



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 16 de noviembre de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección “Garantía” — Régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura — Reglamento (CEE) n.º 2080/92 — Artículo 4 — Ejecución por los Estados miembros del régimen de ayudas a través de programas plurianuales — Protección de los intereses financieros de la Unión — Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Artículo 1 — Concepto de “irregularidad” — Artículo 2 — Carácter eficaz, proporcionado y disuasorio de las medidas y sanciones administrativas — Artículo 4 — Retirada de la ventaja obtenida indebidamente — Normas de aplicación del sistema integrado de gestión y de control relativo a determinados regímenes de ayuda de la Unión — Normativa nacional que prevé la pérdida de la ayuda y el reembolso de las sumas percibidas en caso de irregularidades comprobadas — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-196/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), mediante resolución de 22 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 2022, en el procedimiento entre

IB

y

Regione Lombardia,

Provincia di Pavia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen y M. Gavalec (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: italiano

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de IB, por la Sra. L. Zanuttigh, avvocatata;
- en nombre de la Regione Lombardia, por las Sras. A. Forloni y M. L. Tamborino, avvocati;
- en nombre de la Provincia di Pavia, por el Sr. G. Roccioletti, avvocato,
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E. Leftheriotou, M. Tassopoulou y A.-E. Vasilopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea por los Sres. P. Rossi y A. Sauka, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (CEE) n.º 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura (DO 1992, L 215, p. 96), y del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre IB, por una parte, y la Regione Lombardia (Región de Lombardía, Italia) y la Provincia di Pavia (Provincia de Pavía, Italia), por otra, en relación con la legalidad de una resolución por la que se declara la pérdida total de las ayudas destinadas a la forestación de tierras agrarias y se ordena el reembolso íntegro de esas ayudas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 2080/92

- 3 El Reglamento n.º 2080/92 fue derogado por el Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos (DO 1999, L 160, p. 80), con efectos a partir del 2 de julio de 1999. No obstante, habida cuenta del artículo 55, apartado 3, de este último Reglamento, el Reglamento n.º 2080/92 siguió aplicándose a las medidas que la Comisión había aprobado en virtud de ese Reglamento antes del 1 de enero de 2000, de modo que el litigio principal sigue rigiéndose por las disposiciones de dicho Reglamento.

4 Los considerandos primero a tercero y quinto del Reglamento n.º 2080/92 exponen:

«Considerando que la forestación de las superficies agrarias tiene una importancia especial tanto para la utilización del suelo y para el medio ambiente como en cuanto contribución a la reducción del déficit de recursos selvícolas en la Comunidad y en cuanto complemento de la política comunitaria de gestión de la producción agraria;

Considerando que la experiencia en materia de forestación de tierras agrarias por los agricultores ha demostrado que los regímenes de ayudas para fomentar esta actividad son insuficientes y que las operaciones de forestación de las superficies retiradas de la producción agraria en los últimos años han resultado poco satisfactorias;

Considerando, pues, que resulta necesario sustituir las medidas previstas en el título VIII del Reglamento (CEE) n.º 2328/91 del Consejo, [de 15 de julio de 1991,] relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias [(DO 1991, L 218, p. 1)], por otras que permitan fomentar con mayor eficacia la forestación de las superficies agrarias;

[...]

Considerando que un importante aliciente para la forestación puede ser la concesión, durante los cinco primeros años, de una prima regresiva destinada a contribuir a los gastos de mantenimiento de las nuevas zonas forestadas».

5 El artículo 1 de este Reglamento, titulado «Objetivos del régimen de ayudas», establece:

«Se crea un régimen comunitario de ayudas cofinanciadas por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) con el fin de:

- acompañar los cambios previstos en el contexto de las organizaciones comunes de mercado,
- contribuir a mejorar a largo plazo los recursos forestales,
- contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente,
- luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono.

Este régimen comunitario de ayudas está destinado a:

- a) la utilización alternativa de las tierras agrarias a través de la forestación y
- b) el desarrollo de actividades forestales en las explotaciones agrarias.»

6 El artículo 2 del citado Reglamento, titulado «Régimen de ayudas», dispone en su apartado 1:

«El régimen de ayudas podrá comprender:

- a) ayudas destinadas a cubrir los gastos de forestación;

- b) primas anuales por hectárea forestada, destinadas a cubrir durante los cinco primeros años los gastos de mantenimiento de las superficies forestadas;
- c) primas anuales por hectárea destinadas a compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la forestación de las superficies agrarias;

[...]».

- 7 El artículo 3 del mismo Reglamento, titulado «Importe de las ayudas», establece en su párrafo primero, letras a) a c):

«Los importes máximos subvencionables de las ayudas mencionadas en el artículo 2 se fijan como se indica a continuación:

- a) Respecto a los gastos de forestación:

- 2 000 [euros] por hectárea para las plantaciones de eucaliptos;

[...]

- b) Respecto a los gastos de mantenimiento:

- 250 [euros] por hectárea y año durante los dos primeros años y 150 [euros] por hectárea y año durante los años siguientes, para las plantaciones de coníferas;

- 500 [euros] por hectárea y año durante los dos primeros años y 300 [euros] por hectárea y año durante los años siguientes, cuando se trate de plantaciones de frondosas o de plantaciones mixtas que contengan como mínimo un 75 % de frondosas.

[...]

- c) Respecto a la prima destinada a compensar las pérdidas de ingresos:

- 600 [euros] por hectárea y año, si la forestación es realizada por el titular de una explotación agraria, o por una agrupación de titulares de explotaciones agrarias que hayan explotado las tierras antes de su forestación,

- 150 [euros] por hectárea y año, si la forestación es llevada a cabo por los demás beneficiarios a que hace referencia la letra b) del apartado 2 del artículo 2,

durante un período máximo de 20 años a partir del momento en que se inicie la forestación.»

8 El artículo 4 del Reglamento n.º 2080/92, titulado «Programas de ayuda», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros pondrán en ejecución el régimen de ayudas mencionado en el artículo 2 a través de programas [plurianuales] nacionales o regionales destinados a la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 1 y que determinen en particular:

– los importes y la duración de las ayudas mencionadas en el artículo 2 en función de los gastos reales de forestación y de mantenimiento de especies o tipos de árboles utilizados para la forestación, o en función de la pérdida de ingresos,

– las condiciones de otorgamiento de las ayudas, en particular las relativas a la forestación,

[...]».

Reglamento (CEE) n.º 3887/92

9 El Reglamento (CEE) n.º 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO 1992, L 391, p. 36), fue derogado por el Reglamento (CE) n.º 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) n.º 3508/92 del Consejo (DO 2001, L 327, p. 11), con efectos a partir del 13 de diciembre de 2001. No obstante, habida cuenta del artículo 53, apartado 1, del Reglamento n.º 2419/2001, el Reglamento n.º 3887/92 siguió siendo aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de primas que expiraran antes del 1 de enero de 2002, como la controvertida en el litigio principal.

10 El artículo 9, apartado 2, de este Reglamento establece:

«Cuando se compruebe que la superficie declarada en una solicitud de ayuda “superficies” es superior a la superficie determinada, el importe de la ayuda se calculará a partir de la superficie efectivamente determinada en el control. Sin embargo, salvo en caso de fuerza mayor, la superficie efectivamente determinada se reducirá:

– el doble del excedente comprobado si este fuera superior a un 2 % o a dos hectáreas y no supere el 10 % de la superficie determinada;

– un 30 % cuando el excedente comprobado sea superior al 10 % y no supere el 20 % de la superficie determinada.

En caso de que el excedente comprobado supere el 20 % de la superficie determinada, no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie.

[...]»

Reglamento n.º 2988/95

- 11 Los considerandos tercero y décimo del Reglamento n.º 2988/95 exponen:

«Considerando que las modalidades de [...] gestión descentralizada y de los sistemas de control son objeto de disposiciones detalladas diferentes según las políticas comunitarias de que se trate; que, no obstante, es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades;

[...]

Considerando que en virtud del deber general de equidad y del principio de proporcionalidad, así como del principio *ne bis in idem*, conviene prever, dentro del respeto del acervo comunitario y de las disposiciones previstas por las normativas comunitarias específicas existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, disposiciones adecuadas que eviten la acumulación de sanciones pecuniarias comunitarias y de sanciones penales nacionales impuestas a una misma persona por un mismo hecho».

- 12 Conforme al artículo 1 de dicho Reglamento:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por estas [...] mediante un gasto indebido.»

- 13 El artículo 2 del citado Reglamento tiene el siguiente tenor:

«1. Los controles y las medidas y sanciones administrativas solo se establecerán en la medida en que sean necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades.

2. No se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

[...]

4. A reserva del Derecho comunitario aplicable, los procedimientos relativos a la aplicación de los controles y de las medidas y sanciones comunitarias se regirán por el Derecho de los Estados miembros.»

14 El artículo 4 del mismo Reglamento establece:

«1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

- la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,
- la pérdida total o parcial de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja concedida o en el momento de la percepción de un anticipo.

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.

3. Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.

4. Las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones.»

15 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 dispone:

«Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

[...]

- c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente solo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;
- d) la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad;

[...]».

Derecho italiano

16 El artículo 13 del decreto ministeriale n. 494 — Regolamento recante norme di attuazione del regolamento (CEE) n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e decadenze dell'erogazione di contribute per l'esecuzione di rimboschimenti o miglioramenti boschivi [Decreto Ministeriale n.º 494 — Regolamento por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2080/92 en materia de gestión, pagos, controles y pérdida de las ayudas concedidas a la repoblación forestal o a la mejora de la forestación], de 18 de diciembre de 1998 (GURI n.º 16, de 21 de enero de 1999; en lo sucesivo, «Decreto n.º 494/98»), titulado «Resultado de los controles posteriores al pago de las ayudas», establece:

«1. Si en los controles contemplados en el artículo 12 anterior se constataran irregularidades que den lugar a la pérdida de la ayuda, el órgano regional competente declarará la pérdida parcial o

total, con las consecuencias contempladas en el artículo 14 siguiente, en aplicación del artículo 4 del Reglamento [n.º 2988/95].

2. La indicación en la solicitud de una superficie inferior a la constatada no constituye una irregularidad. No obstante, a efectos del cálculo del importe de la ayuda anual, se seguirá teniendo en cuenta la superficie declarada.»

17 El artículo 14 de este Decreto, titulado «Otros supuestos de pérdida», dispone:

«1. Se declarará la pérdida total en los casos de incumplimiento contemplados en los apartados 2 y 3 o si dejaran de cumplirse los requisitos y condiciones necesarios para la adhesión al programa.

[...]

3. También se declarará la pérdida total en los casos en que, tras la verificación final y sin perjuicio de los casos de fuerza mayor contemplados en el artículo 8 anterior, la superficie reforestada o mejorada o los kilómetros de vías forestales registrados sean inferiores en un 20 % a aquellos para la que se concedió la ayuda y se procedió al pago.

4. Las diferencias inferiores al umbral establecido en el apartado anterior darán lugar a la pérdida parcial de la ayuda.»

18 El artículo 15 de dicho Decreto, titulado «Efectos de la pérdida», establece en su apartado 1:

«La pérdida total dará lugar a la devolución de todas las ayudas indebidamente percibidas y a la exclusión total de la ayuda para los años de compromiso restantes.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 El 16 de junio de 1997, IB, agricultor, solicitó a la provincia de Pavía acogerse al régimen de ayudas destinadas a favorecer la reforestación de tierras agrarias con arreglo al Reglamento n.º 2080/92. En el marco de esta solicitud, IB se comprometió a forestar 104 hectáreas de tierras agrarias anteriormente dedicadas al cultivo de arroz y maíz y a mantener esa forestación de toda la superficie durante un período de 20 años, entre 1997 y 2017.

20 Al haberse concedido a IB acogerse a ese régimen, entre 1997 y 2008 recibió un total de 1 324 246,35 euros en concepto de ayuda, que, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 2080/92, consistía en una ayuda inicial para cubrir los gastos de forestación, primas anuales para cubrir los gastos de mantenimiento de las superficies arboladas y primas anuales para compensar la pérdida de ingresos.

21 Un control *in situ* realizado en septiembre de 2009 por la provincia de Pavía, delegada a tal efecto por la región de Lombardía, reveló que la superficie de forestación realizada con fondos de la Unión no era de 104 hectáreas, sino de 70, debido a la tala anticipada de vegetación efectuada por IB. Al comprobar que esta diferencia, del orden del 38 %, entre la superficie declarada y la superficie real de forestación superaba el umbral del 20 % previsto en el artículo 14, apartado 3, del Decreto n.º 494/98, la provincia de Pavía privó a IB de la totalidad de las ayudas que se le habían abonado, le ordenó devolver la totalidad de esas ayudas de conformidad con el artículo 15, apartado 1, de ese Decreto y le excluyó de la ayuda para los años de compromiso restantes.

- 22 IB impugnó la resolución de pérdida dictada y la orden de reembolso ante el Tribunale di Pavia (Tribunal de Pavía, Italia), que declaró fundado su recurso.
- 23 En apelación, la Corte d'appello di Milano (Tribunal de Apelación de Milán, Italia) revocó la sentencia dictada en primera instancia declarando, en esencia, que el incumplimiento imputado a IB constituía una irregularidad grave contraria a las finalidades perseguidas por el régimen de ayudas de la Unión. Esta irregularidad, que implicaba un enriquecimiento sin causa en favor de dicho beneficiario, que percibía tanto las ayudas de la Unión como los ingresos obtenidos de la venta de madera, justificaba la restitución íntegra de las ayudas recibidas, sin perjuicio de los casos de fuerza mayor y de otras posibles causas ajenas a la voluntad del beneficiario.
- 24 Dicha sentencia fue recurrida en casación por IB ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), órgano jurisdiccional remitente.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si los Reglamentos n.ºs 2080/92 y 2988/95 se oponen al régimen de pérdida total de la ayuda establecido en los artículos 14 y 15 del Decreto n.º 494/98.
- 26 Más concretamente, alberga dudas, en primer lugar, en cuanto a si el régimen de pérdida total constituye una «medida», en el sentido del artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95. En efecto, mientras que el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento establece que toda irregularidad dará lugar, por regla general, a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá la obligación de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas, la pérdida total prevista en los artículos 14 y 15 del Decreto n.º 494/98 tiene como consecuencia no solo la devolución de todas las ayudas indebidamente percibidas, sino también la exclusión total de la ayuda para los años de compromiso restantes.
- 27 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si dicha normativa nacional sobrepasa los límites establecidos en el artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95 en la medida en que exige la restitución íntegra de las ayudas percibidas cuando la superficie reforestada es inferior en un 20 % a la superficie declarada para la ayuda.
- 28 Por último, se pregunta sobre la proporcionalidad de dicha normativa nacional en la medida en que esta prevé, en caso de pérdida total, la devolución de todas las ayudas percibidas, y no solo de las relativas al año en el que se detectó la irregularidad.
- 29 En estas circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se oponen las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2080/92] por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, sin prever, no obstante, un régimen de pérdida de ayudas y de sanciones, habida cuenta de las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2988/95], a la aplicación de una disposición de Derecho interno que, al dar efecto a las disposiciones del Reglamento n.º 2080/92, prevé, en caso de que se compruebe que se ha cometido una irregularidad en la concesión de las ayudas, la pérdida de estas y la devolución de las cantidades recibidas en dicho concepto?

- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, ¿se oponen las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2080/92], teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2988/95] y los principios de equidad y proporcionalidad a que se refiere el [décimo] considerando de este último, a la aplicación de una disposición de Derecho interno que, al dar efecto a las disposiciones del Reglamento n.º 2080/92, prevé, en caso de que se compruebe que se ha cometido una irregularidad en la concesión de las ayudas, la pérdida de estas y la devolución de las cantidades recibidas en dicho concepto cuando la superficie forestada o mejorada sea inferior en un 20 % a aquella para la que se concedió la ayuda y se procedió al pago?
- 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, ¿se oponen las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2080/92], teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2988/95], a la aplicación retroactiva de una disposición de Derecho interno que, al dar efecto a las disposiciones del Reglamento n.º 2080/92, prevé, en caso de que se compruebe que se ha cometido una irregularidad en la concesión de las ayudas, la pérdida de estas y la devolución de las cantidades recibidas en dicho concepto?
- 4) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, ¿se oponen las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2080/92], teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el Reglamento [n.º 2988/95], a una interpretación de una disposición de Derecho interno que, al dar efecto a las disposiciones del Reglamento n.º 2080/92, prevé, en caso de que se compruebe que se ha cometido una irregularidad en la concesión de las ayudas, la pérdida de estas y la devolución de las cantidades recibidas en dicho concepto, en el sentido de que el beneficiario está obligado a devolver el importe íntegro de las cantidades recibidas en dicho concepto en vez de a devolver únicamente las cantidades relativas al año respecto del que se ha comprobado la comisión de una irregularidad en la concesión de las ayudas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 30 La Región de Lombardía sostiene, en esencia, que las cuestiones prejudiciales planteadas son inadmisibles por dos motivos. Por una parte, estas cuestiones carecen de pertinencia, ya que la normativa italiana se limita a llevar a efecto el artículo 9 del Reglamento n.º 3887/92, que es una disposición directamente aplicable. Por otra parte, la respuesta a estas cuestiones no tendría incidencia alguna en el resultado del litigio principal, ya que IB procedió a talar la totalidad de la superficie forestada durante el año 2011, de modo que la cuestión relativa a la incidencia de una reducción de superficie de más del 20 % ha pasado a ser hipotética.
- 31 A este respecto, conforme a reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio principal y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 32 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 33 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la resolución del litigio principal depende de la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a esta petición, ya que dicha respuesta permitirá al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse sobre el alcance del reembolso de las ayudas a la forestación percibidas por IB en un contexto en el que se ha comprobado que la superficie reforestada era inferior en más de un 20 % a la superficie para la que se concedió la ayuda en virtud de un compromiso plurianual de ayudas.
- 34 En estas circunstancias, dado que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente no carece manifiestamente de relación con el objeto del litigio principal, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 35 Mediante sus cuatro cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 2 y 4 del Reglamento n.º 2988/95, los artículos 2 y 4 del Reglamento n.º 2080/92 y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé, en caso de que se compruebe, durante la ejecución de un compromiso plurianual, que la superficie reforestada es inferior en un 20 % a la superficie para la que se concedió la ayuda en virtud de dicho compromiso, la pérdida total de las ayudas a la forestación y, por tanto, la obligación de proceder al reembolso íntegro de esas ayudas y la exclusión total de las ayudas que deberían haberse abonado por los años de compromiso restantes.
- 36 En primer lugar, procede señalar que, como se desprende del artículo 1 del Reglamento n.º 2080/92, en relación con los considerandos primero a tercero de ese Reglamento, este estableció un régimen de ayudas a la forestación de tierras agrarias destinado, en particular, a promover una utilización alternativa de las tierras agrarias a través de la forestación, permitiendo al mismo tiempo desarrollar actividades forestales en las explotaciones agrarias, contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente, luchar contra el efecto invernadero, absorber el dióxido de carbono y contribuir a mejorar a largo plazo los recursos forestales.
- 37 Así, dicho Reglamento persigue objetivos de política agrícola dirigidos a apoyar al sector silvícola, así como un objetivo de protección del medio ambiente. Estos objetivos tienen, por naturaleza, una dimensión plurianual y exigen que se alcance una forestación efectiva y sostenible de las tierras agrarias.
- 38 A continuación, del artículo 2, apartado 1, letras a) a c), del mismo Reglamento se desprende que el régimen de ayudas a la forestación de tierras agrarias que este establece puede comprender ayudas destinadas a cubrir los gastos de forestación, una prima anual destinada a cubrir durante

los cinco primeros años los gastos de mantenimiento de las superficies forestadas y una prima anual destinada a compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la forestación de las superficies agrarias, pagaderas «por hectárea forestada».

- 39 Además, el artículo 3, párrafo primero, letras a) a c), del Reglamento n.º 2080/92 se limita a fijar los importes máximos subvencionables de las ayudas en función de la superficie de forestación (por hectárea) y el período máximo durante el cual pueden pagarse dichas ayudas. A este respecto, mientras que la letra b) del párrafo primero de ese artículo, en relación con el quinto considerando de ese Reglamento, prevé que el pago de las primas de mantenimiento puede escalonarse a lo largo de un período de cinco años, la letra c) de ese párrafo establece que la prima por pérdida de ingresos puede concederse por un período máximo de veinte años a partir del momento en que se inicie la forestación.
- 40 En cuanto al artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, remite a los Estados miembros la tarea de aplicar este régimen de ayudas mediante programas plurianuales nacionales o regionales cuyas normas habrán de establecer. En este contexto, los Estados miembros determinarán, en particular, los importes y la duración de las ayudas en función de los gastos reales de forestación y de mantenimiento de las especies o tipos de árboles utilizados para la forestación, o en función de la pérdida de ingresos, así como las condiciones de otorgamiento de las ayudas relativas a la forestación.
- 41 De la lectura conjunta de estas disposiciones se desprende que, por una parte, aunque el Reglamento n.º 2080/92 no fija directamente los requisitos a los que se supedita el pago de las diferentes ayudas a la forestación, vincula la concesión de estas ayudas a la forestación efectiva de las superficies cubiertas por el compromiso plurianual durante todo el período de vigencia de este.
- 42 Por otra parte, es preciso señalar que dicho Reglamento no establece los procedimientos de control ni el régimen de sanciones destinados a garantizar el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las ayudas. Por lo tanto, esos procedimientos de control y ese régimen de sanciones siguen rigiéndose por el Derecho de los Estados miembros.
- 43 No obstante, procede recordar, en segundo lugar, que, para garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión, el Reglamento n.º 2988/95 adoptó, conforme a su artículo 1, una normativa general sobre controles homogéneos y medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades en el marco del Derecho de la Unión, con el fin, como se desprende del considerando 3 de dicho Reglamento, de combatir en todos los ámbitos el menoscabo de los intereses financieros de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 44 Al adoptar dicho Reglamento, el legislador quiso sentar una serie de principios generales exigiendo que todas las normativas sectoriales, como el Reglamento n.º 2080/92, respeten estos principios (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:648, apartado 37, y de 18 de diciembre de 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 45 Así, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 precisa que los procedimientos de control y las medidas y sanciones administrativas previstas en dicha disposición deberán ser eficaces, proporcionados y disuasorios.

- 46 El Tribunal de Justicia ha interpretado que el concepto de «irregularidad» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento comprende no solo toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión derivada de una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión al imputarle un gasto indebido, sino también la infracción de disposiciones de Derecho nacional aplicables a las operaciones apoyadas por un fondo, como las disposiciones que establecen las condiciones que se han de cumplir para tener derecho a la concesión de una ayuda (véanse, por analogía, las sentencias de 26 de mayo de 2016, *Județul Neamț y Județul Bacău*, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartados 36, 37 y 43, y de 1 de octubre de 2020, *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, apartados 52, 53 y 63).
- 47 De conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, toda «irregularidad» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento dará lugar, como norma general, a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá la obligación de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas.
- 48 En el presente asunto, como se desprende de la resolución de remisión, el artículo 14, apartados 1 y 3, del Decreto n.º 494/98 establece la pérdida total de las ayudas respecto de las cuales, tras la comprobación final y salvo el caso de fuerza mayor, la superficie reforestada comprobada sea inferior en un 20 % a aquella para la que se concedió la ayuda y se procedió al pago, así como las ayudas respecto de las cuales dejen de cumplirse los requisitos y las condiciones necesarias para la adhesión al programa. Además, el artículo 14, apartado 4, de dicho Decreto impone la pérdida parcial de las ayudas respecto de las cuales se haya comprobado una diferencia inferior al 20 % entre la superficie reforestada y aquella para la que se concedió la ayuda. Por último, el artículo 15, apartado 1, de dicho Decreto precisa que la pérdida total da lugar a la devolución de todas las ayudas indebidamente percibidas, así como a la exclusión total de la ayuda para los años de compromiso restantes.
- 49 De ello se deduce que una disposición como el artículo 14, apartados 1 y 3, del Decreto n.º 494/98, relativo al mantenimiento de la forestación en al menos el 80 % de la superficie cubierta por el compromiso plurianual suscrito, constituye una disposición de Derecho nacional aplicable a una operación apoyada por un fondo cuya infracción puede constituir una «irregularidad» en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 y, por lo tanto, dar lugar a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de ese Reglamento.
- 50 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el principio de proporcionalidad se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece, en caso de que la superficie reforestada sea inferior en un 20 % a la superficie para la que se concedió la ayuda, la pérdida total de la ayuda de la Unión y su devolución total, y no solo el reembolso de las ayudas correspondientes a la superficie que adolezca de irregularidad o de los importes relativos al año respecto del cual se haya comprobado la irregularidad.
- 51 A este respecto, el principio de proporcionalidad exige que los medios que aplica una disposición nacional sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 7 de abril de 2022, *Avio Lucos*, C-176/20, EU:C:2022:274, apartado 42).

- 52 Procede constatar, en primer lugar, que el régimen nacional de pérdida de derechos controvertido en el litigio principal persigue un objetivo legítimo. En efecto, aplica el artículo 2, apartado 4, y el artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95, como se desprende del artículo 13, apartado 1, del Decreto n.º 494/98, y tiene por objeto proteger los intereses de la Unión y, en particular, las ayudas a la forestación que la Unión financia en virtud del Reglamento n.º 2080/92.
- 53 En segundo lugar, por lo que respecta a la idoneidad de esta normativa nacional para alcanzar el objetivo perseguido, procede considerar que la pérdida total de la ayuda de la Unión prevista en el artículo 14, apartados 1 y 3, del Decreto n.º 494/98 resulta adecuada para asignar eficazmente las ayudas a la forestación y, por lo tanto, para alcanzar de manera efectiva los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 2080/92, tal como se han recordado en el apartado 37 de la presente sentencia. En efecto, la pérdida total y los efectos inherentes a ella con arreglo al artículo 15, apartado 1, de ese Decreto pueden evitar una asignación de los fondos de la Unión a una operación de forestación que no sea conforme con los objetivos de forestación efectiva y duradera perseguidos por ese Reglamento.
- 54 Por otra parte, la normativa nacional controvertida en el litigio principal, en la medida en que vincula esa pérdida total a la exclusión total de las ayudas que deberían haberse abonado por los años de compromiso restantes, permite también proteger, debido a su efecto disuasorio, los intereses financieros de la Unión.
- 55 En tercer lugar, por lo que respecta al carácter necesario y proporcionado de la pérdida total y de los efectos inherentes a ella, previstos en los artículos 14, apartados 1 y 3, y 15, apartado 1, del Decreto n.º 494/98, procede considerar que dicho régimen no va más allá de lo necesario. En efecto, en la medida en que incumbe a los Estados miembros, como se desprende del apartado 40 de la presente sentencia, determinar las condiciones de otorgamiento de las ayudas relativas a la forestación, se permite a dichos Estados considerar que el incumplimiento de una condición que se ha de satisfacer para tener derecho a la ayuda, como la relativa al umbral del 20 % de la superficie forestada, puede causar un perjuicio grave a la realización de los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 2080/92 y deducir de ello que el compromiso inicial está viciado hasta el punto de ser sancionado con una pérdida total.
- 56 Por otra parte, procede señalar asimismo que el régimen de pérdida controvertido en el litigio principal se caracteriza por su progresividad, ya que, mientras que una diferencia inferior al 20 % entre la superficie reforestada comprobada y aquella para la que se concedió la ayuda da lugar a una pérdida parcial, una diferencia igual o superior a ese umbral da lugar a una pérdida total y al reembolso íntegro de las ayudas percibidas, así como a la exclusión total de las ayudas para los años de compromiso restantes.
- 57 Además, es preciso subrayar igualmente que este régimen de pérdida total de las ayudas respeta el principio de proporcionalidad, ya que solo contempla supuestos limitados, a saber, aquellos en los que se constata que la superficie reforestada es inferior en un 20 % a aquella para la que se concedió la ayuda, y reserva al beneficiario la posibilidad de invocar un caso de fuerza mayor.
- 58 Por último, en la medida en que prevé, en caso de que se compruebe que la superficie reforestada es inferior en un 20 % a aquella para la que se concedió la ayuda, la devolución de la totalidad de las ayudas a la forestación percibidas en virtud del compromiso plurianual, y no solo el reembolso de los importes relativos al año respecto del cual se comprobó la irregularidad, la normativa nacional

controvertida en el litigio principal resulta igualmente proporcionada. En efecto, solo un reembolso íntegro de estas ayudas puede contrarrestar el riesgo de fraude al presupuesto de la Unión y garantizar la forestación efectiva y sostenible de las tierras agrarias.

- 59 Habida cuenta de los motivos expuestos, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que los artículos 2 y 4 del Reglamento n.º 2988/95, los artículos 2 y 4 del Reglamento n.º 2080/92 y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no oponen a una normativa nacional que prevé, en caso de que se compruebe, durante la ejecución de un compromiso plurianual, que la superficie reforestada es inferior en un 20 % a la superficie para la que se concedió la ayuda en virtud de dicho compromiso, la pérdida total de las ayudas a la forestación y, por tanto, la obligación de proceder al reembolso íntegro de esas ayudas y la exclusión total de las ayudas que deberían haberse abonado por los años de compromiso restantes.

Costas

- 60 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 Tercera) declara:

Los artículos 2 y 4 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, los artículos 2 y 4 del Reglamento (CEE) n.º 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y el principio de proporcionalidad

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional que prevé, en caso de que se compruebe, durante la ejecución de un compromiso plurianual, que la superficie reforestada es inferior en un 20 % a la superficie para la que se concedió la ayuda en virtud de dicho compromiso, la pérdida total de las ayudas a la forestación y, por tanto, la obligación de proceder al reembolso íntegro de esas ayudas y la exclusión total de las ayudas que deberían haberse abonado por los años de compromiso restantes.

Firmas