Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 13 de febrero de 2020 *

«Recurso de casación — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección "Garantía", Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) — Gastos excluidos de la financiación de la Unión Europea — Gastos efectuados por la República Helénica — Reglamento (CE) n.º 1782/2003 — Reglamento (CE) n.º 796/2004 — Régimen de ayudas por superficie — Concepto de "pastos permanentes" — Correcciones financieras a tanto alzado»

En el asunto C-252/18 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 6 de abril de 2018,

República Helénica, representada por el Sr. G. Kanellopoulos y por las Sras. E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou y E. Chroni, en calidad de agentes,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Triantafyllou y A. Sauka, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

Reino de España, representado por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, y el Sr. D. Šváby (Ponente) y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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: griego.

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República Helénica solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión (T-506/15, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:53), por la cual este desestimó su recurso contra la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1119 de la Comisión, de 22 de junio de 2015, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2015, L 182, p. 39; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Reglamento (CE) n.º 1782/2003

2 Los considerandos 3, 4, 21 y 24 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1), establecían:

«(3) Con objeto de evitar el abandono de las tierras agrarias y de garantizar que se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales, procede establecer normas que pueden tener o no una base legal en los Estados miembros. Resulta, por tanto, oportuno establecer un marco comunitario a partir del cual los Estados miembros puedan adoptar normas atendiendo a las características específicas de las zonas correspondientes, entre las que se incluyen las condiciones edafológicas y climáticas y los sistemas de cultivo (utilización del suelo, rotación de cultivos, prácticas de cultivo) y estructuras agrarias existentes.

(4) 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.

[…]

(21) Los regímenes de ayuda instaurados en virtud de la política agrícola común prevén ayudas directas a la renta, en particular con vistas a garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria. Este objetivo está estrechamente relacionado con el mantenimiento de las zonas rurales. A fin de evitar toda asignación indebida de fondos comunitarios, conviene no abonar ninguna ayuda a los agricultores que hayan creado artificialmente las condiciones requeridas para obtener tales pagos.

[…]

(24) El aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria y la promoción de la calidad alimentaria y de las normas medioambientales implican necesariamente un descenso de los precios institucionales de los productos agrarios y un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos y fomentar una agricultura más orientada al mercado y sostenible, es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación. Si bien la disociación no alterará los importes reales pagados a los agricultores, aumentará sensiblemente

la eficacia de la ayuda a la renta. Resulta, pues, procedente condicionar el pago único por explotación al cumplimento de una serie de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales, así como de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales.»

3 Este Reglamento contenía un título III, con el epígrafe «Régimen de pago único», en el que figuraba un capítulo 3, relativo a los «derechos de ayuda». La sección 1 de ese capítulo, relativa a los «derechos de ayuda basados en las superficies», contenía el artículo 43 del citado Reglamento, que llevaba por título «Determinación de los derechos de ayuda», con arreglo al cual:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48, se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el anexo VI.

El número total de derechos de ayuda será igual al número medio de hectáreas anteriormente citado.

[…]

2. El número de hectáreas a que se refiere el apartado 1 incluirá además:

[…]

b) la totalidad de la superficie forrajera durante el período de referencia.

3. A efectos de lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del presente artículo, se entenderá por "superficie forrajera" la superficie de la explotación que estuviera disponible durante todo el año natural con arreglo al artículo 5 del 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)], para la cría de animales incluidas las superficies de uso compartido y las superficies con cultivo mixto. La superficie forrajera no incluirá:

– las construcciones, los bosques, las albercas y los caminos

[…]».

4 El artículo 44 del Reglamento n.º 1782/2003, relativo al «uso de los derechos de ayuda», disponía en su apartado 2:

«Se entenderá por "hectáreas admisibles" las superficies agrarias de la explotación consistentes en tierras de cultivo y pastos permanentes, salvo las ocupadas por cultivos permanentes o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.»

Reglamento (CE) n.º 796/2004

5 El artículo 2, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 796/2004 de la Comisión, del 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 los Reglamentos (CE) n.º 1782/2003 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo y para la aplicación de la condicionalidad prevista en el Reglamento (CE)

n.º 479/2008 del Consejo (DO 2004, L 141, p. 18), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 380/2009 de la Comisión, de 8 de mayo de 2009 (DO 2009, L 116, p. 9) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 796/2004»), tenía el siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

(1 *bis*) "parcela agrícola": superficie de tierra continua en la que un solo agricultor cultiva un único grupo de cultivos. Sin embargo, cuando haga falta en el marco del presente Reglamento una declaración independiente del uso de una superficie dentro de un grupo de cultivos, este uso específico limitará la parcela agrícola.

[…]

(2) "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 artículo 107, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1782/2003, las superficies retiradas de la producción de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 2078/92 del Consejo[, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DO 1992, L 215, p. 85)], las retiradas de la producción de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del 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)] y las retiradas de la producción de conformidad con el artículo 39 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 *bis*) "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.º 1782/2003].

[…]»

6 A este respecto, el considerando 1 del Reglamento (CE) n.º 239/2005 de la Comisión, de 11 de febrero de 2005 (DO 2005, L 42, p. 3), que modificó el Reglamento n.º 796/2004 en su versión inicial, enunciaba:

«Resulta necesario aclarar varias definiciones que figuran en el artículo 2 del Reglamento [n.º 796/2004]. En concreto, es preciso aclarar la definición de "pastos permanentes" del punto 2 de dicho artículo e introducir la definición del término "gramíneas u otros forrajes herbáceos". No obstante, hay que tener en cuenta a este respecto que los Estados miembros requieren cierta flexibilidad para poder atender a las condiciones agronómicas locales.»

7 El artículo 8 del Reglamento n.º 796/2004, titulado «Principios generales aplicables a las parcelas agrícolas», establecía en su apartado 1:

«Sin perjuicio del artículo 34, apartado 2, del Reglamento […] n.º 73/2009, las parcelas agrícolas con árboles se considerarán subvencionables a efectos de los regímenes de ayuda por superficie siempre que las actividades agrícolas o, en su caso, la producción prevista puedan llevarse a cabo de forma similar a como se haría en parcelas sin árboles en la misma zona.»

8 El título III del Reglamento n.º 796/2004, relativo a los «controles», contenía el artículo 27 de este, que llevaba por título «Selección de la muestra de control». El apartado 1 de ese artículo disponía:

«La autoridad competente determinará las muestras de control para los controles sobre el terreno previstos en el presente Reglamento teniendo en cuenta un análisis de riesgos y la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas. La eficacia del análisis de riesgos se evaluará y actualizará anualmente:

a) determinando la pertinencia de cada factor de riesgo;

b) comparando los resultados de la muestra basada en el riesgo y seleccionada al azar a que se refiere el párrafo segundo;

c) teniendo en cuenta la situación específica de cada Estado miembro.

Para asegurar la representatividad, los Estados miembros seleccionarán de forma aleatoria entre un 20 % y un 25 % del número mínimo de productores que deben someterse a controles sobre el terreno con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 26.

[…]»

9 En el mismo título III figuraba el artículo 30 de ese Reglamento, que llevaba por título «Determinación de las superficies». Con arreglo al apartado 2 de ese artículo:

«Podrá tenerse en cuenta la superficie total de una parcela agrícola, a condición de que se utilice en su totalidad según las normas consuetudinarias del Estado miembro o la región de que se trate. En los demás casos, se tendrá en cuenta la superficie realmente utilizada.

En las regiones donde determinadas características, en particular los setos, zanjas y muros, constituyan tradicionalmente parte de las buenas prácticas agrícolas de cultivo o utilización, los Estados miembros podrán decidir que la superficie correspondiente se considere parte de la superficie completamente utilizada, a condición de que no supere una anchura total que deberán determinar los Estados miembros. Esta anchura deberá corresponder a la anchura tradicional de la región de que se trate sin superar 2 metros.

[…]»

Reglamento (CE) n.º 1290/2005

10 En el título IV, bajo la rúbrica «Liquidación de cuentas y vigilancia de la Comisión», del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1), figuraba el artículo 31 de este, a su vez titulado «Liquidación de conformidad». Los apartados 2 a 4 de ese artículo eran del siguiente tenor:

«2. La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la disconformidad comprobada. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta el carácter y la gravedad de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Comunidad.

3. Previamente a cualquier decisión de denegación de la financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro dispondrá de un plazo de cuatro meses para solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar las respectivas posiciones; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que esta examinará antes de adoptar una decisión de denegación de la financiación.

4. No podrá denegarse la financiación:

a) de los gastos contemplados en el apartado 1 del artículo 3 efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de la Comisión de los resultados de las comprobaciones al Estado miembro correspondiente;

[…]».

Reglamento (CE) n.º 885/2006

11 El Reglamento (CE) n.º 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO 2006, L 171, p. 90), incluía un artículo 11, titulado «Liquidación de conformidad». Dicho artículo disponía, en sus apartados 1 a 3:

«1. Cuando, a raíz de una investigación, la Comisión considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria, comunicará sus observaciones al Estado miembro de que se trate e indicará las medidas correctoras que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro.

La comunicación hará referencia al presente artículo. El Estado miembro deberá dar una respuesta en un plazo de dos meses desde la recepción de la comunicación y la Comisión podrá modificar su posición en consecuencia. En casos justificados, la Comisión podrá acordar prorrogar dicho plazo.

Terminado el plazo fijado para la respuesta, la Comisión convocará una reunión bilateral y ambas partes procurarán alcanzar un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse, así como sobre la evaluación de la gravedad de la infracción y del perjuicio financiero causado al presupuesto comunitario.

2. En el plazo de dos meses desde la fecha de recepción de las actas de la reunión bilateral a que se refiere el apartado 1, párrafo tercero, el Estado miembro comunicará la información solicitada durante la reunión o cualquier otra información que considere útil para el examen en curso.

En casos justificados, y previa solicitud motivada del Estado miembro, la Comisión podrá autorizar una prórroga del plazo mencionado en el párrafo primero. La solicitud deberá presentarse a la Comisión antes de la expiración de dicho plazo.

Terminado el plazo mencionado en el párrafo primero, la Comisión deberá comunicar oficialmente sus conclusiones al Estado miembro basándose en la información recibida en virtud del procedimiento de liquidación de conformidad. En la comunicación se evaluarán los gastos que la Comisión prevea excluir de la financiación comunitaria en virtud del artículo 31 del Reglamento [n.º 1290/2005] y se hará referencia al artículo 16, apartado 1, del presente Reglamento.

3. El Estado miembro notificará a la Comisión las medidas correctoras adoptadas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias y la fecha efectiva de su aplicación.

La Comisión, previo examen de los informes elaborados por el órgano de conciliación de conformidad con el capítulo 3 del presente Reglamento, adoptará, en su caso, una o varias decisiones en aplicación del artículo 31 del Reglamento [n.º 1290/2005] para excluir de la financiación comunitaria los gastos respecto de los cuales se hayan incumplido las normas comunitarias, hasta que el Estado miembro aplique efectivamente las medidas correctoras.

Al evaluar los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria, la Comisión podrá tener en cuenta la información proporcionada por el Estado miembro una vez terminado el plazo a que se refiere el apartado 2, cuando ello sea necesario para calcular mejor el perjuicio financiero causado al presupuesto comunitario, siempre que el envío de la información fuera de plazo esté justificado por circunstancias excepcionales.

[…]»

Reglamento (CE) n.º 73/2009

12 Los considerandos 7 y 23 del Reglamento (CE) n.º 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 n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento n.º 1782/2003 (DO 2009, L 30, p. 16), disponían:

«(7) En el Reglamento [n.º 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.

[…]

(23) La experiencia de la aplicación del régimen de pago único revela que, en una serie de casos, la ayuda disociada a la renta se concedió a beneficiarios cuyas actividades agrarias representaban únicamente una parte insignificante del total de sus actividades económicas o cuyo propósito comercial no estaba, o solo marginalmente, dirigido al ejercicio de una actividad agraria. Para evitar la concesión de una ayuda a la renta agraria a estos beneficiarios, y para garantizar que la ayuda comunitaria se utilice íntegramente para asegurar un nivel de vida equitativo a la población

agraria, los Estados miembros deben estar facultados, cuando se produzca tal asignación, para abstenerse de conceder pagos directos a dichas personas físicas y jurídicas, en virtud del presente Reglamento.»

13 El Reglamento n.º 73/2009 contenía un título II, con la rúbrica «Disposiciones generales aplicables a los pagos directos», en el que figuraba un capítulo 4 relativo al «sistema integrado de gestión y control». Ese capítulo incluía un artículo 19, que tenía por título «Solicitudes de ayuda», cuyo apartado 1 disponía:

«Cada agricultor presentará anualmente una solicitud de pagos directos en la que se indicarán, según proceda:

a) todas las parcelas agrarias de la explotación y, cuando el Estado miembro aplique el artículo 15, apartado 3, el número de olivos y su ubicación en la parcela;

b) los derechos de pago declarados para la activación;

c) cualquier otro dato previsto por el presente Reglamento o por el Estado miembro afectado.

[…]»

14 En el título III, bajo la rúbrica «Régimen de pago único», de ese Reglamento figuraba su artículo 34, relativo a la «activación de los derechos de pago por hectárea admisible». Con arreglo al apartado 2 de ese artículo:

«A los efectos del presente Reglamento, por "hectárea admisible" se entenderá:

a) cualquier superficie agraria de la explotación y cualquier superficie plantada de plantas forestales de rotación corta […] que se utilice para una actividad agraria […]; y

b) cualquier superficie que haya dado derecho a pagos con arreglo al régimen de pago único o el régimen de pago único por superficie en 2008, y que:

[…]

ii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, sea forestada de conformidad con el artículo 31 del [Reglamento n.º 1257/1999] o el artículo 43 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], o con arreglo a un régimen nacional cuyas condiciones se ajusten a lo dispuesto en el artículo 43, apartados 1, 2 y 3 de dicho Reglamento, […]

[…]»

15 Bajo la rúbrica «Confirmación de los derechos de pago», el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009 figuraba en el capítulo 1, titulado «Disposiciones de aplicación», del título VII de ese Reglamento. Ese artículo era del siguiente tenor:

«1. Los derechos de pago atribuidos a los agricultores antes del 1 de enero de 2009 se considerarán legales y regulares a partir del 1 de enero de 2010.

2. El apartado 1 no se aplicará a los derechos de pago atribuidos a agricultores sobre la base de solicitudes que contengan errores excepto en los casos en que el error no hubiera podido ser detectado razonablemente por el agricultor.

3. El apartado 1 del presente artículo se entenderá sin perjuicio de la facultad de la Comisión de adoptar las decisiones contempladas en el artículo 31 del Reglamento [n.º 1290/2005] en relación con los gastos derivados de pagos concedidos con cargo a cualquier año natural hasta el año 2009 inclusive.»

Reglamento (CE) n.º 1120/2009

16 El artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento n.º 73/2009 (DO 2009, L 316, p. 1), era del siguiente tenor:

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

[…]

c) "pastos permanentes": las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más, excluidas las superficies retiradas de la producción de conformidad con el Reglamento [n.º 2078/92], las retiradas de la producción de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento [n.º 1257/1999] y las retiradas de la producción de conformidad con el artículo 39 del Reglamento [n.º 1698/2005]; 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;

[…]»

Reglamento (CE) n.º 1122/2009

17 El Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento n.º 73/2009 en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65), contenía un título II relativo a las «solicitudes de ayuda». En ese título, su capítulo I, relativo a la «solicitud única», contenía el artículo 11 de ese Reglamento, bajo la rúbrica «Fecha de presentación de la solicitud única». Con arreglo al apartado 2 de ese artículo:

«La solicitud única se presentará antes de la fecha que fijen los Estados miembros, que no podrá ser posterior al 15 de mayo. No obstante, Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia y Suecia podrán fijar una fecha posterior, que no podrá ser posterior al 15 de junio.

[…]»

18 El artículo 31 del citado Reglamento versaba sobre la «selección de la muestra de control» y disponía, en sus apartados 1 y 2:

«1. Las muestras de control para los controles sobre el terreno previstos en el presente Reglamento serán seleccionadas por la autoridad competente, sobre la base de un análisis de riesgos y de la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas.

Para que la muestra sea representativa, los Estados miembros seleccionarán de forma aleatoria entre un 20 % y un 25 % del número mínimo de productores que deban ser sometidos a controles sobre el terreno con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30, apartados 1 y 2.

No obstante, si el número de productores que han de someterse a controles sobre el terreno supera el número mínimo de los que han de someterse a controles sobre el terreno de acuerdo con el artículo 30, apartados 1 y 2, el porcentaje de agricultores seleccionados de forma aleatoria en la muestra adicional no superará el 25 %.

2. La eficacia del análisis de riesgos se evaluará y actualizará anualmente:

a) determinando la pertinencia de cada factor de riesgo;

b) comparando los resultados de la muestra basada en el riesgo y seleccionada aleatoriamente a que se refiere el apartado 1, párrafo segundo;

c) teniendo en cuenta la situación específica del Estado miembro.»

19 El artículo 34 del mismo Reglamento, que llevaba por título «Determinación de superficie» establecía, en sus apartados 2 y 4:

«2. Podrá tenerse en cuenta la superficie total de una parcela agrícola, a condición de que se utilice en su totalidad según las normas consuetudinarias del Estado miembro o la región de que se trate. En los demás casos, se tendrá en cuenta la superficie realmente utilizada.

En las regiones donde determinadas características, en particular los setos, zanjas y muros, constituyan tradicionalmente parte de las buenas prácticas agrícolas de cultivo o utilización, los Estados miembros podrán decidir que la superficie correspondiente se considere parte de la superficie completamente utilizada, a condición de que no supere una anchura total que deberán determinar los Estados miembros. Esta anchura deberá corresponder al ancho tradicional de la región de que se trate sin superar dos metros.

[…]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34, apartado 2, del Reglamento [n.º 73/2009], las parcelas agrícolas con árboles se considerarán subvencionables a efectos de los regímenes de ayuda por superficie siempre que las actividades agrícolas o, en su caso, la producción prevista, puedan llevarse a cabo de forma similar a como se haría en parcelas sin árboles en la misma zona.»

20 Bajo el título «Elementos de los controles sobre el terreno», el artículo 53 del Reglamento n.º 1122/2009 disponía, en su apartado 6:

«Los controles sobre el terreno relativos a la muestra prevista en el artículo 50, apartado 1, se realizarán dentro del mismo año natural en que se presenten las solicitudes de ayuda.»

Reglamento (UE) n.º 1307/2013

21 El artículo 4, apartado 1, letra h), del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608), en su versión inicial, enunciaba la siguiente definición:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

h) "pastos permanentes y pastizales permanentes", (conjuntamente denominados "pastos permanentes"): las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más; pueden incluir otras especies como arbustivos y/o arbóreos que pueden servir de pastos, siempre que las gramíneas y otros forrajes herbáceos sigan siendo predominantes, y, cuando los Estados miembros así lo decidan, pueden asimismo incluir tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, según las cuales las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos».

22 Esa disposición, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017 (DO 2017, L 350, p. 15), es del siguiente tenor:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

h) "pastos permanentes y pastizales permanentes" (conjuntamente denominados "pastos permanentes"): las tierras utilizadas para la producción de hierbas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más y, cuando los Estados miembros así lo decidan, que no hayan sido roturadas durante cinco años o más; pueden incluir otras especies como arbustivas o arbóreas que sirvan para pastos y, cuando los Estados miembros así lo decidan, otras especies como arbustivas o arbóreas que produzcan alimentación animal, siempre que las hierbas y otros forrajes herbáceos sigan siendo predominantes. Los Estados miembros también podrán decidir considerar pastos permanentes:
   i) tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, según las cuales las hierbas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos, o
   ii) tierras que sirvan para pastos en las que las hierbas y otros forrajes herbáceos no sean predominantes, o bien no estén presentes, en las superficies para pastos».

Antecedentes del litigio

23 Entre los meses de junio de 2010 y de junio de 2012, la Comisión llevó a cabo dos series de investigaciones relativas a los gastos efectuados por la República Helénica en concepto, por un lado, de las ayudas por superficie correspondientes a los años de solicitud 2009 a 2011 y, por otro lado, en concepto del régimen de la condicionalidad para esos mismos años de solicitud.

24 Al término de esas investigaciones, la Comisión comunicó sus observaciones a la República Helénica, mediante escrito de 24 de noviembre de 2011, con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006 (en lo sucesivo, «primera comunicación de 24 de noviembre de 2011»). Ese Estado miembro respondió el 24 de enero de 2012.

25 Por lo que respecta a las ayudas por superficie, a raíz de la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011 y de las respuestas aportadas a la misma por la República Helénica, tuvo lugar una reunión bilateral el 23 de mayo de 2013. El 14 de junio de 2013, la Comisión envió a la República Helénica sus conclusiones, a las que esta respondió el 19 de septiembre de 2013.

26 Mediante escrito de 18 de febrero de 2014, la Comisión informó a la República Helénica de su propuesta de excluir de la financiación de la Unión Europea un importe de 302 577 561,08 euros debido a la no conformidad de la aplicación del sistema de las ayudas por superficie a las normas de la Unión para los años de solicitud 2009 a 2011.

27 Mediante escrito de 8 de abril de 2014, la República Helénica remitió el asunto al órgano de conciliación, que emitió su dictamen el 22 de octubre de 2014.

28 El 27 de enero de 2015, la Comisión determinó su posición final, mediante la que proponía excluir de la financiación un importe final bruto que ascendía a 313 483 531,71 euros.

29 Por lo que respecta al régimen de la condicionalidad, a raíz de la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011 y de las respuestas aportadas a la misma por la República Helénica, este fue objeto también de la reunión bilateral de 23 de mayo de 2013, a la que se refiere el apartado 25 de la presente sentencia. El 14 de junio de 2013, la Comisión envió a la República Helénica sus conclusiones, a las que esta respondió el 13 de noviembre de 2013.

30 Mediante escrito de 1 de abril de 2014, la República Helénica también remitió el asunto al órgano de conciliación, que emitió su dictamen el 24 de septiembre de 2014.

31 El 4 de febrero de 2015, la Comisión determinó su posición final, mediante la que proponía excluir de la financiación un importe final bruto que ascendía a 16 060 573,95 euros.

32 Mediante la Decisión controvertida, adoptada el 22 de junio de 2015, la Comisión aplicó correcciones a tanto alzado relativas a los años de solicitud 2009 a 2011 que ascendían a un importe de 302 577 561,08 euros netos, por lo que respecta a las ayudas directas por superficie, y a un importe de 15 383 972,53 euros netos en lo que atañe al régimen de la condicionalidad.

33 La Comisión justificó la imposición de las correcciones a tanto alzado por las razones expuestas en el informe de síntesis adjunto a la Decisión controvertida y que figuran en los apartados 16 a 34 de la sentencia recurrida.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

34 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 29 de agosto de 2015, la República Helénica interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida en el que invocaba, en esencia, seis motivos.

35 Los dos primeros motivos se referían a la corrección del 25 % impuesta por las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes y se basaban respectivamente, el primero, en una interpretación y aplicación erróneas del artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004 y del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, y, el segundo, en una interpretación y aplicación erróneas del documento VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de

1997, que lleva por título «Directrices para el cálculo de las repercusiones financieras al preparar la decisión de liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA» (en lo sucesivo, «documento VI/5330/97»), en lo relativo a la concurrencia de los requisitos de imposición de una corrección financiera del 25 %, en una falta de motivación, en una extralimitación de la facultad de apreciación de la Comisión y en una violación simultánea del principio de proporcionalidad.

36 El tercer motivo se basaba en una interpretación y aplicación erróneas del documento VI/5330/97 por lo que respecta a la imposición de una corrección financiera del 5 %, en una extralimitación de la facultad de apreciación de la Comisión y en una violación del principio de proporcionalidad.

37 El cuarto motivo se basaba en una interpretación y aplicación erróneas del artículo 31, apartado 2, del Reglamento n.º 1122/2009 y del artículo 27 del Reglamento n.º 796/2004 y en una violación del principio de confianza legítima.

38 Los motivos quinto y sexto se referían al régimen de condicionalidad y se basaban, por lo que respecta al quinto motivo, en una interpretación y aplicación erróneas del artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006 y del artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005, en una motivación insuficiente y en un error de apreciación relativo a la corrección a tanto alzado del 2 % para el año de solicitud 2011 y, por lo que respecta al sexto motivo, en la infracción de los artículos 266 TFUE y 280 TFUE, relativos a la obligación de la Comisión de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 6 de noviembre de 2014, Grecia/Comisión (T-632/11, no publicada, EU:T:2014:934), y en la falta de motivación acerca de la ausencia de reembolso de la cantidad de 10 460 620,42 euros a la República Helénica, a raíz de la citada sentencia.

39 El Tribunal General desestimó el recurso en la sentencia recurrida.

Pretensiones de las partes en el procedimiento de casación

40 La República Helénica solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Anule la Decisión controvertida.

– Condene en costas a la Comisión.

41 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación por infundado. Asimismo, solicita la condena en costas de la República Helénica.

42 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y condene en costas a la Comisión.

Sobre el recurso de casación

43 En apoyo de su recurso de casación, la República Helénica formula cinco motivos. Los dos primeros motivos se refieren a la corrección financiera del 25 % aplicada a las ayudas por superficie para pastos. El tercer motivo versa sobre una corrección financiera del 5 % aplicada por la existencia de lagunas en el sistema de identificación de las parcelas para el año de solicitud 2009. El cuarto motivo se refiere a una corrección financiera del 2 % debido a la ineficacia del análisis de los riesgos correspondientes al año de solicitud 2010. El quinto motivo tiene por objeto la corrección financiera del 2 % para el año de solicitud 2011 debido a la condicionalidad.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

44 Mediante su primer motivo, la República Helénica reprocha, en esencia, al Tribunal General haber interpretado y aplicado de modo erróneo, en los apartados 49 a 84 de la sentencia recurrida, el artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004 y el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, que enuncian la definición de «pastos permanentes», y haber incumplido su obligación de motivación, con arreglo al artículo 296 TFUE.

45 La República Helénica reprocha al Tribunal General haber adoptado, en los apartados 55, 56, 68 y 74 de la sentencia recurrida, un criterio erróneo relativo al tipo de vegetación que recubre las superficies tomadas en consideración por la Comisión para determinar si esas superficies constituían «pastos permanentes», en el sentido del Derecho de la Unión. En efecto, considera que el Tribunal General limitó la calificación de «pastos permanentes» únicamente a las superficies cubiertas de hierba o de otros forrajes herbáceos, con exclusión de las superficies cubiertas de maleza y de plantas leñosas, que caracterizan los pasos denominados «de tipo mediterráneo». Pues bien, según la recurrente, el Tribunal General debería haber utilizado otro criterio en virtud del cual constituyen «pastos permanentes» las superficies que, conforme a prácticas locales establecidas, se dedican tradicionalmente al pasto y en las que no predominan la hierba y los forrajes herbáceos. Por ello, la predominancia en las superficies en cuestión de una vegetación de tipo leñoso no puede servir de indicador de abandono de actividades agrícolas.

46 Según la República Helénica, esta interpretación está autorizada por el tenor del artículo 2 del Reglamento n.º 796/2004, así como por el contexto y los objetivos perseguidos por ese Reglamento. Subraya de este modo que esa concepción amplia del concepto de «pastos permanentes» se desprende tanto del artículo 4, apartado 1, letra h), del Reglamento n.º 1307/2013 como de la guía destinada a proporcionar a los Estados miembros orientaciones acerca de las mejores maneras de respetar las disposiciones legales vigentes relativas a la política agrícola común (PAC), publicada por el Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión, el 2 de abril de 2008, y del plan de acción, elaborado en octubre de 2012, por las autoridades helénicas en colaboración con la Comisión, que contiene la evaluación de la admisibilidad de los pastos por fotointerpretación de imágenes por satélites al nivel de la parcela de referencia (unidad) y la aplicación de un sistema de cálculo proporcional (a prorrata) en los supuestos en los que existen arbustos difusos (en lo sucesivo, «plan de acción de 2012»).

47 En apoyo de esa alegación, el Reino de España sostiene, en esencia, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al determinar que el criterio pertinente era el tipo de vegetación presente en la superficie en cuestión y al efectuar a continuación su examen sobre la base de dicho criterio. Según ese Estado miembro, el criterio pertinente no consiste en el tipo de vegetación existente en esa superficie, sino en el uso agrícola efectivo de esta.

48 La Comisión propone que se desestime dicho motivo por infundado. Esta institución considera que el Tribunal General interpretó y aplicó correctamente el concepto de «pastos permanentes», que figura en el artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004 y en el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009. A su entender, de esta definición se desprende que resulta determinante el criterio relacionado con la naturaleza de la vegetación que recubre la superficie agrícola afectada. Además, sostiene que ni las directrices a las que se refiere el apartado 46 de la presente sentencia, ni el citado plan de acción de 2012, ni el Reglamento n.º 1307/2013, aplicable a partir del 1 de enero de 2015 y que contiene una definición amplia del concepto de «pastos permanentes», son pertinentes para interpretar el Derecho vigente en el momento de los hechos ni para valorar la corrección financiera decidida por la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Mediante su primer motivo, la República Helénica reprocha en esencia al Tribunal General haber cometido un error de Derecho en la interpretación del concepto de «pastos permanentes», en el sentido del artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, y del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, al determinar, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que en ese concepto solo están comprendidas las superficies cubiertas de gramíneas y de forrajes herbáceos, con exclusión de las superficies cubiertas de plantas leñosas o arbustos, características de los pastos denominados «de tipo mediterráneo». En efecto, según la República Helénica, el criterio relativo a la naturaleza de la vegetación que recubre la superficie agrícola en cuestión no es determinante por lo que respecta a la calificación de los «pastos permanentes».

50 A este respecto, procede señalar, por un lado, que el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009 contiene una definición del concepto de «pastos permanentes» en términos análogos a los utilizados en el artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004. Por otro lado, de la sentencia de 15 de mayo de 2019, Grecia/Comisión (C-341/17 P, EU:C:2019:409), mediante la cual el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de «pastos permanentes» que figura en el artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, se desprende que el criterio determinante para la definición de «pastos permanentes» no es el tipo de vegetación que cubre la superficie agrícola, sino la utilización efectiva de dicha superficie para una actividad agrícola típica a efectos de «pastos permanentes». Por consiguiente, la presencia de plantas leñosas o arbustivas no puede constituir, como tal, un obstáculo a la calificación de una superficie como «pastos permanentes», siempre que dicha presencia no cause un perjuicio a la utilización efectiva de dicha superficie para una actividad agrícola (sentencia de 15 de mayo de 2019, Grecia/Comisión, C-341/17 P, EU:C:2019:409, apartado 54).

51 En consecuencia, al declarar en el apartado 56 de la sentencia recurrida que el criterio pertinente era el tipo de vegetación presente en la superficie en cuestión y al efectuar a continuación su examen con arreglo a ese criterio, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la interpretación y la aplicación del concepto de «pastos permanentes», tal como resulta del artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004 y del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009. De ello se deduce que es errónea la consideración del Tribunal General, que figura en el apartado 65 de la sentencia recurrida, de que la República Helénica no ha demostrado la inexactitud de las apreciaciones de la Comisión.

52 Por consiguiente, debe estimarse el primer motivo de la República Helénica. De ello se desprende que procede anular el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General desestimó el recurso de la República Helénica relativo a la corrección a tanto alzado del 25 % impuesta por la Decisión controvertida para los años de solicitud 2009 a 2011, por las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes.

Sobre el segundo motivo

53 Mediante su segundo motivo, la República Helénica alega, en esencia, que el Tribunal General interpretó y aplicó de manera errónea el documento VI/5330/97 por lo que atañe a la concurrencia de los cuatro requisitos necesarios para la aplicación de un tipo de corrección del 25 %.

54 Como este motivo de casación se refiere a la corrección del 25 % impuesta por las deficiencias en la definición y el control de los pasos permanentes, y dado que, como se desprende del apartado 52 de la presente sentencia, el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida debe ser anulado, no procede examinar este motivo, que no puede dar lugar a una anulación más amplia de la sentencia recurrida.

Sobre el tercer motivo

Alegaciones de las partes

55 El tercer motivo del recurso de casación puede entenderse, pese a su carácter poco estructurado, en el sentido de que se subdivide en dos partes.

56 Mediante la primera parte, la República Helénica sostiene, en esencia, que el Tribunal General violó los principios de legalidad, de buena administración y del derecho de defensa, así como el principio de proporcionalidad, en los apartados 141 a 162 de la sentencia recurrida, al ignorar su alegación de que el cambio de estatuto de las superficies no elegibles en superficies elegibles para el año de solicitud 2009 había sido objeto de controles, de tal modo que ese cambio de estatuto no había generado riesgo alguno para el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

57 Mediante la segunda parte, la República Helénica alega, en esencia, que, por lo que respecta al motivo que planteó en apoyo de su recurso ante el Tribunal General, basado en que la Comisión se equivocó al imputarle haber cometido errores manifiestos en las modificaciones de las solicitudes de 2009, el Tribunal General incumplió su obligación de motivación y violó el principio de proporcionalidad. En efecto, en los apartados 158 y 162 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió supuestamente en error al confirmar la apreciación de la Comisión, que extrapoló la existencia de un riesgo de pérdidas para el FEAGA a partir de casos aislados.

58 La Comisión solicita que se desestime este motivo por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

59 Por lo que respecta a la primera parte del tercer motivo, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 256 TFUE, apartado 1, y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación se limitará a las cuestiones de Derecho. En consecuencia, el Tribunal General es el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar las pruebas. En consecuencia, la apreciación de tales hechos y medios de prueba, salvo en caso de desnaturalización, no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (sentencia de 28 de noviembre de 2019, LS Cable & System/Comisión, C-596/18 P, no publicada, EU:C:2019:1025, apartado 24 y jurisprudencia citada).

60 Pues bien, en el presente asunto, so capa de supuestas violaciones de los principios de legalidad, de buena administración y del derecho de defensa, la República Helénica se limita a rebatir la apreciación de naturaleza fáctica efectuada por el Tribunal General, en particular en el apartado 149 de la sentencia recurrida, por lo que respecta a las irregularidades en el control de los cambios de estatuto de las superficies no elegible en superficies elegibles para el año de solicitud 2009.

61 Por otro lado, en cuanto la República Helénica reprocha al Tribunal General haber violado el principio de proporcionalidad en la medida en que no tuvo en cuenta datos numéricos que aquella aportó, procede señalar que ese reproche se refiere a la apreciación efectuada por el Tribunal General acerca de la exactitud de los datos y versa, por tanto, sobre una apreciación de índole fáctica.

62 Por consiguiente, procede rechazar la primera parte del tercer motivo y declararla inadmisible.

63 En lo que concierne a la segunda parte de este motivo, procede señalar, con carácter preliminar, que, aunque la República Helénica se refiere a los apartados 158 a 162 de la sentencia recurrida, circunscribe en esencia sus imputaciones basadas en la violación del principio de proporcionalidad y en la insuficiencia de motivación al apartado 159 de esa sentencia.

64 A este respecto, procede señalar primeramente que, en los apartados 149 a 151 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que las irregularidades constatadas por la Comisión respecto al estatuto de las superficies en el sistema de identificación de las parcelas agrícolas y al tratamiento de los errores relativos a las mismas debían calificarse de deficiencias relativas a controles clave, con arreglo al anexo 2 del documento VI/5330/97.

65 A continuación, en los apartados 152, 153 y 156 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, conforme al documento VI/5330/97, que la aplicación de un tipo de corrección a tanto alzado del 5 % estaba justificada habida cuenta de las irregularidades constatadas y de las pruebas presentadas para su examen.

66 En el marco del apartado 159 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a señalar que las insuficiencias constatadas por la Comisión y recordadas en los apartados 146 a 149 de la sentencia recurrida permitían fundamentar una sospecha de irregularidades más amplias y autorizaban a la Comisión a poner en duda la calidad de los controles clave. Además, en el citado apartado 159, el Tribunal General subrayó también que la República Helénica no había aportado pruebas que refutaran dichas constataciones de la Comisión. De este modo, en ese mismo apartado 159, el Tribunal General no hizo más que aplicar las asentadas reglas relativas a la carga de la prueba en el sector de que se trata, que, por lo demás, recordó en los apartados 143 a 145 de la sentencia recurrida, según los cuales esa carga se limita, por lo que respecta a la Comisión, a estar en condiciones de proporcionar pruebas en apoyo de la duda seria y razonable que alberga en cuanto a la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales o a la irregularidad de las cifras transmitidas por ella, mientras que corresponde al Estado miembro afectado demostrar la inexactitud de las apreciaciones de la Comisión o la falta de riesgo de pérdida o de irregularidad para el FEAGA sobre la base de la aplicación de un sistema de control fiable y eficaz.

67 De las consideraciones anteriores se desprende, por un lado, que, contrariamente a lo que alega la República Helénica, el Tribunal General no violó el principio de proporcionalidad y, por otro lado, que la sentencia recurrida está correcta y suficientemente motivada.

68 Por consiguiente, la segunda parte del tercer motivo debe desestimarse por infundada.

69 De ello se desprende que procede rechazar el tercer motivo por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Sobre el cuarto motivo

Alegaciones de las partes

70 Mediante su cuarto motivo, la República Helénica reprocha al Tribunal General haber desestimado, en los apartados 163 a 183 de la sentencia recurrida, su motivo relativo a la ineficacia del análisis de los riesgos para el año de solicitud 2010. Más concretamente, reprocha al Tribunal General haber menoscabado su derecho de acceso a un órgano jurisdiccional debido al excesivo formalismo de este. En efecto, en el apartado 181 de la sentencia recurrida, el Tribunal General determinó que la República Helénica no había fundamentado suficientemente su alegación basada en la violación del principio de la protección de la confianza legítima, debido a que ese Estado miembro se limitaba a afirmar que su modo de selección aleatoria de las muestras era conforme con las especificaciones técnicas establecidas en un documento elaborado por la Comisión, publicado durante el año 2010, sin precisar, no obstante, con qué parte de las citadas especificaciones se había conformado y sin haber fundamentado su alegación de modo que permitiera al Tribunal General ejercer su control. La

República Helénica sostiene que el Tribunal General vulneró de forma desproporcionada su derecho de acceso a un órgano jurisdiccional al negarse a tomar en consideración esas especificaciones técnicas.

71 La Comisión solicita que se desestime este motivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

72 Procede indicar que, en el apartado 181 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló, en esencia, que la República Helénica solo había presentado, en apoyo de su alegación, un documento procedente de un organismo oficial, que a su vez hacía referencia a especificaciones técnicas establecidas no para el año 2010, sino para el año 2012. El Tribunal General llegó a la conclusión de que, al no ofrecer la República Helénica al Tribunal General la posibilidad de verificar que las especificaciones técnicas establecidas por la Comisión para el año 2010 continuaban siendo idénticas a las establecidas para el año 2012, y al no precisar a qué parte de las citadas especificaciones se había conformado, esa alegación no estaba fundamentada de modo que permitiera al Tribunal General ejercer su control y, en consecuencia, la desestimó por esa razón.

73 Por tanto, esa apreciación del Tribunal General basada en el hecho de que la parte que, pese a alegar el contenido de un acto, no lo presenta ante él y le impide, por consiguiente, verificar su contenido, no procede de un «formalismo excesivo» por parte de ese órgano jurisdiccional, sino de una buena administración de justicia, de modo que no cabe sostener válidamente que, actuando de esa manera, el Tribunal General haya menoscabado la propia esencia del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte cuyo motivo fue descartado por esa razón.

74 Por consiguiente, este motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Sobre el quinto motivo

Alegaciones de las partes

75 Mediante este motivo, la República Helénica reprocha al Tribunal General haber determinado, en los apartados 184 a 198 de la sentencia recurrida, que la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011, mencionada en el apartado 24 de la presente sentencia, era conforme con las exigencias que se desprenden del artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006 y que, por tanto, esa comunicación cumplía su función de advertencia, con arreglo al artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005.

76 Más en concreto, la República Helénica sostiene, en esencia, que la investigación relativa al régimen de la condicionalidad únicamente se refería a los años de solicitud 2009 y 2010, de tal modo que la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011 no podía valer también para el año de solicitud 2011. En efecto, aduce que, en la fecha de esa comunicación, la República Helénica no tenía la posibilidad de subsanar las irregularidades constatadas por la Comisión y evitar la imposición de una corrección adicional para el año de solicitud 2011. Al no extraer las consecuencias de la imposibilidad de que la República Helénica adoptara medidas correctoras para el año de solicitud 2011, el Tribunal General infringió el artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006 y el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005, así como los artículos 11, apartado 2, y 53, apartado 6, del Reglamento n.º 1122/2009. En cualquier caso, alega que la sentencia recurrida no está suficientemente motivada.

77 La Comisión solicita que se desestime el motivo por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

78 En primer lugar, procede señalar que el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) financia en gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión los gastos efectuados con arreglo al Derecho de la Unión. En el marco de esa gestión compartida, la Comisión se encarga de llevar a cabo la liquidación de conformidad, con arreglo al artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005. A este respecto, el artículo 31, apartado 4, letra a), de dicho Reglamento prevé que no podrá denegarse la financiación de los gastos efectuados con anterioridad a los 24 meses que hayan precedido a la comunicación escrita de la Comisión de los resultados de las comprobaciones al Estado miembro correspondiente.

79 A continuación, cabe observar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la decisión final y definitiva sobre la liquidación de cuentas se adopta al término del procedimiento contradictorio específico durante el cual los Estados miembros afectados disponen de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista (véase, en ese sentido, la sentencia de 29 de enero de 1998, Grecia/Comisión, C-61/95, EU:C:1998:27, apartado 39 y jurisprudencia citada).

80 En ese contexto, el artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006 concreta el procedimiento de liquidación de conformidad estableciendo sus distintas etapas y determinando las garantías procesales que permitan al Estado miembro de que se trate presentar su punto de vista. De este modo, por un lado, en virtud del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 885/2006, la Comisión deberá, a raíz de una investigación y en el supuesto en que considere que los gastos no se han realizado de conformidad con el Derecho de la Unión, comunicar sus observaciones al Estado miembro de que se trate e indicar las medidas correctoras que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro.

81 A este respecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando continúen existiendo irregularidades que justifiquen la aplicación de una corrección financiera después de la fecha de comunicación escrita de los resultados de las comprobaciones, la Comisión puede e incluso debe tener en cuenta dicha situación al determinar el período que abarcará la corrección financiera en cuestión (sentencia de 9 de enero de 2003, Grecia/Comisión, C-157/00, EU:C:2003:5, apartado 45).

82 Asimismo, según jurisprudencia también reiterada del Tribunal de Justicia, la comunicación escrita a que se refiere el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 885/2006 debe proporcionar al Gobierno afectado un pleno conocimiento de las reservas de la Comisión, de modo que pueda cumplir la función de advertencia que tiene en virtud de aquella disposición. De lo anterior se infiere que dicha disposición exige que la irregularidad que se reprocha al Estado miembro de que se trate figure con la suficiente precisión en esa comunicación escrita, de modo que ese Estado tenga cumplido conocimiento de ello (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de mayo de 2012, España/Comisión, C-24/11 P, EU:C:2012:266, apartados 27 y 28 y jurisprudencia citada).

83 Por otro lado, procede señalar que el artículo 11, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 885/2006 obliga a la Comisión, al término del eventual procedimiento de conciliación, a excluir de la financiación de la Unión, en aplicación del artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005, los gastos respecto de los cuales se haya incumplido el Derecho de la Unión «hasta que el Estado miembro aplique efectivamente las medidas correctoras».

84 De la lectura combinada de las disposiciones anteriores se desprende que, por un lado, el procedimiento de liquidación instaura un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate y tiene por objeto, en esencia, en primer término, permitirles intercambiar información, en segundo término, brindar a ese Estado miembro la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, en tercer término, permitir a este demostrar la inexactitud de las constataciones de la Comisión y, por último, en cuarto término, permitir al citado Estado miembro informar a la Comisión acerca de las medidas correctoras aplicadas para garantizar el cumplimiento de la normativa de la Unión.

85 Por otro lado, la circunstancia de que el Estado miembro de que se trate no esté en condiciones de poder subsanar las irregularidades constatadas por la Comisión en su comunicación escrita a que se refiere el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 885/2006 resulta indiferente cuando tales irregularidades estaban cubiertas por el período sujeto al examen de la Comisión. En efecto, el punto de vista contrario llevaría a vaciar de contenido el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005 y el artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006, al autorizar que un Estado miembro pueda alegar una supuesta imposibilidad material de adoptar las medidas correctoras antes de la adopción de la decisión que contiene la corrección financiera para poder eludir la imposición de esa corrección a tanto alzado.

86 En el presente asunto, en el apartado 193 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló de inicio que, en la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011, la Comisión había indicado que la investigación versaba sobre los años de solicitud 2009 y siguientes. En consecuencia, en el marco del ejercicio de su facultad de apreciación de los hechos y de los elementos de prueba, consideró que el año de solicitud 2011 estaba comprendido en el período sujeto al examen de la Comisión.

87 Acto seguido, en los apartados 194 y 195 de la sentencia recurrida, a diferencia de lo que sostiene la República Helénica, el Tribunal General constató, al término de una apreciación exhaustiva del contenido de la primera comunicación del 24 de noviembre de 2011 y de su anexo, que la Comisión había identificado deficiencias relativas a la condicionalidad para los años de solicitud 2009 a 2011, de tal modo que pudo considerar válidamente que la Comisión había identificado de manera suficientemente precisa los años de solicitud de que se trataba y que la República Helénica había tenido la posibilidad de alegar sus motivos de defensa en respuesta a las irregularidades constatadas para el año de solicitud 2011.

88 En consecuencia, al decidir, en el apartado 199 de la sentencia recurrida, que la primera comunicación de 24 de noviembre de 2011 era conforme con las exigencias que se desprenden del artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006 y cumplía su función de advertencia a la luz del artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho ni incumplió su deber de motivación.

89 En consecuencia, debe desestimarse el quinto motivo por ser infundado.

90 De la totalidad de las consideraciones anteriores se desprende que, al haber sido estimado el primer motivo, procede anular el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida, en cuanto el Tribunal General desestimó el recurso de la República Helénica relativo a la corrección a tanto alzado del 25 % impuesto por las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes, y desestimar el recurso de casación en todo lo demás.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

91 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, o bien devolver el asunto a este para que resuelva, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.

92 En el caso de autos, procede que el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, cuyo estado así lo permite.

93 Como se desprende del apartado 50 de la presente sentencia, a efectos de determinar si la superficie en cuestión debe calificarse de «pastos permanentes», en el sentido del artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, y del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, el

criterio determinante que debe tenerse en cuenta no es el tipo de vegetación que cubre esta superficie, sino la utilización efectiva de esta para una actividad agrícola típica de «pastos permanentes».

94 Pues bien, procede determinar que, por lo que respecta a las ayudas por superficie para los años de solicitud 2009 a 2011, la Comisión justificó, en su informe de síntesis anexo a la decisión controvertida, la aplicación de un tipo de corrección a tanto alzado del 25 % respecto de un conjunto de irregularidades relativas a la definición y al control de los pastos permanentes, que, tomadas en su conjunto, le permitieron llegar a la conclusión de que la aplicación del sistema de control que debía garantizar la exactitud de los gastos era gravemente deficiente y había supuesto verosímilmente pérdidas extremadamente elevadas por el FEAGA.

95 En la medida en que, por un lado, la corrección a tanto alzado del 25 % se basaba en una serie de irregularidades, una de las cuales, no obstante, procede de una interpretación errónea del artículo 2, párrafo primero, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004, y del artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009, y, por otro lado, que esa interpretación errónea pudo tener una incidencia en la apreciación de la Comisión relativa a las demás deficiencias constatadas por esta, es pertinente, en este contexto, llevar a cabo una nueva apreciación de conjunto para comprobar que el tipo de la corrección continúa estando justificado.

96 De ello se desprende que ha de estimarse el primer motivo del recurso interpuesto ante el Tribunal General por la República Helénica y, por consiguiente, anular la Decisión controvertida en cuanto impone una corrección financiera del 25 % por las ayudas por superficie correspondientes a los años de solicitud 2009 a 2011 debido a las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes.

Costas

97 A tenor del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.

98 A tenor del artículo 138, apartado 3, de ese mismo Reglamento, que es de aplicación al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

99 Al haber sido parcialmente estimadas las pretensiones de la República Helénica y de la Comisión, estas cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.

100 A tenor del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que es aplicable al procedimiento de casación con arreglo a su artículo 184, apartado 1, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

101 El Reino de España, parte coadyuvante en casación, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) decide:

1) **Anular los puntos 1 y 2 del fallo de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión (T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53), en la medida en que, por un lado, el Tribunal General desestimó el recurso de la República Helénica relativo a la corrección a tanto alzado del 25 % impuesta por la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1119 de la Comisión, de 22 de junio de 2015, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al**

Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), correspondientes a los años de solicitud 2009 a 2011, por las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes, y, por otro lado, decidió sobre las costas.

2) **Desestimar el recurso de casación en todo lo demás.**

3) **Anular la Decisión de Ejecución 2015/1119 en cuanto impone a la República Helénica una corrección financiera a tanto alzado del 25 % aplicada a las ayudas por superficie correspondientes a los años de solicitud 2009 a 2011, por las deficiencias en la definición y el control de los pastos permanentes.**

4) **La República Helénica y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.**

5) **El Reino de España cargará con sus propias costas correspondientes al procedimiento de primera instancia y al procedimiento de casación.**

Firmas