Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 11 de diciembre de 2015*

«Feader — Gastos excluidos de la financiación — Desarrollo Rural — Corrección financiera puntual — Carácter subvencionable de los gastos efectuados para la compra de material y equipo de ocasión — Régimen específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas — Artículo 55, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1974/2006»

En el asunto T-124/14,

República de Finlandia, representada por los Sres. J. Heliskoski y S. Hartikainen, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. P. Aalto, la Sra. J. Aquilina, el Sr. P. Rossi y la Sra. T. Sevón, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de Ejecución 2013/763/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2013, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 338, p. 81), en la medida en que dicha Decisión excluye de la financiación de la Unión a cargo del Feader algunos gastos de la República de Finlandia, de un importe de 927 827,58 euros, debido a que no se ajustaban a las normas de la Unión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y la Sra. I. Labucka y el Sr. V. Kreuschitz (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de junio de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: finés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Entre los días 23 y 27 de mayo de 2011, la Comisión Europea llevó a cabo un control *in situ* en Finlandia (investigación RD1/2011/805/FI) en relación con la medida M312 «Creación y desarrollo de microempresas».

2 El 9 de septiembre de 2011, la Comisión envió a las autoridades finlandesas una comunicación de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 L 171, p. 90), informándoles de los resultados del control *in situ*. En dicha comunicación la Comisión expuso los motivos por los que estimaba que en el marco de la financiación de los gastos de desarrollo rural desde el ejercicio de 2007 las autoridades finlandesas no habían dado cumplimiento a determinados requisitos del Derecho de la Unión Europea, en particular los que se derivan del artículo 55, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368, p. 15), en su versión modificada, e instó a dichas autoridades a que precisaran las condiciones en las que consideraban que los gastos efectuados para la compra de equipo de ocasión debía ser subvencionados. Además la Comisión puso de relieve el carácter insuficiente de la comprobación de la moderación de los costes relacionados con la compra de algunos equipos de ocasión, en el sentido del artículo 26, apartado 2, letra d), del Reglamento (CE) nº 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 368, p. 74).

3 Mediante escrito de 3 de noviembre de 2011, la República de Finlandia respondió a la Comisión que consideraba haber actuado de conformidad con las normas de la Unión, y en particular, con el artículo 55 del Reglamento nº 1974/2006, puesto que, a su juicio, dicho artículo autoriza a los Estados miembros a establecer las condiciones en que los gastos efectuados para la compra de equipo de ocasión pueden considerarse subvencionables. En Finlandia, esta posibilidad se encuentra regulada en los artículos 23 y 35 del Decreto nº 632/2007, que establecen asimismo los requisitos para la concesión de la ayuda.

4 Mediante escrito de 16 de enero de 2012, la Comisión convocó a las autoridades finlandesas a una reunión bilateral en Bruselas (Bélgica), que se celebró el 2 de febrero de 2012. Mediante escrito de 29 de febrero de 2012 la Comisión envió a las autoridades finlandesas el acta de dicha reunión, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 885/2006, así como una solicitud de información complementaria. En el anexo 1 de dicho escrito la Comisión, por un lado, expuso los motivos por los que estimaba que el Decreto nº 632/2007 no era compatible con los requisitos establecidos en el artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 y, por otro lado, reiteró sus críticas en lo que concierne a la comprobación insuficiente de la moderación de los costes relacionados con la compra de algunos equipos de ocasión.

5 El 27 de abril de 2012, las autoridades finlandesas presentaron sus observaciones acerca del acta de la reunión de 2 de febrero de 2012 y aportaron su respuesta a la solicitud de información.

6 El 13 de mayo de 2013, la Comisión envió a las autoridades finlandesas una comunicación oficial con fecha del 6 de mayo anterior, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, párrafo tercero, y del artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 885/2006, en la que se anunciaba una corrección financiera

de un importe total de 927 827,58 euros para el período comprendido entre el 9 de septiembre de 2009 y el 15 de octubre de 2012. La Comisión expuso los motivos por los que consideraba que las autoridades finlandesas no habían cumplido los requisitos del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 y del artículo 26, apartado 2, letra d), del Reglamento nº 1975/2006 en lo que atañe a las ayudas para la compra de equipo de ocasión.

7 El 19 de junio de 2013, la Republica de Finlandia presentó una solicitud de conciliación ante el órgano de conciliación de conformidad con el artículo 16 del Reglamento nº 885/2006. Mediante escrito de 5 de septiembre de 2013, el referido órgano informó de que no se pronunciaría sobre dicha solicitud, puesto que el importe al que se refería la corrección financiera era inferior a un millón de euros.

8 En el apartado 17.1 del informe de síntesis de 18 de noviembre 2013, la Comisión indicó que, por un lado, en lo que atañe al carácter subvencionable de las ayudas para la compra de equipo de ocasión, las prácticas de las autoridades finlandesas no cumplían los requisitos del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006, puesto que la República de Finlandia no había determinado ni motivado debidamente los casos particulares en lo que podía considerarse que los equipos de ocasión podían beneficiarse, con carácter excepcional, de la financiación del Feader. Por el contrario, según la Comisión, las disposiciones pertinentes del Decreto nº 632/2007 establecían una posibilidad general de invertir en equipo de ocasión, cuyo carácter subvencionable se apreciaría caso por caso en función del criterio de la opción más favorable «desde el punto de vista económico global», el cual no se define claramente. Por otro lado, la Comisión declaró que la comprobación del carácter moderado de los costes relacionados con la financiación de equipo de ocasión era insuficiente y no cumplía los requisitos del artículo 26, apartado 2, letra d), del Reglamento nº 1975/2006. Concluyó que debía aplicarse una corrección financiera del 100 % en lo que atañe a las ayudas para la compra de equipo de ocasión, lo que correspondía a un importe de 927 827,58 euros. En lo que respecta a la comprobación insuficiente del carácter moderado de los costes relacionados con la financiación de equipo de ocasión, la Comisión propuso una corrección financiera del 10 %, lo que correspondía a un importe de 14 208,31 euros, que quedaría no obstante plenamente absorbida por la primera corrección financiera.

9 El 12 de diciembre de 2013, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución 2013/763/UE por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 338, p. 81; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esta Decisión fue notificada a la República de Finlandia el 13 de diciembre de 2013 con la referencia C(2013) 8743.

10 Refiriéndose al «informe de síntesis [de 18 de noviembre de 2013]» (considerando 6 de la Decisión impugnada), la Comisión descartó en la Decisión impugnada, como gastos no subvencionables de los ejercicios comprendidos entre 2009 y 2012, los gastos declarados por la República de Finlandia para la compra de material y equipo de ocasión en el marco de la medida titulada «Desarrollo rural Feader Ejes 1 + 3 — Medidas orientadas a la inversión (2007-2013)». La corrección financiera de un importe total de 927 827,58 euros se califica en dicha Decisión de «puntual» en la medida en que se halla justificada por el «incumplimiento del artículo 55 del Reglamento [...] nº 1974/2006». En la medida en que dicha corrección financiera se basa en la existencia de «deficiencias en la verificación de la [moderación] de los costes», se afirma que es «a tanto alzado», a un tipo del 10 %, lo que corresponde a un importe de 14 208,31 euros, pero que carece de «repercusión financiera» (véase el artículo 1 en relación con el anexo de la Decisión impugnada, pp. 98 y 99).

Procedimiento y pretensiones de las partes

11 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 19 de febrero de 2014, la República de Finlandia interpuso el presente recurso.

12 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Cuarta) decidió abrir la fase oral del procedimiento.

13 En la vista de 12 de junio de 2015 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

14 La Republica de Finlandia solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que la Comisión reclama, en lo que a ella respecta, la devolución de la financiación por importe de 927 827,58 euros.

— Condene en costas a la Comisión.

15 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la República de Finlandia.

Fundamentos de Derecho

Sobre el objeto del litigio

16 En apoyo de su recurso la República de Finlandia invoca esencialmente un único motivo basado en la infracción del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006.

17 A este respecto, ha de precisarse que en su escrito de réplica la República de Finlandia confirmó que su recurso tenía únicamente por objeto la corrección financiera puntual aplicada en la Decisión impugnada. Ello queda corroborado por el motivo de anulación formulado en el escrito de interposición del recurso, el cual se refiere exclusivamente al artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006, y no al artículo 26, apartado 2, letra d), del Reglamento nº 1975/2006, en que se basó la corrección financiera a tanto alzado. Por consiguiente, el objeto del presente litigio se limita a la conformidad a Derecho de la aplicación por la Comisión del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 como fundamento de la referida corrección financiera.

18 La República de Finlandia estima que la Comisión hace caso omiso del vínculo existente entre el primer párrafo, letra b), del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 (en lo sucesivo, «primer párrafo») y el segundo párrafo de esa misma disposición (en lo sucesivo, «segundo párrafo»). Según afirma, esta disposición confiere al Estado miembro una amplia facultad de apreciación para decidir acerca del carácter subvencionable de algunos materiales y equipos de ocasión, puesto que el segundo apartado no establece criterios que permitan determinar si la ayuda a la compra de material y equipo de ocasión puede hallarse «debidamente justificada». A su parecer, el referido Reglamento tampoco exige que el Estado miembro defina con precisión cada caso particular en el que la compra de material o de equipo de ocasión sea subvencionable. Añade que el artículo 71, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) nº 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 L 277, p. 1), dispone expresamente que las normas relativas a la subvencionabilidad de los gastos se establecerán a escala nacional. Así pues, considera que incumbe a los Estados miembros establecer criterios más precisos para determinar los casos en los que la ayuda a la compra de equipo de ocasión de halla debidamente motivada. Según la República de Finlandia, los conceptos de «casos debidamente motivados» y de «condiciones» para que los gastos puedan considerarse subvencionables se hallan estrechamente relacionados, de modo que es imposible aplicarlos de manera independiente entre sí. A

su parecer, basta por tanto con que el Estado miembro defina las condiciones para poder acogerse a la subvención y que éstas concurran para que la concesión de la ayuda para la compra de material y equipo de ocasión esté debidamente justificada.

19 La Comisión responde que el primer párrafo establece una norma general según la cual los gastos subvencionables por inversiones financiadas por el Feader son únicamente aquellos efectuados por la compra o arrendamiento-compra de nueva maquinaria y equipo. Según afirma, en virtud del segundo apartado, la compra de equipo de ocasión sólo puede considerarse un gasto subvencionable como excepción al primer párrafo y en «casos debidamente motivados». Por este motivo considera que el Estado miembro debe identificar de manera concreta, sirviéndose de una definición previa, los escasos «casos debidamente motivados» en los que puede concederse una ayuda. A su parecer, esta interpretación es la única conforme, por un lado, al objetivo de la ayuda comunitaria a la inversión agrícola, establecido en el considerando 21 del Reglamento nº 1698/2005, que es modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar su rendimiento económico a través de una utilización más adecuada de los factores de producción, incluida la introducción de nuevas tecnologías e innovación, y, por otro lado, a los objetivos de la ayuda concedida a través del Feader, recogidos en el considerando 23 del mismo Reglamento, que son fomentar la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas y forestales. Según la Comisión, el límite impuesto a las ayudas para el equipo de ocasión es igualmente conforme al objetivo establecido en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1698/2005, según el cual se pretende aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación (véase igualmente el considerando 46 de dicho Reglamento). A su parecer, por regla general estos objetivos únicamente pueden alcanzarse invirtiendo en equipo nuevo.

20 La Comisión afirma que la interpretación del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 defendida por la República de Finlandia es contraria tanto a la estructura de dicho artículo, que establece una norma general y una excepción, como a la «jerarquía normativa» entre dicha norma y la referida excepción. Sostiene que de su tenor literal se desprende que la ayuda para la compra de equipo de ocasión es una excepción a la norma general, que prevé la compra de equipo nuevo, que no requiere como tal ninguna justificación específica. Aduce que precisamente debido al carácter excepcional de dicha ayuda, los Estados miembros únicamente pueden financiar la compra de equipos de ocasión en «casos debidamente motivados», es decir, que requieren un esfuerzo adicional de definición y motivación. Pues bien, a juicio de la Comisión, la interpretación defendida por la República de Finlandia amplía al ámbito de aplicación de la excepción hasta tal punto que se transforma en la regla general. A este respecto, afirma que la República de Finlandia no dispone de una facultad discrecional, puesto que el criterio de los «casos debidamente motivados» debe interpretarse de manera uniforme en todos los Estados miembros y éstos están obligados a permanecer dentro de los límites claramente definidos por el Reglamento nº 1974/2006. Según afirma, la aplicación de la excepción establecida en el artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 presupone pues que el Estado miembro defina correctamente con carácter previo los «casos debidamente motivados», a saber, un número limitado de casos claramente definidos. En este contexto, la Comisión rebate igualmente la alegación de que los criterios de «casos debidamente motivados» y «condiciones en que podrá considerarse subvencionable la compra de equipo de ocasión» están interconectados y deben aplicarse de manera conjunta. La Comisión infiere de lo anterior que la normativa finlandesa no define, con arreglo al artículo 55, apartado, 1 del Reglamento nº 1974/2006, los «casos debidamente motivados» en los que la ayuda puede ser concedida excepcionalmente para la compra de equipo de ocasión.

21 El Tribunal considera necesario concentrar su apreciación sobre la procedencia de la interpretación del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 aplicada por la Comisión en la Decisión impugnada, en relación con el informe de síntesis. En efecto, la controversia entre las partes versa, con carácter principal, sobre la interpretación que ha de darse a los párrafos primero y segundo y la relación existente entre ellos. Este artículo dispone, en concreto, lo siguiente:

«1. En el caso de las inversiones, los gastos subvencionables se limitarán a:

[...]

b) la compra o arrendamiento-compra de nueva maquinaria y equipo, incluidos los soportes lógicos de ordenador, hasta el valor de mercado del producto [...];

[...]

No obstante lo dispuesto en la letra b), y exclusivamente en el caso de las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas [...] los Estados miembros podrán, en casos debidamente motivados, establecer las condiciones en que podrá considerarse subvencionable la compra de equipo de ocasión.»

22 Según la Comisión, el primer párrafo establece una regla general con arreglo a la cual los «gastos subvencionables» en lo que concierne a las inversiones financiadas por el Feader «se limitarán a [...] la compra o arrendamiento-compra de nueva maquinaria y equipo». En virtud del segundo párrafo, «no obstante lo dispuesto en la letra b)», a saber, la referida regla general, y «exclusivamente en el caso de las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas» podrán «los Estados miembros [...], en casos debidamente motivados, establecer las condiciones en que podrá considerarse subvencionable la compra de equipo de ocasión». Por lo tanto, a su parecer, para aplicar esta excepción el Estado miembro afectado debe identificar concretamente en su normativa interna, mediante una definición previa, los «casos debidamente motivados» en los que, con carácter excepcional, podrá concederse una ayuda para invertir en equipo de ocasión.

23 Sin embargo, si bien la República de Finlandia no niega el carácter excepcional en sí del segundo apartado respecto del primero, sostiene, en esencia, que éste no debe comprenderse como una excepción en sentido estricto, sino como un régimen específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Según afirma, en el ejercicio de su facultad de apreciación los Estados miembros pueden instaurar tal régimen, cuyo contenido pueden definir estableciendo las «condiciones» con arreglo a las cuales los gastos para la compra de equipo de ocasión se consideran subvencionables. A su parecer, tales condiciones están «íntimamente relacionadas» con los «casos debidamente motivados» que el Estado miembro puede precisar en el ejercicio de su facultad de apreciación, dado que no existe una definición en Derecho de la Unión. Aduce que para que los gastos efectuados para la compra de equipo de ocasión sean «casos debidamente motivados» basta con que la normativa nacional establezca las referidas «condiciones» para que puedan considerarse subvencionables y que éstas se cumplan.

24 Según reiterada jurisprudencia, para responder a las cuestiones de interpretación plantadas y para determinar el alcance exacto de las disposiciones del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 y la relación existente entre ellas, es preciso llevar a cabo una interpretación literal, teleológica, contextual e histórica (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de noviembre de 2002, Lagardère y Canal+/Comisión, T-251/00, Rec, EU:T:2002:278, apartados 72 a 83, y de 6 de octubre de 2005, Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, T-22/02 y T-23/02, Rec, EU:T:2005:349, apartados 41 a 60).

Sobre la interpretación literal del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006

Sobre el carácter excepcional del segundo párrafo

25 A efectos de la interpretación literal debe examinarse la naturaleza jurídica de los párrafos primero y segundo así como la relación existente entre ellos. En este contexto, debe tenerse en cuenta que las disposiciones del Derecho de la Unión están formuladas en diversas lenguas y que las distintas versiones lingüísticas son igualmente auténticas; por tanto, la interpretación de una disposición de Derecho de la Unión supone una comparación de las versiones lingüísticas (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, 283/81, Rec, EU:C:1982:335, apartado 18, y de 7 de noviembre de 2007, Alemania/Comisión, T-374/04, Rec, EU:T:2007:332, apartado 95).

26 Pues bien, tal y como reconocieron las partes, en particular, en la vista, la comparación de las distintas versiones lingüísticas no permite esclarecer el alcance del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 ni tampoco el significado de la relación específica que existe entre los párrafos primero y segundo.

27 En lo que atañe a los términos «no obstante lo dispuesto» que figuran en el segundo párrafo, estos pueden o bien referirse a una limitación del ámbito de aplicación de una norma general mediante el establecimiento de una norma distinta para uno o varios supuestos determinados en abstracto, cristalizada en los adagios *specialia generalibus derogant* y *legi speciali per generalem non derogatur*, y, en consecuencia, tratarse de una excepción en sentido estricto, o bien referirse a la decisión del autor de la normativa controvertida de sustraer de la aplicación de la norma general a determinadas situaciones o a ciertos destinatarios y someterlos a un régimen distinto y específico fuera de su ámbito de aplicación.

28 En efecto, es pacífico entre las partes que el primer párrafo constituye la norma principal o general y que el segundo párrafo establece una solución diferente para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, lo que permite calificarlo, en todo caso, de una norma específica. Pues bien, tal y como se indicó en el apartado 27 de la presente sentencia, tal calificación no equivale necesariamente a la de una excepción en sentido estricto, sino que puede indicar la existencia de un régimen específico y distinto respecto del régimen establecido mediante la norma principal o general. Así, los términos inglés «derogation», italiano «deroga» y portuguêS «derrogação» no son siempre sinónimos de «excepción», «eccezione» y «exceção». Asimismo, los términos alemán «abweichend» y neerlandés «[i]n afwijking» significan «diferente» o «divergente» sin que ello indique necesariamente que se trata de una excepción. Por último, la expresión española «no obstante», significa «sin perjuicio de», lo que puede introducir una excepción en sentido estricto, pero no necesariamente.

29 Tampoco permite resolver la cuestión de la calificación del segundo párrafo como excepción en sentido estricto o como régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas el hecho de que en la mayor parte de las versiones lingüísticas las palabras «no obstante» [«par dérogation» en francés] están separadas por medio de la conjunción «y» de la segunda parte de la frase, que hace referencia a las microempresas y a las pequeñas y las medianas empresas, empleando el adverbio «exclusivamente» («only»; «uniquement»; «unicamente»; «alleen»). En efecto, de ello no se desprende claramente si la intención del legislador de la Unión era establecer una excepción en sentido estricto o únicamente autorizar a los Estados miembros a crear un régimen específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, puesto que los términos «no obstante» y «y exclusivamente», leídos conjuntamente, pueden interpretarse en ambos sentidos. Así pues, la coexistencia en la misma frase de los dos elementos limitativos mencionados anteriormente no aporta una indicación suficientemente clara y precisa para resolver la cuestión de si el segundo párrafo constituye una excepción en sentido estricto o se limita a introducir la posibilidad de establecer un régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

30 De ello se desprende que, en el caso de autos, no se aplica necesariamente la jurisprudencia inspirada por el principio de Derecho romano *singularia non sunt extendenda* según la cual las normas de Derecho de la Unión que establecen excepciones deben ser objeto de interpretación estricta para preservar el efecto útil de la norma general que dejan inaplicada (véanse en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2001, Heininger, C-481/99, Rec, EU:C:2001:684, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 13 de diciembre de 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Rec, EU:C:2012:799, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada), puesto que tal interpretación estricta no se impone si el segundo párrafo ha de calificarse de régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

31 En consecuencia, la interpretación literal no permite determinar si el segundo apartado constituye una excepción de interpretación estricta en el sentido de la jurisprudencia que se reproduce en el apartado 30 de la presente sentencia, como sostiene esencialmente la Comisión, sino que únicamente permite afirmar que establece una norma específica para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

Sobre el vínculo existente entre el criterio de «casos debidamente motivados» y el criterio relativo a las «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables

32 En lo que atañe al alcance exacto del segundo párrafo, procede recordar que la controversia entre las partes versa sobre la cuestión de si el segundo párrafo se aplica únicamente a situaciones excepcionales que, además, deben haber sido definidas específicamente y con carácter previo por el Estado miembro en su normativa interna, o si dicho párrafo reviste un alcance más amplio que incluye, en principio, todas las situaciones que, de conformidad con la apreciación de las autoridades nacionales competentes, cumplan las «condiciones» para que puedan ser consideradas subvencionables establecidas en la normativa interna, por lo que dichas condiciones representan en sí mismas «casos debidamente motivados» cuando las autoridades deciden aplicarlas y motivan su aplicación con arreglo a los objetivos perseguidos por las normas de que se trata.

33 A este respecto procede comenzar señalando que según el tenor unívoco del segundo párrafo en todas las versiones lingüísticas, los Estados miembros disponen de una facultad de apreciación en lo que concierne a la creación y aplicación de un régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, puesto que, a tal efecto, «podrán [...] establecer las condiciones en que podrá considerarse subvencionable la compra de equipo de ocasión». Consta asimismo que el criterio de «casos debidamente motivados» no se define en Derecho de la Unión y que, en consecuencia, los Estados miembros disponen igualmente de una facultad de apreciación en lo que atañe a la precisión de tales casos, salvo en lo que respecta al establecimiento de las «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables.

34 A continuación, es cierto que el legislador de la Unión quiso atribuir un significado particular y distinto al criterio de «casos debidamente motivados», por un lado, y al criterio relativo a las «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables, por otro lado. Pues bien, esta afirmación no permite por sí sola justificar la interpretación que la Comisión hace del criterio de «casos debidamente motivados», a saber, la supuesta necesidad de que el Estado miembro adopte una normativa de alcance general en la que se definan con carácter previo los casos precisos en los que la compra de material o de equipo de ocasión pueda considerarse un gasto subvencionable. Al contrario, habida cuenta de la estructura del segundo párrafo, el criterio de «casos debidamente motivados» se vincula inmediatamente a la habilitación y a la facultad de apreciación del Estado miembro («podrán, en casos debidamente motivados, establecer») para establecer y aplicar un régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. A este respecto, es igualmente irrelevante el hecho de que, en particular, en las versiones danesa («I behørigt begrundede tilfælde») y portuguesa («Em casos devidamente fundamentados») el criterio de «casos debidamente motivados» se mencione al comienzo del segundo párrafo.

35 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el criterio de «casos debidamente motivados» se limita a calificar la manera en que el Estado miembro debe ejercer su facultad de apreciación en el marco del segundo párrafo, y, con carácter principal, motivar el ejercicio de dicha facultad. En otras palabras, cada vez que el Estado miembro considere adecuado servirse de su habilitación y de la referida facultad de apreciación, deberá exponer, ya sea en el marco de una eventual decisión mediante la que se adopten normas de alcance general, ya sea en el marco de una eventual decisión sobre un caso individual de compra de equipo de ocasión, los motivos pertinentes en apoyo de su decisión para dar cumplimiento al referido criterio y permitir a la Comisión ejercer un control a este respecto. Es preciso señalar que esta interpretación es la misma en lo que respecta a todas las versiones lingüísticas del segundo párrafo y que basta para garantizar a la Comisión la posibilidad de ejercer un control *a posteriori* adecuado del ejercicio por el Estado miembro de su facultad de apreciación en el marco del segundo párrafo, de conformidad con los objetivos de las normas pertinentes de la Unión (véanse igualmente los apartados 40 y 41 de la presente sentencia).

36 Por último, si el legislador de la Unión hubiera tenido la intención de establecer una norma que respondiese a la interpretación defendida por la Comisión habría debido indicar claramente que el Estado miembro debía adoptar normas de alcance en general en las que se precisasen, con carácter previo, todos los casos en los que la financiación de la compra de material o equipo de ocasión podía considerarse subvencionable, cosa que no hizo en el segundo párrafo. Pues bien, con arreglo al principio de seguridad jurídica, los justiciables, entre los que se hallan los Estados miembros, no deben verse perjudicados por las dificultades de interpretación resultantes a una normativa imprecisa que prevea consecuencias pecuniarias desfavorables para ellos (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 29 de abril de 2004, Sudholz, C-17/01, Rec, EU:C:2004:242, apartado 34 y jurisprudencia citada; de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, Rec, EU:C:2005:362, apartado 80, y de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, Rec, EU:C:2015:386, apartado 77 y jurisprudencia citada).

37 En estas circunstancias, procede desestimar en el marco de la interpretación literal la alegación de la Comisión de que, en esencia, por un lado, el segundo párrafo constituye una excepción de interpretación estricta respecto de la norma general o principal establecida en el primer párrafo y, por otro lado, con arreglo al criterio de «casos debidamente motivados», el Estado miembro debe formular, con carácter previo y en una normativa de alcance general, una motivación precisa que defina tales casos y justifique la aplicación de las distintas «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables establecidas en dicha normativa, para evitar que el alcance de las supuestas excepciones vacíen de contenido a la norma general y menoscabe su efecto útil.

Sobre la interpretación teleológica del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006

38 En el marco de la interpretación teleológica ha de tomarse en consideración el objetivo general perseguido por los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1974/2006, a saber la «ayuda al desarrollo rural».

39 Los considerandos 21 y 23 del Reglamento nº 1698/2005 precisan este objetivo, en particular, del siguiente modo:

«(21) La ayuda comunitaria a las inversiones agrícolas tiene por objeto modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar su rendimiento económico a través de una utilización más adecuada de los factores de producción, incluida la introducción de nuevas tecnologías e innovación, centrándose en la calidad, los productos ecológicos y la diversificación tanto dentro como fuera de la explotación, incluidos los sectores no alimentarios y los cultivos energéticos; [...]

(23) Es preciso fomentar la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas y forestales a través de la ayuda a las inversiones, con el fin de aumentar la eficacia del sector de la transformación y comercialización, fomentar la transformación de los productos agrícolas y

forestales con vistas a la producción de energía renovable, introducir nuevas tecnologías e innovaciones, ofrecer nuevas posibilidades de comercialización de los productos agrícolas y forestales, poner el énfasis en la calidad, mejorar la protección del medio ambiente, seguridad laboral, higiene y bienestar de los animales, centrándose según el caso, como norma general, en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, así como en otras empresas por debajo de un tamaño determinado, que son las más aptas para aportar un valor añadido a los productos locales, y simplificando al mismo tiempo las condiciones necesarias para beneficiarse de la ayuda a las inversiones en comparación con las establecidas en el Reglamento (CE) nº 1257/1999.»

40 Así pues, el objetivo principal del Reglamento nº 1698/2005 es permitir la modernización y la mejora del rendimiento económico de las empresas, en particular, de las pequeñas y medianas empresas (PYME), en el sector agrícola, en concreto, favoreciendo el uso de nuevas tecnologías y la innovación. No obstante esta finalidad no requiere necesaria y exclusivamente la inversión en material y equipo nuevo o innovador en lo que concierne a las PYME. Ciertamente, la financiación de tal inversión puede promover la modernización y la competitividad de las PYME, lo que se halla relacionado igualmente con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, a fomentar la diversificación de la actividad económica y a proteger el medio ambiente mediante tecnologías innovadoras. Sin embargo, en el caso de las PYME, a las cuales se refiere específicamente el considerando 23 *in fine* del Reglamento nº 1698/2005, que constituyen la mayoría de los operadores activos en este sector y que disponen de menos recursos económicos que las grandes empresas, la inversión en equipo nuevo no siempre contribuye a alcanzar estos objetivos. Así, la compra de material de ocasión de elevado nivel técnico a un precio reducido, o incluso de un nivel técnico superior al de algunos equipos nuevos, puede satisfacer igualmente las necesidades de estas empresas e incluso contribuir en mayor medida a su desarrollo tecnológico y económico en el sentido de la pretendida modernización del sector agrícola.

41 Desde esta perspectiva, el hecho de permitir a los Estados miembros establecer y aplicar un régimen distinto y específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en lo que concierne a la compra de material de ocasión se inscribe plenamente en los objetivos de los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1974/2006 y no requiere por tanto, en contra de lo que sostiene la Comisión, una interpretación restrictiva de las normas de dicho régimen a la luz de tales objetivos. No obstante, el criterio de «casos debidamente motivados» que figura en el segundo párrafo debe interpretarse de conformidad con dichos objetivos para evitar que el Estado miembro se sirva de su facultad de apreciación en virtud del segundo párrafo en atención a consideraciones ajenas a los referidos objetos y permitir a la Comisión efectuar un control eficaz a este respecto.

42 Por consiguiente, la interpretación teleológica no pone en entredicho el resultado del análisis literal del segundo párrafo.

Sobre la interpretación contextual del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006

43 Procede señalar que la interpretación contextual fuera del marco normativo establecido en el artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 no permite confirmar ni impugnar el resultado del análisis literal del segundo párrafo.

44 A este respecto, del artículo 71, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 1698/2005 se desprende que los Estados miembros son competentes para establecer «las normas relativas a la subvencionabilidad de los gastos» en el marco de la ayuda al desarrollo rural mediante el Feader. Si bien dicho artículo parece indicar que los Estados miembros deben, en principio, adoptar, a tal fin, normas de alcance general, de ello no se desprende sin embargo que los referidos Estados dispongan de una facultad de apreciación ilimitada para establecer tales normas, ni que éstas deban tener un determinado contenido. En particular, los Estados miembros han de observar los requisitos y los

límites establecidos por las normas de la Unión específicamente aplicables en este contexto, y que constituyen además la base jurídica concreta de la actividad normativa en cuestión. Es el caso del artículo 55, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1974/2006, que constituye la *lex specialis* respecto del artículo 71, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 1698/2005, pero que deja no obstante un amplio margen de apreciación a los Estados miembros (véase el apartado 33 de la presente sentencia). Asimismo, si bien el artículo 5, apartado 7, del mismo Reglamento, a cuyo tenor «los Estados miembros garantizarán la conformidad de las operaciones financiadas por el Feader con el Tratado [FUE]», en relación con los artículos 310 TFUE, apartado 5, y 317 TFUE, párrafo primero, y con el artículo 4 TUE, apartado 3, exige que las autoridades nacionales cooperen lealmente con la Comisión observando el principio de buena gestión financiera para ejecutar el presupuesto de la Unión, estas obligaciones generales no aportan precisiones útiles a efectos de la interpretación controvertida del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006.

45 Así, de estas normas y principios generales no puede deducirse una lectura más precisa del segundo párrafo, en particular del criterio de «casos debidamente motivados» y del criterio relativo a las «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables, ni de la relación existente entre ellos en el marco del artículo 55, apartado 1, del Reglamento, más allá de los resultados de las interpretaciones literal y teleológica recogidas en los apartados 25 a 42 de la presente sentencia.

46 En consecuencia, estas disposiciones no aportan mayores aclaraciones acerca del sentido que ha de darse a dichos criterios.

Sobre la interpretación del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 a la luz de las disposiciones anteriores y posteriores

47 En el marco de la interpretación del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 a la luz de las disposiciones anteriores procede referirse a las normas pertinentes aplicables antes de la entrada en vigor de los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1974/2006.

48 A este respecto, se hallaban en vigor el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80), y los Reglamentos (CE) nºs 445/2002 y 817/2004 de la Comisión, de 26 de febrero de 2002 y de 29 de abril de 2004, por los que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 (DO L 74, p. 1 y DO L 153, p. 30). A diferencia del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006, el artículo 22, párrafo primero, letra b), del Reglamento nº 445/2002 no contenía normas explícitas acerca de la compra de equipo de ocasión o relativa a las PYME, sino que se refería únicamente a los gastos subvencionables relativos a «la adquisición de nueva maquinaria y de equipo, incluidos los programas informáticos». Lo mismo disponía el artículo 27 del Reglamento nº 817/2004.

49 Sin embargo, la posibilidad de subvencionar los gastos derivados de la compra de equipo de ocasión estaba prevista en el ámbito de los Fondos Estructurales, a saber, en la norma nº 4 del Reglamento (CE) nº 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 193, p. 39). Lo mismo disponía la norma nº 4 del Reglamento (CE) nº 448/2004 de la Comisión, de 10 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) nº 1685/2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1145/2003 (DO L 72, p. 66).

50 De las anteriores consideraciones se desprende que antes de la entrada en vigor de los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1974/2006, la financiación de los costes del equipo de ocasión se hallaba regulada por la normativa relativa a los Fondos Estructurales, pero estaba fuera del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1257/1999.

51 Ha de precisarse asimismo que los Reglamentos nºs 1698/2005 y 1974/2006 fueron remplazados por el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 (DO L 347, p. 487), y por el Reglamento Delegado (UE) nº 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias (DO L 227, p. 1). Basándose en la facultad prevista en el artículo 45, apartado 6, del Reglamento nº 1305/2013, la Comisión adoptó el artículo 13, letra b), del Reglamento Delegado nº 807/2014 en virtud del cual «los Estados miembros definirán en sus programas de desarrollo rural las condiciones en las que la compra de equipos de segunda mano podrá considerarse gasto subvencionable». Por tanto, a diferencia del artículo 55, apartado 1, segundo párrafo, del Reglamento nº 1974/2006, estas nuevas normas no establecen un régimen específico para las PYME ni imponen el criterio de «casos debidamente motivados». Además, en lo que atañe a las condiciones para que la compra de equipos de ocasión pueda considerarse subvencionable, exigen explícitamente la adopción por los Estados miembros de normas de alcance general en el marco de «sus programas de desarrollo rural».

52 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que no es posible extraer ni de la génesis de la normativa controvertida ni de la normativa posterior ninguna conclusión en lo que concierne al alcance exacto del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006.

53 Por último, las normas divergentes relativas a los Fondos Estructurales tampoco influyen en esta apreciación, puesto que el artículo 39 del Reglamento nº 445/2002 precisa que el artículo 22 del mismo Reglamento constituye una norma especial respecto de las normas más generales contenidas en el Reglamento nº 1685/2000, de modo que la República de Finlandia no puede invocar estas últimas normas.

Conclusión acerca de la interpretación del artículo 55, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1974/2006

54 Habida cuenta de las anteriores consideraciones y en particular del análisis literal realizado en los apartados 25 a 37 de la presente sentencia, ha de concluirse que el artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 debe interpretarse en el sentido de que el segundo párrafo autoriza a los Estados miembros, confiriéndoles una facultad de apreciación a tal efecto, a establecer y a aplicar un régimen específico para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas precisando las condiciones en las que la compra de equipo de ocasión puede considerarse un gasto subvencionable, sin que sea preciso que el Estado miembro defina, con precisión y con carácter previo, en una normativa de alcance general, los casos en los que la inversión corresponde a un «caso debidamente motivado». No obstante, este último criterio exige que el Estado miembro exponga, en el marco del ejercicio de su facultad de apreciación o en el contexto de una decisión en la que se establezcan normas de alcance general o de una decisión acerca de un caso individual, los motivos que ponen de manifiesto que dicha decisión ha sido adoptada de conformidad con los criterios y objetivos de la normativa pertinente interna y de la Unión.

55 Por consiguiente, la Decisión impugnada adolece de error de Derecho en la medida en que interpreta erróneamente el artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006, y, en consecuencia, debe anularse en su totalidad, sin que sea preciso examinar si la apreciación llevada a cabo por la Comisión

de la conformidad de la normativa finlandesa con el referido artículo también adolece de error. En efecto, a este respecto, basta precisar que la Comisión se limita a cuestionar el ámbito de aplicación demasiado amplio de las condiciones en las que la compra de material y equipo de ocasión puede considerarse subvencionable y la falta de una definición concreta y precisa en el Decreto nº 632/2007 de los «casos debidamente motivados», lo que se deriva precisamente de su interpretación errónea del artículo 55, apartado 1, del mismo Reglamento.

Costas

56 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

57 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la República de Finlandia.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Anular la Decisión de Ejecución 2013/763/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2013, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), en la medida en que dicha Decisión excluye de la financiación de la Unión a cargo del Feader algunos gastos de la República de Finlandia, de un importe de 927 827,58 euros, debido a que no se ajustaban a las normas de la Unión.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Prek Labucka Kreuschitz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de diciembre de 2015.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio 1

Procedimiento y pretensiones de las partes 3

Fundamentos de Derecho 4

Sobre el objeto del litigio 4

Sobre la interpretación literal del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 7

Sobre el carácter excepcional del segundo párrafo 7

Sobre el vínculo existente entre el criterio de «casos debidamente motivados» y el criterio relativo a las «condiciones» para que los gastos puedan ser considerados subvencionables 8

Sobre la interpretación teleológica del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 9

Sobre la interpretación contextual del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 10

Sobre la interpretación del artículo 55, apartado 1, del Reglamento nº 1974/2006 a la luz de las disposiciones anteriores y posteriores 11

Conclusión acerca de la interpretación del artículo 55, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1974/2006 12

Costas 13