

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 15 de noviembre de 2023, C-196/22

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Third Chamber) of 15 November 2023, C-196/22

SARA GARCÍA GARCÍA

Universidad de Valladolid. C/Plaza de Santa Cruz, 8, 47002, Valladolid, (España).

sara.garciag@uva.es

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7220-0368>

Recibido: 01/03/2024. Aceptado: 01/04/2024

Cómo citar: García García, Sara, “Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 15 de noviembre de 2023, C-196/22”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 262 (2024): 208-215.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.262.2024.208-215>

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 15 de noviembre de 2023, C-196/22.

Palabras clave: ayudas; forestación; infracción; sanción; devolución.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Third Chamber) of 15 November 2023, C-196/22.

Keywords: aids; afforestation; infringement; penalty; repayment.

INTRODUCCIÓN

La Sentencia comentada tiene por objeto una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde Italia, en concreto, por su Tribunal Supremo de Casación. El fondo del asunto suscitado cuestiona el alcance de la respuesta que pueden diseñar los Estados frente al incumplimiento o actuación irregular en materia de ayudas públicas, en este caso, para la forestación de tierras agrarias.

La Unión Europea lleva años fomentando un cambio en el uso de las tierras agrarias hacia uno más sostenible. En el caso concreto que se revisa en el presente análisis, la Unión ejerce este fomento a través de la creación de un régimen de ayudas dirigido a la forestación de estas tierras mediante el Reglamento 2080/92 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. Pese a la fecha de la norma en cuestión, este es un tema de rabiosa actualidad ya que, en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo, son numerosas las iniciativas en este sentido que pretenden avanzar en la llamada *descarbonización*, promoviendo, entre otras cosas, una utilización alternativa de estos suelos de forma que se refuerce su capacidad de absorción de dióxido de carbono, principalmente. El culmen de estas medidas parece querer llegar, de forma tan reforzada como cuestionada, a través de la aprobación de la llamada Ley (Reglamento de la Unión Europea) de Restauración de la Naturaleza, que avanza en su tramitación.

Generalmente este tipo de ayudas se otorgan con carácter plurianual (veinte años en el caso analizado) y su cumplimiento debe extenderse a lo largo de todo el periodo comprometido. Las consecuencias del incumplimiento de los requisitos establecidos para disfrutarlas son dispares, pudiendo llegar a suponer, como el caso analizado, la obligación de restituir íntegramente la ayuda recibida por parte del agricultor beneficiario, así como su exclusión total de la ayuda para los años que resten de compromiso.

En el caso español, un asunto como el tratado en la Sentencia analizada estaría enmarcado, fundamentalmente, por lo dispuesto, en la actualidad por el Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de las cuales se desprende como posible respuesta ante un incumplimiento la pérdida de la ayuda y la exigibilidad de la devolución de la misma, incluso, con intereses. Es el alcance de esta respuesta estatal y su proporcionalidad lo que se cuestiona desde el Tribunal italiano y se analiza por el de Justicia de la Unión.

1. MARCO JURÍDICO

Las normas de Derecho de la Unión Europea sobre las que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio son:

- **El Reglamento (CE) 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.

Concretamente, las disposiciones cuya interpretación se solicita son:

- **Artículo 1:** *«Objetivos del régimen de ayudas. 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.»*

- **Artículo 4:** *«Programas de ayuda. 1. Los Estados miembros pondrán en ejecución el régimen de ayudas mencionado en el artículo 2 a través de programas 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 (...).»*

- **El Reglamento (CEE) núm. 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:

- **Artículo 9.2.:** *«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 éste 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. Sin embargo, si se trata de una falsa declaración hecha deliberadamente o por negligencia grave: el productor afectado es excluido del régimen de ayudas de que se trate para el año civil considerado, y en caso de falsa declaración hecha deliberadamente, del beneficio de todo régimen de ayuda al que se refiere el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) no 3508/92 para el año civil siguiente al considerado para una superficie igual a la que figuraba en la solicitud que le ha sido rechazada. Las citadas reducciones no se aplicarán si, para la determinación de la superficie, el agricultor demostrara que se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente. Las parcelas puestas en barbecho para la producción de materias destinadas a la elaboración de productos no alimenticios para las que el agricultor no haya cumplido todas las obligaciones que le incumben serán consideradas superficies no registradas en el control a efectos de la aplicación del presente artículo. A efectos del presente artículo, se entiende por superficie determinada aquella para la cual todas las condiciones reglamentarias han sido respetadas.»

• **Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo**, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas:

○ **Artículo 1:** «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 éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.».

○ **Artículo 4:** *«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.».*

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

Agricultor de la provincia de Pavía decide acogerse al régimen de ayudas destinadas a favorecer la forestación de tierras agrarias previstas por el Reglamento 2080/92 y se compromete a forestar ciento cuatro hectáreas de sus tierras, que dedicaba a diferentes cultivos, durante veinte años, hasta 2017.

Durante los once primeros años, dicho agricultor recibió en total una cantidad superior al millón trescientos mil euros, en concepto de ayuda, que englobaba diferentes primas y gastos.

En 2009, el que sería el duodécimo año cumpliendo con el compromiso de forestación adquirido, una inspección revela que, debido a una tala anticipada efectuada por este agricultor, su cumplimiento no

abarcaba las hectáreas comprometidas, sino un treinta y ocho por ciento menos, siendo realmente setenta en total las hectáreas efectivamente forestadas en ese momento.

Debido a que esta cantidad rebasaba el margen previsto por la normativa europea para estos casos de incumplimiento, que es del veinte por ciento de la superficie comprometida, la Administración italiana retiró la ayuda al agricultor por los años restantes y le instó a devolver el importe íntegro recibido hasta el momento, con independencia de que en los años previos sí se hubiese cumplido la obligación contraída.

El principal argumento esgrimido desde el órgano administrativo italiano era el incumplimiento, irregularidad, grave cometido por el agricultor; una infracción que le generaba un enriquecimiento sin causa, todo ello sin que mediase fuerza mayor u otro atenuante en favor del beneficiario de la ayuda.

Tras el debido periplo administrativo y judicial, el asunto llega al Tribunal Supremo de Casación italiano.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

Ante estas dudas, el Tribunal Supremo de Casación decidió suspender el procedimiento y plantear la correspondiente petición de cuestión prejudicial en relación con el alcance, atendiendo al marco determinado desde la Unión y el principio de proporcionalidad, que puede tener la respuesta establecida por un Estado miembro ante el incumplimiento del régimen de una ayuda europea como la analizada. El Tribunal pone especial énfasis en determinar si es adecuada y proporcionada la respuesta que exige la devolución íntegra de la cantidad recibida y la exclusión total de la ayuda para los años que resten de compromiso, con independencia de la diligencia que se haya podido seguir en años anteriores por parte del beneficiario de la ayuda.

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) la normativa europea es clara al encargar a cada Estado miembro, dentro de los márgenes por ella establecidos, la determinación de los importes, la duración de las ayudas en función de los de los gastos reales de forestación y mantenimiento u otros conceptos, así como las condiciones para el otorgamiento de estas ayudas. Asimismo, el Derecho interno de cada Estado deberá fijar el régimen relativo al control, infracciones y sanciones ante este tipo de medidas.

Ese marco determinado desde la Unión Europea establece los criterios a los que quedaría vinculada la concesión de estas ayudas, también unas líneas generales para la homogenización de los controles o la necesidad de que las medidas y sanciones propuestas al efecto sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. En ese sentido, el Tribunal recuerda que, conforme establece el artículo 4, apartado 1 del Reglamento 2988/95, toda irregularidad cometida en el sentido de este 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»*.

La cuestión está en que esa cantidad *indebidamente percibida* que se debe devolver puede interpretarse en un sentido más o menos amplio, pudiendo corresponder, por ejemplo, únicamente a la cantidad recibida durante el tiempo de cumplimiento, la cantidad derivable de la superficie que adolezca de la irregularidad o de la totalidad de la ayuda, entre otras alternativas.

La normativa italiana es exigente y, como respuesta ante este tipo de incumplimientos, ordena la devolución total de la ayuda recibida y la exclusión total de la ayuda que restaría en los años sucesivos durante los cuales también se asumió el compromiso ya incumplido. A priori tal previsión quedaría dentro del marco previsto por el Reglamento europeo, de la forma antes expuesta.

Ahora, el Tribunal de Justicia debe determinar si la disposición italiana cumple con el principio de proporcionalidad, por tener un contenido adecuado que permita conseguir el objetivo perseguido sin ir más allá de lo necesario para alcanzarlo. El TJUE constata, ante esto, la legitimidad del objetivo perseguido por la normativa de Italia, que no es otro que proteger los intereses de la Unión y cómo la pérdida total de la ayuda establecida como consecuencia por la norma nacional resulta adecuada para alcanzar ese objetivo. Un reembolso íntegro de estas ayudas sirve para contrarrestar el riesgo de fraude al presupuesto de la Unión y garantizar el alcance de un objetivo prioritario como es la forestación efectiva y sostenible de las tierras agrarias. De este modo, la severidad de una disposición como la italiana disuade eficazmente a quién pretenda menoscabar los intereses y objetivos financieros y ambientales de la Unión. El Tribunal, además, considera que la medida nacional no se extralimita desde el momento en que se caracteriza por su progresividad debido a que, si el incumplimiento es igual o menor al 20% de la superficie comprometida, la sanción es también menos grave y no implica más que una pérdida parcial de la ayuda recibida.

En definitiva, la previsión italiana es eficaz en el cumplimiento de su objetivo, adecuada para el marco establecido desde la norma europea y proporcional, así como otras que, cumpliendo lo dicho, dicte cada Estado en aplicación de su margen soberano de actuación.