglamento n.º 1698/2005 —teniendo en cuenta también el artículo 46— en el sentido de que no excluye completamente a los particulares de las ayudas destinadas a la utilización sostenible de las tierras forestales cuando el terreno sea en parte también de propiedad estatal?
- 2) Si la ayuda no está completamente excluida, ¿procede interpretar el artículo 46 del Reglamento n.º 1698/2005 en el sentido de que, en relación con el terreno de que se trata —que es en parte de propiedad estatal—, la ayuda corresponde al silvicultor particular o propietario particular en proporción a su cuota de propiedad?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 15 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una zona forestal Natura 2000 quede íntegramente excluida de la ayuda prevista en el artículo 36, letra b), inciso iv), de dicho Reglamento debido a que una pequeña parte de la referida zona es de propiedad estatal, sin tener en cuenta la relación entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad de un particular.
- 16 En la medida en que el Gobierno húngaro afirma que las disposiciones mencionadas en el apartado precedente lo facultan para adoptar las medidas relativas a la cuantificación del importe de la ayuda Natura 2000, determinando, en particular, las consecuencias en caso de titularidad mixta —privada y estatal— de una zona forestal Natura 2000, debe examinarse, en primer lugar, si existe tal competencia.
- 17 A este respecto, es preciso recordar que, si bien, por su propia índole y por su función en el sistema de las fuentes del Derecho de la Unión, las disposiciones de los reglamentos tienen, por regla general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por parte de los Estados miembros (sentencias de 25 de octubre de 2012, *Ketelä*, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 35; de 15 de mayo de 2014, *Szatmári Malom*, C-135/13, EU:C:2014:327, apartado 54, y de 7 de julio de 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, apartado 34).
- 18 Además, no se discute que los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de acto de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiere manteniéndose dentro de los límites de sus disposiciones (sentencias de 25 de octubre de 2012, *Ketelä*,

C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 36; de 15 de mayo de 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, apartado 55, y de 7 de julio de 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, apartado 35).

- 19 Hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión, interpretadas de conformidad con los objetivos de éste, para comprobar si dichas disposiciones prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trata se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencias de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 37, y de 7 de julio de 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, apartado 36).
- 20 En el presente asunto, las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 1698/2005 y 1974/2006 no establecen las modalidades de pago de la ayuda prevista en el artículo 36, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 1698/2005 cuando una zona forestal Natura 2000 es propiedad tanto del Estado como de particulares. En efecto, el artículo 42, apartado 1, de dicho Reglamento consagra el principio de concesión de la ayuda Natura 2000 a los bosques y a las superficies forestales propiedad de particulares o sus asociaciones o de municipios o sus asociaciones. El Reglamento n.º 1974/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1698/2005, establece, en el artículo 30, apartado 4, letra a), los límites de dicho principio, ya que en él se precisa que quedan excluidos del ámbito de aplicación del referido artículo 42, apartado 1, los bosques u otras superficies forestales que sean propiedad de las administraciones centrales o regionales o pertenezcan a empresas públicas.
- 21 Teniendo en cuenta, por una parte, que, en virtud del artículo 7 del Reglamento n.º 1698/2005, los Estados miembros son responsables de la aplicación de los programas de desarrollo rural y, por otra parte, que, de conformidad con el artículo 50, apartados 1 y 7, de dicho Reglamento, los Estados miembros designan, con arreglo a las Directivas 79/409 y 92/43, las zonas forestales Natura 2000 que reciben las ayudas previstas en el artículo 36, letra b), inciso iv), del referido Reglamento, es necesario examinar si la normativa nacional controvertida en el litigio principal se limita a determinar el método de cuantificación de los importes de la ayuda prevista en la referida disposición, como alega el Gobierno húngaro.
- 22 En el presente asunto, la interpretación del artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005 que se desprende de la normativa nacional hace que, en particular en las circunstancias del litigio principal, se invierta la relación entre la regla que establece dicha disposición y la excepción del artículo 30, apartado 4, letra a), del Reglamento n.º 1974/2006. En efecto, el principio que consagra el artículo 42, apartado 1, del Reglamento n.º 1698/2005 es el pago de la ayuda Natura 2000 a particulares y sus asociaciones. Pues bien, en las circunstancias del litigio principal, aunque sólo una parte insignificante de la zona forestal en cuestión es propiedad del Estado, la negativa a pagar íntegramente la ayuda al particular, titular de la mayor parte de dicha zona, tiene como consecuencia que la excepción se convierte en la regla.
- 23 Por consiguiente, una interpretación de estas disposiciones que hiciera que una zona forestal quedase completamente excluida del régimen de ayudas Natura 2000 debido a que una parte de la misma es propiedad del Estado iría en contra del tenor del artículo 42, apartado 1, del Reglamento n.º 1698/2005, que consagra el principio de concesión de la ayuda a los bosques y a las superficies forestales propiedad de particulares o de sus asociaciones.
- 24 Por lo demás, como se desprende del artículo 30, apartado 4, letra a), del Reglamento n.º 1974/2006, los bosques y otras superficies forestales que sean propiedad del Estado, entre otros, están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005. Ahora bien, puesto que la aplicación de la normativa nacional que permite ejecutar este artículo 30, apartado 4, letra a), hace que quede excluida íntegramente del ámbito de aplicación del referido

artículo 42, apartado 1, primera frase, una zona forestal Natura 2000 cuando en realidad casi toda esa zona está comprendida en dicho ámbito de aplicación, es la propia definición del referido ámbito de aplicación la que se pone en cuestión con tal interpretación.

- 25 Dado que una consecuencia tan radical del carácter mixto de una zona forestal Natura 2000 no está prevista explícitamente por las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 1698/2005 y 1974/2006, tal medida no se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros para la ejecución de los pagos Natura 2000.
- 26 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las consecuencias que deben extraerse del carácter mixto de una zona forestal Natura 2000, debe recordarse, en primer término, que, con arreglo al artículo 46 del Reglamento n.º 1698/2005, la ayuda Natura 2000 tiene por objeto compensar los costes y la pérdida de ingresos derivados de las restricciones de la utilización de bosques y demás superficies forestales que supone la aplicación de las Directivas 79/409 y 92/43.
- 27 Pues bien, el hecho de que una parte de la parcela de una explotación silvicultora Natura 2000 no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la ayuda Natura 2000 debido a que es propiedad del Estado no supone que desaparezca la necesidad de compensar las restricciones de utilización que, como consecuencia de la aplicación de las exigencias establecidas en dichas Directivas, afectan a las parcelas de dicha explotación que pertenecen a un particular.
- 28 Por consiguiente, excluir completamente del ámbito de aplicación del artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005 una zona forestal Natura 2000 que es propiedad tanto de un particular como del Estado eliminaría necesariamente la intención compensatoria del sistema de pagos Natura 2000.
- 29 En segundo término, las disposiciones nacionales adoptadas por el Estado miembro en ejercicio de su competencia de ejecución de la normativa de la Unión deben respetar los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el de proporcionalidad (véase en este sentido, por lo que respecta a la lucha contra el fraude, la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:648, apartado 40).
- 30 Pues bien, aun cuando, al establecer que quedan excluidas de la ayuda Natura 2000 las superficies que son propiedad del Estado, la normativa nacional controvertida en el litigio principal y su interpretación están aplicando efectivamente la excepción prevista en el artículo 30, apartado 4, letra a), del Reglamento n.º 1974/2006, excluir íntegramente una zona forestal de la ayuda Natura 2000 debido a la presencia de una superficie perteneciente al Estado, cualquiera que sea su extensión, no refleja de manera proporcionada la realidad de las relaciones de propiedad.
- 31 De la resolución de remisión se desprende que, aunque en realidad el 99,818 % de la zona forestal controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005, la totalidad de dicha zona queda excluida de los pagos Natura 2000 debido a que el 0,182 % de esa zona no está comprendida en el referido ámbito de aplicación.
- 32 A este respecto, el Gobierno húngaro alude al carácter indivisible de la zona forestal Natura 2000 para justificar tal consecuencia.
- 33 Pues bien, el artículo 46 del Reglamento n.º 1698/2005 establece que los pagos Natura 2000 se conceden anualmente por cada hectárea forestal.
- 34 Por lo demás, el artículo 16, apartado 6, de la Ley XXXVII de 2009 establece la parcela forestal como unidad básica de la actividad silvicultora.

- 35 Por consiguiente, sería conforme con el principio de proporcionalidad limitar la exclusión de la percepción de la ayuda compensatoria Natura 2000, en el caso de una zona forestal que puede optar a tal ayuda, sólo a aquella parcela o a aquella hectárea que sea en parte propiedad del Estado —o, incluso, no excluirla en absoluto cuando esa parte sea insignificante—. En cambio, no lo sería excluir íntegramente dicha zona, sin tener en cuenta en modo alguno la relación que existe entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad del particular.
- 36 De todas las consideraciones anteriores resulta que debe responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1698/2005 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una zona forestal que puede optar a la ayuda Natura 2000 sea en parte propiedad del Estado y en parte propiedad de un particular, deberá tenerse en cuenta la relación entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad de un particular para calcular el importe de la ayuda que debe pagarse a este último.

Costas

- 37 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 Décima) declara:

El artículo 42, apartado 1, primera frase, del Reglamento 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), debe interpretarse en el sentido de que, cuando una zona forestal que puede optar a la ayuda Natura 2000 sea en parte propiedad del Estado y en parte propiedad de un particular, deberá tenerse en cuenta la relación entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad de un particular para calcular el importe de la ayuda que debe pagarse a este último.

Firmas