Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 14 de marzo de 2013 *

«Política agrícola común — Reglamento (CE) nº 73/2009 — Artículo 7, apartados 1 y 2 — Modulación de los pagos directos concedidos a los agricultores — Reducción adicional de los importes de los pagos directos — Validez — Principio de protección de la confianza legítima — Principio de no discriminación»

En el asunto C-545/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Alemania), mediante resolución de 28 de septiembre de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de octubre de 2011, en el procedimiento entre

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

y

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský, U. Lõhmus y M. Safjan (Ponente) y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de noviembre de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Agrargenossenschaft Neuzelle eG, por los Sres. U. Karpenstein y C. Johann, Rechtsanwälte;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E. Leftheriotou y A. Vasilopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. E. Sitbon y la Sra. Z. Kupčová, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Rossi y B. Schima, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez del artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) nº 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 (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 30, p. 16).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Agrargenossenschaft Neuzelle eG (en lo sucesivo, «Agrargenossenschaft Neuzelle») y Landrat des Landkreises Oder-Spree (en lo sucesivo, «Landrat»), relativo a la reducción por modulación de los pagos directos que se le habían concedido respecto del año 2009.

Marco jurídico

Reglamento (CE) nº 1782/2003

3 Los considerandos 5, 21 y 22 del Reglamento (CE) nº 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) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1009/2008 del Consejo, de 9 de octubre de 2008 (DO L 276, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1782/2003»), indicaban lo siguiente:

«(5) Con objeto de lograr un mayor equilibrio entre los instrumentos destinados a promover una agricultura sostenible y los destinados a fomentar el desarrollo rural, procede introducir un sistema de reducción progresiva de los pagos directos, que tenga carácter obligatorio a escala comunitaria, de cara al período 2005-2012. A partir de ciertos importes, todos los pagos directos deben reducirse cada año en un determinado porcentaje. El ahorro realizado ha de servir para financiar medidas de desarrollo rural y distribuirse entre los Estados miembros con arreglo a criterios objetivos aún por definir. No obstante, resulta oportuno establecer que los Estados miembros que hayan generado dicho ahorro conserven un determinado porcentaje del mismo. Hasta 2005, los Estados miembros pueden seguir aplicando el actual sistema de modulación de carácter facultativo previsto en el Reglamento (CE) nº 1259/1999, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común […].

[...]

(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.

(22) Los regímenes comunes de ayuda deben adaptarse a la evolución de la situación, si es necesario en un breve plazo. En consecuencia, los beneficiarios no pueden dar por sentado que las condiciones de la ayuda permanecerán invariables y deben estar preparados para una posible revisión de los regímenes a la luz de la evolución de los mercados.»

4 El artículo 10 del Reglamento nº 1782/2003, con la rúbrica «Modulación», establecía lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Todos los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor en un Estado miembro determinado, se reducirán cada año, hasta el año 2012, en los siguientes porcentajes:

[...]

— 2009: 5 %

— 2010: 5 %

— 2011: 5 %

— 2012: 5 %.

2. Los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas en el apartado 1 se destinarán, una vez deducidos los importes totales a que se refiere el anexo II, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por la Sección de Garantía del FEOGA [Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola], de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1257/1999.»

5 El artículo 30 de dicho Reglamento, titulado «Revisión», disponía lo siguiente:

«Los regímenes de ayuda enumerados en el anexo I se aplicarán sin perjuicio de que pueda efectuarse en cualquier momento una revisión, a la luz de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria.»

6 A este respecto, el anexo I de dicho Reglamento contenía la «lista de los regímenes de ayuda que cumplen los criterios establecidos en el artículo 1».

Reglamento nº 73/2009

7 El Reglamento nº 73/2009, aplicable a partir del 1 de enero de 2009 con arreglo a su artículo 149, derogó el Reglamento nº 1782/2003 en las condiciones previstas en su artículo 146 y estableció un nuevo régimen de modulación obligatoria.

8 A este respecto, en los considerandos 8 a 11 de ese Reglamento se indica:

«(8) Con objeto de lograr un mayor equilibrio entre los instrumentos destinados a promover una agricultura sostenible y los destinados a fomentar el desarrollo rural, el Reglamento (CE) nº 1782/2003 introdujo un sistema obligatorio de reducción progresiva de los pagos directos ("modulación"). Este sistema debe mantenerse y debe incluir la exención de pagos directos de hasta 5.000 [euros].

(9) Los ahorros obtenidos a través de la modulación se emplean para financiar medidas en virtud de la política de desarrollo rural. Desde la adopción del Reglamento (CE) nº 1782/2003, el sector agrícola ha tenido que hacer frente a una serie de nuevos y exigentes desafíos como el cambio climático y la creciente importancia de la bioenergía, así como la necesidad de una mejor gestión del agua y una protección más eficaz de la biodiversidad. La Comunidad, como Parte en el Protocolo de Kyoto […], se ha visto abocada a adaptar sus políticas a la luz de consideraciones ligadas al cambio climático. Además, a raíz de los graves problemas relacionados con la escasez de agua y la sequía, el Consejo consideró, en sus conclusiones sobre "Escasez de agua y sequía" de 30 de octubre de 2007, que los temas vinculados a la gestión del agua en la agricultura debían tratarse con mayor atención. Asimismo, el Consejo puso de relieve, en sus conclusiones "Detener la pérdida de biodiversidad" de 18 de diciembre de 2006, que la protección de la biodiversidad sigue siendo un desafío trascendental y, aunque se han logrado avances importantes, la consecución del objetivo en materia de biodiversidad de la Comunidad para 2010 exigirá esfuerzos adicionales. Además, puesto que la innovación puede contribuir, en particular, al desarrollo de nuevas tecnologías, productos y procesos, apoyará los esfuerzos para hacer frente a estos nuevos desafíos. La caducidad, en 2015, del régimen de cuotas lecheras en virtud del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas […], impondrá a los productores de leche esfuerzos concretos para adaptarse al cambio de condiciones, especialmente en las regiones desfavorecidas. Sería, por tanto, conveniente definir también esta situación particular como un nuevo desafío al que los Estados miembros deben poder hacer frente con vistas a garantizar un "aterrizaje suave" de sus industrias lácteas.

(10) La Comunidad es consciente de la necesidad de abordar estos nuevos desafíos en el ámbito de sus políticas. En el contexto de la agricultura, los programas de desarrollo rural adoptados en virtud 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) […], constituyen una herramienta apropiada para ocuparse de ellos. Para permitir a los Estados miembros revisar sus programas de desarrollo rural consecuentemente sin necesidad de reducir sus actividades actuales de desarrollo rural en otras áreas, resulta necesario contar con financiación adicional. Sin embargo, las perspectivas financieras para el período 2007-2013 no prevén los medios financieros necesarios para reforzar la política de desarrollo rural de la Comunidad. En tales circunstancias, debe movilizarse una gran parte de los recursos financieros necesarios mediante un aumento gradual de la reducción de los pagos directos a través de la modulación.

(11) La distribución de la ayuda directa a la renta entre los agricultores se caracteriza por la asignación de una parte importante de los pagos a un número bastante reducido de grandes beneficiarios. Es evidente que los beneficiarios de mayor entidad no necesitan el mismo nivel de ayuda unitaria para que se logre eficientemente el objetivo de la ayuda a la renta. Por otra parte, su potencial de adaptación les permite más fácilmente funcionar con niveles más bajos de ayuda unitaria. Por lo tanto, es justo esperar que los agricultores con grandes cantidades de ayuda aporten una contribución especial a la financiación de las medidas de desarrollo rural que abordan nuevos desafíos. Por lo tanto, es apropiado establecer un mecanismo que disponga una creciente reducción de los pagos de mayor cuantía, cuyos beneficios también deben utilizarse para afrontar nuevos desafíos en el marco del desarrollo rural.»

9 Con arreglo a su artículo 1, el Reglamento nº 73/2009 establece, en particular, «disposiciones comunes en relación con los pagos directos».

10 El artículo 2 de ese Reglamento dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "agricultor": toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad, tal como se establece en el artículo [299 CE], y que ejerza una actividad agraria;

[...]

d) "pago directo": todo pago abonado directamente a los agricultores en virtud de un régimen de ayuda enumerado en el anexo I;

[...]

h) "superficie agraria": cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes o cultivos permanentes.»

11 El artículo 7 de dicho Reglamento, con la rúbrica «Modulación», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. A cualquier pago directo superior a 5.000 [euros] que deba concederse en un año natural determinado a un agricultor se reducirá cada año hasta 2012 en aplicación de los siguientes porcentajes:

a) en 2009: en un 7 %,

b) en 2010: en un 8 %,

c) en 2011: en un 9 %,

d) en 2012: en un 10 %.

2. Las reducciones previstas en el apartado 1 se incrementarán en cuatro puntos porcentuales para los importes superiores a 300.000 [euros].»

12 El artículo 9 del Reglamento nº 73/2009, titulado «Importes resultantes de la modulación», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas en el artículo 7 del presente Reglamento se destinarán, en cualquier Estado miembro distinto de los nuevos Estados miembros, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por el FEADER, tal como se establece en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, de acuerdo con las condiciones que se enuncian en el presente artículo.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 De la resolución de remisión resulta que, según sus propias indicaciones, Agrargenossenschaft Neuzelle es una cooperativa agraria alemana que se dedica a la producción agrícola y ganadera. Cuenta con 119 cooperativistas y da empleo a 123 trabajadores.

14 A raíz de una solicitud presentada por esa cooperativa el 12 de mayo de 2009, el Landrat le concedió, mediante resolución de 26 de noviembre de 2009, la cantidad de 1 461 037,51 euros en virtud del régimen de pago único para el año 2009 en su condición de agricultor en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 73/2009. Según la resolución de remisión, el Landrat redujo, con arreglo al artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento, en 166 701,26 euros la cuantía fijada provisionalmente en 1 627 738,77 euros en función de la superficie de cálculo y el valor medio de los derechos de pago.

15 Mediante resolución de 25 de febrero de 2010, el Landrat desestimó el recurso administrativo interpuesto por Agrargenossenschaft Neuzelle contra dicha resolución de reducción de sus derechos, recurso que sólo se dirigía contra la aplicación del artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 73/2009.

16 El 22 de marzo de 2010, Agrargenossenschaft Neuzelle interpuso ante el Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) recurso contencioso-administrativo, solicitando el pago de un importe adicional de 85 564,33 euros en virtud del régimen de pago único para el año 2009.

17 Según el órgano jurisdiccional remitente, la resolución del litigio principal depende, en primer lugar, de la respuesta a la cuestión de si el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 73/2009 es válido desde el punto de vista del principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que establece para los años 2009 a 2012 porcentajes de reducción de los pagos directos superiores a los establecidos en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003.

18 En segundo lugar, dicha resolución depende de la validez del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 desde el punto de vista del principio de no discriminación establecido en el artículo 40 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, con arreglo al cual la organización común de los mercados agrícolas deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores de la Unión Europea.

19 Así, el Landrat considera que, por una parte, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 puede establecer una diferencia de trato injustificada entre los agricultores que explotan una gran superficie agraria y los que explotan una superficie pequeña. Por otra parte, entiende que esa disposición penaliza a los agricultores que ejercen su actividad en cooperación con otros agricultores, como ocurre en las cooperativas agrarias alemanas, que constituyen «grupos» en el sentido del artículo 2, letra a), de ese Reglamento, a diferencia de los agricultores que se organizan, sin recurrir a estructuras societarias, sobre la base de acuerdos de menor alcance, beneficiándose de sinergias comparables en el ámbito económico. El tribunal remitente considera que esas cooperativas alcanzan más fácilmente el importe de los pagos directos previsto en el artículo 7, apartado 2, a partir del que se aumentan los porcentajes de reducción.

20 Además, el Landrat señala que el legislador de la Unión excluyó a los «groupements agricoles d'exploitation en commun» previstos en el Derecho francés (en lo sucesivo, «GAEC») de la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009. A este respecto, como indica el Agrargenossenschaft Neuzelle en sus observaciones escritas, con motivo de la adopción de ese Reglamento, se incluyó en el acta del Consejo una «declaración de la Comisión relativa a la aplicación de la modulación y de la disciplina financiera a los [GAEC] (artículo 12 "Importe adicional de ayuda" del Reglamento [...] nº 1782/2003)» (documento del Consejo 5263/09 ADD 1, de 15 de enero de 2009), cuyo tenor es el siguiente:

«La Comisión recuerda los principios en que se basa la declaración realizada con motivo de la adopción del Reglamento (CE) nº 1782/2003, con arreglo a los cuales considera que cada una de las explotaciones que forma parte de un GAEC [...], según se establece en el code rural francés, deberá considerarse, en el marco del mecanismo de disciplina financiera, un único agricultor tanto a efectos de la aplicación del importe adicional de ayuda previsto en caso de modulación como de las franquicias.»

21 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es válido el artículo 7, apartado 1, del Reglamento […] nº 73/2009 […], en la medida en que dispone para los años 2009 a 2012 una reducción de los pagos directos en un porcentaje superior al 5 %?

2) ¿Es válido el artículo 7, apartado 2, del Reglamento […] nº 73/2009[…]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

22 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 73/2009 es válido desde el punto de vista del principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que establece para los años 2009 a 2012 una reducción adicional de los pagos directos con respecto a los importes establecidos en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003.

23 Con carácter preliminar, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Unión (véanse las sentencias de 5 de mayo de 1981, Dürbeck, 112/80, Rec. p. 1095, apartado 48; de 24 de marzo de 2011, ISD Polska y otros/Comisión, C-369/09 P, Rec. p. I-2011, apartado 122, y de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión, C-335/09 P, apartado 180).

24 El derecho a invocar este principio se extiende a todo justiciable al que una institución de la Unión hizo concebir esperanzas fundadas [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Rec. p. I-1155, apartado 44; ISD Polska y otros/Comisión, antes citada, apartado 123, y de 22 de septiembre de 2011, Bell & Ross/OAMI, C-426/10 P, Rec. p. I-8849, apartado 56].

25 Constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas esperanzas, al margen de la forma en que se comunique, la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables. En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas (sentencia de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, Rec. p. I-1655, apartado 72 y jurisprudencia citada).

26 Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede acogerse al principio de protección de la confianza legítima si se adopta dicha medida [véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, apartado 44, y AJD Tuna, apartado 73].

27 En el presente asunto, ha de señalarse que el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 establecía que, a través de la modulación, los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor en un Estado miembro determinado debían reducirse cada año en un 5 % en lo que respecta a los años 2009 a 2012.

28 Como se indicaba en el apartado 2 de dicho artículo 10, los importes resultantes de la aplicación de esas reducciones debían destinarse, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural.

29 Sin embargo, con arreglo al Reglamento nº 73/2009, por el que se derogó y sustituyó el Reglamento nº 1782/2003, los importes de los pagos directos superiores a 5.000 euros que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor fueron objeto de una reducción adicional con respecto a los porcentajes fijados en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003. En efecto, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 73/2009, los importes debían reducirse a partir de ese momento en un 7 % para el año 2009, un 8 % para el año 2010, un 9 % para el año 2011 y un 10 % para el año 2012.

30 Aun cuando el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003 contenía porcentajes de reducción de los pagos directos para los años 2009 a 2012 menos elevados que los previstos en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 73/2009, los agricultores de la Unión no pueden invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima.

31 En efecto, el artículo 30 del Reglamento nº 1782/2003 disponía que los regímenes de ayuda enumerados en el anexo I de dicho Reglamento «se aplicarán sin perjuicio de que pueda efectuarse en cualquier momento una revisión, a la luz de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria».

32 Asimismo, el considerando 22 de dicho Reglamento indicaba que «los regímenes comunes de ayuda deben adaptarse a la evolución de la situación, si es necesario en un breve plazo», y que, «en consecuencia, los beneficiarios no pueden dar por sentado que las condiciones de la ayuda permanecerán invariables y deben estar preparados para una posible revisión de los regímenes a la luz de la evolución de los mercados».

33 Por consiguiente, un operador económico prudente y diligente estaba en condiciones de prever que los pagos directos efectuados con arreglo a los regímenes de ayuda a la renta podían reducirse como consecuencia de una revisión en función de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria.

34 A este respecto, el Reglamento nº 73/2009 estableció una reducción adicional de los pagos directos por los motivos indicados en los considerandos 9 y 10 de ese Reglamento, en particular, debido a que, a tenor de este último considerando, «las perspectivas financieras para el período 2007-2013 no prevén los medios financieros necesarios para reforzar la política de desarrollo rural de la Comunidad» y a que, «en tales circunstancias, debe movilizarse una gran parte de los recursos financieros necesarios mediante un aumento gradual de la reducción de los pagos directos a través de la modulación».

35 Además, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia a los trabajos preparatorios del Reglamento nº 1782/2003 y recuerda que la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran regímenes de ayuda a los productores de determinados cultivos, presentada por la Comisión el 21 de enero de 2003 [COM(2003) 23 final; en lo sucesivo, «Propuesta de Reglamento»], contenía un artículo 10, apartado 2, en virtud del cual los porcentajes establecidos en el apartado 1 de dicho artículo podían «modificarse con arreglo al procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 82».

36 Sin embargo, de ese artículo 82, apartado 2, de la Propuesta de Reglamento se desprende que el ejercicio de las competencias de ejecución para modificar los porcentajes de reducción de los importes de los pagos directos se habría conferido a la Comisión.

37 Ahora bien, como la Comisión señaló en sus observaciones escritas, la circunstancia de que el artículo 10, apartado 2, de la Propuesta de Reglamento no se recogiera en el Reglamento nº 1782/2003 puede interpretarse en el sentido de que el Consejo, con arreglo al artículo 30 del citado Reglamento, se reservó el derecho de modificar él mismo esos porcentajes, sin otorgar una delegación de competencia a la Comisión para realizar esa modificación.

38 En consecuencia, como señalan acertadamente el Gobierno griego, el Consejo y la Comisión en sus observaciones escritas, los agricultores de la Unión no podían invocar una confianza legítima en cuanto al mantenimiento, para los años 2009 a 2012, de los porcentajes de reducción de los pagos directos establecidos en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003.

39 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que su examen no ha puesto de manifiesto ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 73/2009 desde el punto de vista del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la segunda cuestión

40 Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009, que establece que las reducciones previstas en el apartado 1 de ese artículo se incrementarán en cuatro puntos porcentuales para los importes superiores a 300.000 euros, es válido desde el punto de vista del principio de no discriminación, debiendo apreciarse la existencia de la discriminación en función, por una parte, del tamaño de las explotaciones y, por otra, de la forma jurídica adoptada para ejercer la actividad agraria.

41 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el principio de no discriminación forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y, en el ámbito de la agricultura, encuentra su expresión en el artículo 40 TFUE, apartado 2, párrafo segundo (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de marzo de 2006, Unitymark y North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Rec. p. I-2689, apartado 53, y de 2 de septiembre de 2010, Karanikolas y otros, C-453/08, Rec. p. I-7895, apartado 49).

42 Este principio exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencia de 11 de julio de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, apartado 33 y jurisprudencia citada).

43 En lo que respecta al alcance del control del respeto de este principio, ha de recordarse que el legislador de la Unión dispone en el ámbito de la agricultura de una amplia facultad de apreciación que se corresponde con las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 TFUE a 43 TFUE. Por consiguiente, el control del juez debe limitarse a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véase, en particular, la sentencia AJD Tuna, antes citada, apartado 80).

44 Por lo tanto, corresponde al Tribunal de Justicia comprobar primero si la diferencia de trato entre los agricultores en función de la importancia de la superficie agraria explotada, prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009, puede estar justificada por razones objetivas que no son manifiestamente inapropiadas (véase, en este sentido, la sentencia Polonia/Comisión, antes citada, apartado 128).

45 A este respecto, debe señalarse que, en el considerando 11 del Reglamento nº 73/2009, el Consejo justificó las reducciones adicionales establecidas en dicho artículo 7, apartado 2, aduciendo que los beneficiarios de mayor entidad no necesitan el mismo nivel de ayuda unitaria para que se logre eficientemente el objetivo de la ayuda a la renta y que su potencial de adaptación les permite más fácilmente funcionar con niveles más bajos de ayuda unitaria. Según esa institución, es razonable, por lo tanto, que los agricultores beneficiarios de importes de ayuda elevados aporten una contribución especial a la financiación de las medidas de desarrollo rural destinadas a afrontar los nuevos desafíos.

46 En el marco del control ejercido por el Tribunal de Justicia en las condiciones recordadas en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia, tales consideraciones no resultan manifiestamente inapropiadas. En efecto, el Consejo podía considerar que, debido a las características específicas de los beneficiarios de mayor entidad, éstos se encuentran en una situación diferente de la de los demás agricultores, lo que permite dispensarles un trato diferente en lo que respecta a la modulación de los pagos directos.

47 Además, no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de dicho control, examinar con detalle las alegaciones que contiene la resolución de remisión basadas, en particular, en el número por hectárea más elevado de trabajadores sujetos a la obligación de cotizar a la seguridad social que emplean normalmente los beneficiarios de mayor entidad, en el hecho de que estos últimos recurren la mayor parte de las veces a personal fijo, en los límites de las economías de escala en las explotaciones de gran tamaño o incluso en la especificidad de las estructuras de las explotaciones agrícolas en los Länder de la antigua República Democrática Alemana. Aun suponiendo que esas alegaciones fueran exactas, sólo constituirían algunos de los factores que el Consejo debía tener en cuenta en la apreciación global que le correspondía efectuar en su calidad de legislador de la Unión, ya que ha de tenerse presente que el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación de este último por la suya propia.

48 En segundo lugar, en lo que se refiere a la forma jurídica adoptada para ejercer la actividad agraria, el tribunal remitente señala que las cooperativas agrarias alemanas constituyen «grupos» en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 73/2009, a diferencia de los agricultores que se organizan sobre la base de acuerdos jurídicamente menos vinculantes. Además, el legislador de la Unión excluyó a los GAEC de la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009.

49 A este respecto, ha de señalarse que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 no establece ninguna distinción en función de la forma jurídica adoptada para ejercer la actividad agraria.

50 En cuanto al artículo 2, letra a), del Reglamento nº 73/2009, se refiere a «todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros». Por consiguiente, cuando los agricultores ejercen su actividad en tales «grupos», deben considerarse un único «agricultor» en el sentido del Reglamento nº 73/2009.

51 En lo que respecta más concretamente a los GAEC, basta con señalar que ni el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 ni ninguna otra disposición de ese Reglamento menciona tales grupos previstos en el Derecho francés. Sólo se alude a la situación de éstos en la declaración de la Comisión incluida en el acta del Consejo con motivo de la adopción del Reglamento nº 73/2009, citada en el apartado 20 de la presente sentencia. En esa declaración, la Comisión recordó que consideraba que, en el marco del mecanismo de disciplina financiera, cada una de las explotaciones que forma parte de un GAEC debe considerarse un único agricultor, en particular, a efectos de la aplicación del importe adicional de ayuda previsto en caso de modulación.

52 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una declaración de este tipo no podrá ser tenida en cuenta para interpretar una disposición de Derecho derivado cuando, como en el caso de autos, su contenido no se plasme de algún modo en el texto de la disposición de que se trate y no tenga, por consiguiente, ningún alcance jurídico (véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, apartado 18, y de 19 de diciembre de 2012, Leno Merken, C-149/11, apartado 46).

53 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la segunda cuestión que su examen no ha puesto de manifiesto ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 desde el punto de vista del principio de no discriminación.

Costas

54 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) **El examen de la primera cuestión no ha puesto de manifiesto ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 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 (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003, desde el punto de vista del principio de protección de la confianza legítima.**

2) **El examen de la segunda cuestión no ha puesto de manifiesto ninguna circunstancia que pueda afectar a la validez del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 73/2009 desde el punto de vista del principio de no discriminación.**

Firmas