Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 28 de enero de 2015*

«FEOGA — Sección “Garantía” — FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Verificación de pequeñas parcelas — Falta de pruebas de las dudas fundadas y razonables — Extrapolación de los resultados de los controles sobre el terreno»

En el asunto T-667/14,

República de Eslovenia, representada por el Sr. L. Bembič, en calidad de agente,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. B. Rous Demiri y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de anulación parcial de la Decisión de Ejecución 2014/458/UE de la Comisión, de 9 de julio de 2014, 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 205, p. 62), en la medida en que excluye determinados gastos efectuados por la República de Eslovenia,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Dittrich (Ponente), Presidente, y el Sr. J. Schwarcz y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La Comisión Europea llevó a cabo del 3 al 7 de octubre de 2011 una misión de control en Eslovenia, de conformidad con el artículo 37, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209, p. 1). El objetivo principal de esta misión de control era evaluar la aplicación de los regímenes de ayuda directa para las campañas de solicitud de ayudas de 2009 a 2011, correspondientes a los ejercicios de 2010 a 2012.

2 Mediante escrito de 21 de noviembre de 2011, la Comisión comunicó a la República de Eslovenia el resultado de la misión de control, con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, 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). La Comisión consideró que los gastos no eran conformes al Derecho de la Unión Europea.

3 La Republica de Eslovenia respondió a las observaciones de la Comisión mediante escrito de 20 de enero de 2012.

4 Mediante escrito de 22 de mayo de 2013, la Comisión convocó a las autoridades eslovenas a una reunión bilateral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 885/2006. La República de Eslovenia comunicó información adicional a la Comisión mediante escrito de 5 de junio de 2013 y la reunión bilateral se celebró el 12 de junio de 2013.

5 Por medio de escrito de 16 de julio de 2013, la Comisión comunicó a las autoridades eslovenas el acta de la reunión bilateral y la información adicional que en ella se solicitaba, con arreglo al artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 885/2006. La República de Eslovenia respondió mediante escrito de 16 de septiembre de 2013.

6 El 3 de enero de 2014, la Comisión comunicó oficialmente sus conclusiones a la República de Eslovenia, conforme al artículo 11, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento nº 885/2006. En esta comunicación mantuvo su postura, según la cual en las campañas de solicitud de ayudas de 2009 a 2011 la aplicación de la ayuda por superficie en Eslovenia no era conforme al Derecho de la Unión. En consecuencia, propuso que se excluyera de la financiación de la Unión el importe de 347 661,10 euros. Más concretamente, la Comisión constató:

— deficiencias en la verificación de pequeñas parcelas en lo que atañe a si corresponden a la definición de parcelas agrícolas, para las que anunció una corrección a tanto alzado del 5 % en los pagos directos, por importe de 85 780,08 euros para el ejercicio 2010, de 115 956,46 euros para el ejercicio 2011 y de 131 269,23 euros para el ejercicio 2012;

— la falta de extrapolación de los resultados de los controles en caso de diferencia inferior al 3 %, para la que se anunció una corrección puntual de los pagos directos, por importe de 1 771,90 euros para el ejercicio 2010, de 6 376,67 euros para el ejercicio 2011 y de 6 506,76 euros para el ejercicio 2012.

7 Mediante escrito de 13 de febrero de 2014, la República de Eslovenia solicitó la apertura del procedimiento de conciliación, de conformidad con el artículo 16 del Reglamento nº 885/2006. El 25 de marzo de 2014, el órgano de conciliación desestimó esta solicitud por considerarla inadmisible.

8 La Comisión mantuvo su postura, basada en los motivos que se expusieron resumidamente en el informe de síntesis sobre los resultados de los controles efectuados en el marco de la liquidación de cuentas (en lo sucesivo, «informe de síntesis»).

9 Mediante la Decisión de Ejecución 2014/458/UE de la Comisión, de 9 de julio de 2014, 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 205, p. 62) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión excluyó los gastos de que se trata de la financiación de la Unión por considerar que no se ajustaban al Derecho de la Unión.

Procedimiento y pretensiones de las partes

10 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 12 de septiembre de 2014, la República de Eslovenia interpuso el presente recurso.

11 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

12 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General instó a la República de Eslovenia a que presentara un documento. Ésta así lo hizo dentro del plazo señalado.

13 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal en la vista celebrada el 21 de octubre de 2015. En dicha vista, las partes aportaron algunas fotografías, que se incorporaron a los autos. De conformidad con el artículo 85, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Presidente ofreció a las partes la posibilidad de pronunciarse sobre estos elementos de prueba.

14 La República de Eslovenia solicita al Tribunal General que:

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que excluye de la financiación de la Unión, en lo que a ella respecta, el importe de 347 661,10 euros, correspondiente a gastos declarados para los ejercicios financieros de 2010 a 2012.

— Con carácter subsidiario, acepte la corrección a tanto alzado del 5 % en los pagos directos debido a deficiencias en la verificación de pequeñas parcelas por un importe de tan sólo 172 876,39 euros, correspondiente a gastos declarados para los ejercicios de 2010 a 2012.

— Condene en costas a la Comisión.

15 La Comisión solicita al Tribunal General que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la República de Eslovenia.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas en la vista

16 Habida cuenta de que las pruebas constituidas por fotografías no fueron aportadas por las partes hasta la fase oral del procedimiento y de que no se adujo justificación alguna por tal retraso, deben declararse inadmisibles, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre el fondo

17 En apoyo de su recurso, la República de Eslovenia invoca dos motivos. El primero de ellos, basado en un error manifiesto de apreciación, en una motivación insuficiente y en la violación del principio de legalidad, hace referencia a la verificación de pequeñas parcelas relativa al respeto de la definición de parcelas agrícolas. El segundo motivo, atinente a la medición de la muestra de parcelas y a la extrapolación de los resultados de los controles sobre el terreno, está basado en una motivación insuficiente y en la violación del principio de legalidad.

Sobre el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación, en una motivación insuficiente y en la violación del principio de legalidad, relativo a la verificación de pequeñas parcelas

18 La República de Eslovenia alega que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación, incumplió la obligación de motivación que le incumbía y violó el principio de legalidad al aplicar una corrección financiera debido a que no disponía de un sistema eficaz de verificación de la superficie mínima subvencionable. Señala que Eslovenia cuenta con numerosas superficies en pendiente y kársticas y que los agricultores siempre han cultivado todos los lotes de tierra, por pequeños que fueran. A su juicio, la legislación de la Unión no establece límites ni a la forma ni a la reducción de un terreno agrícola y las superficies controvertidas objeto del control de que se trata reúnen todos los requisitos exigidos para poder ser definidas como parcelas agrícolas. También sostiene que estas superficies no fueron creadas artificialmente con el fin de cumplir las condiciones que les permitieran acogerse a los regímenes de ayudas. La República de Eslovenia considera haber demostrado que todas las superficies no subvencionables con carácter definitivo habían sido excluidas de la superficie total declarada y que el sistema esloveno de parcelas de referencia garantizaba la eficacia del sistema de actualización y control de las superficies. Observa que en los controles realizados la Comisión no encontró ninguna prueba concreta de las infracciones e incumplimientos alegados.

19 En el informe de síntesis (punto 12.9.1), la Comisión indicó que el sistema esloveno permitía que los agricultores integraran en la declaración de las parcelas franjas de prados alargadas y estrechas, que principalmente rodeaban tierras de cultivo, de modo que las superficies de las parcelas agrícolas en formato gráfico de una explotación resultaban subvencionables. Según dicho informe, esto podía dar lugar a que se produjeran anomalías en las medidas y, en consecuencia, a que se tomaran en consideración parcelas que no alcanzaban la superficie mínima exigida a una parcela agrícola, que en Eslovenia es de 0,1 hectáreas, con arreglo al artículo 14, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 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 el Reglamento (CE) nº 1782/2003 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 se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 141, p. 18), y al artículo 13, apartado 9, del Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión, de 30 noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo 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) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para

el sector vitivinícola (DO L 316, p. 65). Con el fin de ilustrar la forma artificial de una parcela agrícola en formato gráfico, la Comisión hizo referencia a la parcela nº 127810, denominada «Medja» (en lo sucesivo, «parcela Medja»). Asimismo, indicó que la dificultad no residía en las pequeñas parcelas en sí mismas, sino en la inadecuación del procedimiento seguido para identificar a aquellos agricultores que hubieran incluido en su declaración terrenos con el fin de convertir en subvencionables parcelas que no alcanzaban el umbral exigido. Según el informe de síntesis, habida cuenta de las exigencias del artículo 30 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), y a falta de un procedimiento de control apropiado para identificar y excluir dichas parcelas agrícolas, la Comisión constató que existía un riesgo para los fondos agrícolas de que se trata. Por último, en el punto 12.9.3 del informe de síntesis, la Comisión consideró que, puesto que las autoridades eslovenas no habían probado su alegación de que las franjas alargadas y estrechas existían únicamente en los prados permanentes, todas las parcelas agrícolas en formato gráfico cuya superficie estuviera comprendida entre 0,10 hectáreas y 0,15 hectáreas entrañaban tal riesgo.

20 Cabe destacar que, en virtud del artículo 31, apartado 1, del Reglamento nº 1290/2005, la Comisión determina los importes que deben excluirse de la financiación de la Unión cuando comprueba que algunos de los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de este Reglamento, y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), contemplados en el artículo 4 del mismo Reglamento, no se han efectuado de conformidad con la normativa de la Unión. Según el artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 1290/2005, los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) efectuados por los Estados miembros a partir del 16 de octubre de 2006, con excepción de los relativos al desarrollo rural, se regulan por las normas establecidas en este mismo Reglamento.

21 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, los fondos agrícolas europeos financian únicamente las intervenciones realizadas conforme a las disposiciones de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (sentencias de 24 de febrero de 2005, Grecia/Comisión, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, apartado 32, y de 27 de febrero de 2013, Polonia/Comisión, T-241/10, EU:T:2013:96, apartado 20).

22 Por otra parte, a efectos de probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, no corresponde a la Comisión demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las Administraciones nacionales o la irregularidad de las cifras transmitidas por éstas, sino aportar pruebas de las dudas fundadas y razonables que albergue sobre tales controles o dichas cifras. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas relativas a los fondos agrícolas europeos y, en consecuencia, le incumbe probar de forma detallada y completa la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (véanse las sentencias Grecia/Comisión, citada en el anterior apartado 21, EU:C:2005:103, apartados 33 a 36 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2011, Eslovenia/Comisión, T-197/09, EU:T:2011:348, apartado 39 y jurisprudencia citada).

23 Por su parte, el Estado miembro interesado no puede cuestionar la validez de las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en pruebas que demuestren la existencia de un sistema de control fiable y operativo. Si no logra demostrar la inexactitud de que las comprobaciones de la Comisión, éstas serán idóneas para suscitar dudas fundadas de que se haya adoptado un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control (véanse las sentencias de 28 de octubre de 1999,

Italia/Comisión, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, apartado 7, y jurisprudencia citada, y Eslovenia/Comisión, citada en el anterior apartado 22, EU:T:2011:348, apartado 40 y jurisprudencia citada).

24 Contrariamente a lo que alega la República de Eslovenia, para aplicar una corrección financiera no se exige que se constate una deficiencia significativa en la aplicación de normas explícitas de la Unión. En efecto, es cierto que, conforme a las directrices en materia de correcciones financieras a tanto alzado definidas en el anexo 2 del documento VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997, titulado «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»), una corrección financiera a tanto alzado requiere que exista una deficiencia significativa en la aplicación de normas explícitas de la Unión. No obstante, ya se ha declarado que la definición jurisprudencial de la carga de la prueba, mencionada en los anteriores apartados 22 y 23, no se ve afectada por el requisito que establece el documento VI/5330/97 porque, por una parte, dicho requisito debe interpretarse en su contexto y, por otra, la jurisprudencia ha mantenido tal definición con posterioridad a la adopción del documento VI/5330/97 (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2006, Bélgica/Comisión, T-221/04, EU:T:2006:223, apartado 33 y jurisprudencia citada).

25 En el caso de autos, del punto 12.9.1 del informe de síntesis resulta que, en apoyo de su constatación de la existencia de deficiencias en la verificación de pequeñas parcelas en lo que atañe a si corresponden a la definición de parcelas agrícolas, la Comisión se apoyó en los resultados del control de la parcela Medja, que, a su juicio, presentaba una forma artificial. Dicha institución, observa que la superficie declarada de 0,12 hectáreas de prado comprendía una franja de tierra de una longitud de aproximadamente 50 metros y de una anchura no superior a 1,9 metros y que gracias a esta franja de tierra la parcela podía optar a una subvención, lo que no habría ocurrido si tal franja no se hubiera tenido en cuenta. La Comisión añade que parte de dicha superficie, en concreto 0,02 hectáreas, correspondía a una ladera no dedicada a la producción agrícola, cubierta por ortigas y arbustos. Según el informe de síntesis, excluir esta parte también podría haber tenido como consecuencia la exclusión de la totalidad de la parcela agrícola, ya que no se alcanzaba la superficie mínima exigida en la definición de parcela agrícola formulada por la República de Eslovenia con arreglo al artículo 13, apartado 9, del Reglamento nº 1122/2009.

26 Con carácter preliminar, habida cuenta de que las campañas de solicitud de ayudas de que se trata en el caso de autos son las comprendidas entre 2009 y 2011, cabe señalar que, en virtud del artículo 86, apartado 1, del Reglamento nº 1122/2009, queda derogado el Reglamento (CE) nº 796/2004, con efecto desde el 1 de enero de 2010, pero que, no obstante, continuará aplicándose a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de primas cuya fecha de inicio sea anterior al 1 de enero de 2010. Conforme al artículo 87, párrafo segundo, del Reglamento nº 1122/2009, éste se aplicará a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o a los períodos de prima que comiencen a partir del 1 de enero de 2010.

27 Tal como afirma la República de Eslovenia, las conclusiones de la Comisión relativas a la parcela Medja no constituyen una prueba idónea para sustentar las dudas fundadas y razonables sobre la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, con arreglo a la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 22.

28 En efecto, en primer lugar, es cierto que conforme al escrito de 21 de noviembre de 2011, mediante el que la Comisión comunicó a la República de Eslovenia el resultado de su misión de control, la Comisión constató los datos mencionados en el punto 12.9.1 del informe de síntesis relativos a la parcela Medja. No obstante, las autoridades eslovenas, mediante escrito de 20 de enero de 2012, rebatieron tales constataciones. Del punto 1.2.1 del escrito de la Comisión de 16 de julio de 2013 resulta que, dado que las autoridades eslovenas visitaron dicha parcela una vez efectuado el control por parte de la Comisión y comprobaron que la totalidad de la superficie se dedicaba a la producción

agrícola, la Comisión dio por cerrada la cuestión de la subvencionabilidad de la parcela en cuestión. De ello se deduce que, la Comisión no concluyó que la parcela Medja no pudiera optar a una subvención. De lo anterior resulta que la Comisión no puede considerar legítimamente que el estado de dicha parcela constituya una prueba de que existen deficiencias en el sistema esloveno de control del carácter subvencionable de las superficies agrícolas.

29 En segundo lugar, tampoco cabe acoger la alegación de la Comisión que figura en el punto 12.9.1 del informe de síntesis, según la cual también se debería haber excluido la totalidad de la parcela Medja, dado que no alcanzaba la superficie mínima de una parcela agrícola, conforme a la definición formulada por la República de Eslovenia, con arreglo al artículo 14, apartado 4, del Reglamento nº 796/2004 y al artículo 13, apartado 9, del Reglamento nº 1122/2009. En efecto, del citado punto del informe de síntesis resulta que la extensión no subvencionable de la parcela de que se trata era tan sólo de 0,02 hectáreas. Teniendo en cuenta que esta parcela tenía, según las comprobaciones de la Comisión, una superficie declarada de 0,12 hectáreas y que la superficie mínima de una parcela agrícola en Eslovenia era de 0,1 hectáreas, aun suponiendo que la parte de 0,02 hectáreas no fuera subvencionable, no podía concluirse que no se alcanzaba la superficie mínima de 0,1 hectáreas.

30 En tercer lugar, en lo que respecta a las consideraciones de la Comisión sobre la supuesta forma artificial de la parcela Medja, que comprendía una franja de tierra de una longitud de aproximadamente 50 metros y de una anchura no superior a 1,9 metros, procede señalar que la Comisión no indica en ningún lugar que una superficie agrícola deba tener una forma específica para ser subvencionable. Por otra parte, tal como afirma la República de Eslovenia, la definición de los términos «superficie agraria» y «parcela agraria» en Derecho de la Unión no exige que una superficie o una parcela tengan una forma específica. En efecto, el artículo 2, letra h), del Reglamento nº 73/2009 define la «superficie agraria» como cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes o cultivos permanentes. En virtud del artículo 2, apartado 1 *bis*, del Reglamento nº 796/2004, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 972/2007 de la Comisión, de 20 de agosto de 2007 (DO L 216, p. 3), y en virtud del artículo 2, punto 1, del Reglamento nº 1122/2009, una parcela agrícola se define, en principio, como una superficie de tierra continua. Aunque, conforme a la definición contemplada en el artículo 2, punto 1, del Reglamento nº 1122/2009, los Estados miembros pueden establecer criterios adicionales para delimitar aún más las parcelas agrícolas, nada permite concluir que en Eslovenia se impusiera una forma específica de superficie agrícola. Asimismo, cabe señalar que, como indica la Comisión, las franjas de tierra alargadas y estrechas son indiscutiblemente subvencionables cuando formen parte de parcelas de tamaño superior a 0,15 hectáreas. En efecto, del punto 12.9.3 del informe de síntesis resulta que, según la Comisión, únicamente las parcelas agrícolas en formato gráfico cuya superficie estuviera comprendida entre 0,10 hectáreas y 0,15 hectáreas presentaban un riesgo (véase el anterior apartado 19).

31 La Comisión no ha aportado otros elementos de prueba que susciten dudas fundadas y razonables, por lo que no se puede concluir que haya acreditado una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas como consecuencia de que en Eslovenia existan deficiencias en la verificación de pequeñas parcelas en lo que atañe a si corresponden a la definición de parcelas agrícolas prevista en el artículo 14, apartado 4, del Reglamento nº 796/2004 y en el artículo 13, apartado 9, del Reglamento nº 1122/2009. Por tanto, la Comisión aplicó indebidamente una corrección financiera al basarse en tal infracción de las normas del Derecho de la Unión.

32 En cuanto a la consideración de la Comisión que figura en el punto 12.9.1 del informe de síntesis, según la cual también existía un riesgo para los fondos agrícolas de que se trata, habida cuenta de las exigencias del artículo 30 del Reglamento nº 73/2009, procede señalar que, tal como indica la Comisión y según resulta del citado punto 12.9.1 del informe de síntesis, la corrección financiera aplicada no se adoptó con arreglo a la citada disposición. Asimismo, del escrito de la Comisión de 16 de julio de

2013 se desprende que ésta únicamente mencionó el artículo 30 del Reglamento nº 73/2009 en referencia a su tenor, conforme al cual dicha disposición prohibía crear artificialmente las condiciones exigidas para acogerse a los pagos.

33 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y sin que sea necesario que el Tribunal se pronuncie sobre la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación, dado que la Comisión aplicó una corrección financiera sin aportar pruebas de que se hubieran infringido las normas del Derecho de la Unión, debe estimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en una motivación insuficiente y en la violación del principio de legalidad, en relación con la medición de las muestras de las parcelas y la extrapolación de los resultados de los controles sobre el terreno

34 La República de Eslovenia alega que la Comisión incumplió la obligación de motivación que le incumbe y violó el principio de legalidad al aplicar una corrección financiera debido a que no extrapoló los resultados de los controles efectuados sobre el terreno en los supuestos en que la diferencia constatada era inferior al 3 %. A su juicio, la selección de las parcelas efectuada con ocasión del control no fue aleatoria. El proceso de selección de las muestras de parcelas agrícolas en formato gráfico respetó los requisitos de fiabilidad y representatividad exigidos por el Reglamento nº 1122/2009. Según la República de Eslovenia, cuando se constataba que existían irregularidades en las muestras de las parcelas agrícolas en formato gráfico seleccionadas para proceder a su control sobre el terreno, las autoridades eslovenas ampliaban las muestras teniendo en cuenta las directrices del Centro Común de Investigación de la Comisión. Señala que estas directrices establecen un umbral del 3 % para la constatación de una anomalía y únicamente exigen que se amplíe la muestra por encima de este umbral en los supuestos de los artículos 33 y 58 del Reglamento nº 1122/2009. Observa que, no obstante, contrariamente a lo dispuesto en las mencionadas directrices, la extrapolación de un error constatado en el muestreo del conjunto del grupo de cultivos no encuentra base jurídica ni en el Reglamento nº 796/2004, en relación con la campaña de solicitud de ayudas 2009, ni en el Reglamento nº 1122/2009, en relación con las campañas de solicitud de ayudas 2010 y 2011. Por otra parte, sostiene que la Decisión impugnada adolece de una motivación insuficiente, en la medida en que la Comisión, basándose en el considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009, constató que se había incumplido la obligación de extrapolación en lo que atañe a la campaña de solicitud de ayudas 2009. Asimismo, según la República de Eslovenia, toda exigencia de extrapolación del error viola el principio de contradicción y vulnera el derecho a ser oído del agricultor afectado. Añade que, la observancia de los derechos fundamentales al proceder a la extrapolación conllevaría la medición obligatoria de la totalidad de las superficies, lo que sería contrario al objetivo de simplificación previsto en el considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009 y al objetivo de disminución de cargas y costes administrativos inútiles. En cualquier caso, concluye la República de Eslovenia, puesto que las autoridades eslovenas actuaron de conformidad con las directrices del Centro Común de Investigación, la Comisión debería haber renunciado completamente a la corrección financiera con arreglo al documento VI/5330/97.

35 Según el punto 12.9.1 del informe de síntesis, mediante el control se comprobó que las autoridades eslovenas seleccionaban las parcelas agrícolas de manera aleatoria para su medición, al mismo tiempo que se aseguraban de que se incluyese al menos una parcela agrícola en formato gráfico de cada grupo de cultivos. Si se hubieran descubierto errores relativos a estas parcelas, que no excedieran del 3 % o de dos hectáreas, se habrían admitido en cuanto tales y se habría supuesto que las parcelas agrícolas no incluidas en las mediciones estaban exentas de irregularidades. Según el informe de síntesis, en Eslovenia el umbral de irregularidad que exigiría una ampliación del muestreo está fijado en el 3 %, en referencia a los artículos 33 y 58 del Reglamento nº 1122/2009. Tal como establece el considerando 44 de este Reglamento, la muestra debe ser fiable y representativa y debe ampliarse en caso de que se detecten anomalías. De conformidad con este considerando, los resultados de la muestra han de extrapolarse al resto de la población. Según el informe de síntesis, la posibilidad de

limitar la medición al 50 % de las parcelas declaradas con arreglo al artículo 29 del Reglamento nº 796/2004 y al artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009 constituía una excepción a la regla del control de la totalidad de las parcelas agrícolas. En consecuencia, mediante la extrapolación de los resultados sería posible garantizar que el control fuera fiable y representativo, en particular en los casos en que el muestreo no se hubiera ampliado hasta un nivel que garantizase la eliminación de sobredeclaraciones.

36 En primer lugar, respecto a la alegación de que la Decisión impugnada adolece de una motivación insuficiente por cuanto la Comisión constató el incumplimiento de la obligación de extrapolación basándose en el considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009 para la campaña de solicitud de ayudas 2009 y, por tanto, no indicó una base jurídica válida, tal alegación debe ser desestimada. En efecto, es cierto que la Comisión citó dicho considerando en el punto 12.9.1 del informe de síntesis, indicando que con arreglo a él la muestra debía ser fiable y representativa y ampliarse en caso de que se detectaran anomalías, así como que procedía extrapolar los resultados de la muestra al resto de la población. No obstante, de este mismo punto del informe de síntesis resulta de modo suficiente conforme a Derecho que, según la Comisión, la exigencia de un control fiable y representativo que pudiera ser garantizado por una extrapolación de los resultados del control estaba prevista en el artículo 29 del Reglamento nº 796/2004 y en el artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009 y que, por tanto, según la Comisión, estas disposiciones constituían una base jurídica válida en el caso de autos.

37 En segundo lugar, en cuanto a la alegación de que la Comisión violó el principio de legalidad al aplicar una corrección financiera por el hecho de que los resultados de los controles sobre el terreno no se habían extrapolado cuando la diferencia constatada era inferior al 3 %, cabe señalar que, según el artículo 29 del Reglamento nº 796/2004, en su versión modificada por el Reglamento nº 972/2007, y el artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009, los controles sobre el terreno deben efectuarse en todas las parcelas agrícolas para las que se haya solicitado una ayuda. Con arreglo a estas disposiciones, la determinación efectiva de las superficies como parte de un control sobre el terreno se puede limitar a una muestra de, como mínimo, el 50 % de las parcelas agrícolas para las que se haya presentado una solicitud de ayuda, siempre que la muestra garantice un nivel de control fiable y representativo tanto respecto a la superficie controlada como a la ayuda solicitada. Conforme a las citadas disposiciones, cuando este control por muestreo revele anomalías, se aumentará la muestra de parcelas agrícolas controladas efectivamente.

38 En primer término, es pacífico que las autoridades eslovenas limitaron la determinación efectiva de las superficies objeto de un control sobre el terreno a una muestra que representara al menos el 50 % de las parcelas agrícolas para las que se había presentado una solicitud de ayuda, con arreglo al artículo 29 del Reglamento nº 796/2004 y al artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009. Procede señalar que la República de Eslovenia no rebate las conclusiones de la Comisión, según las cuales cuando las autoridades eslovenas descubrieron errores en las parcelas durante los controles que efectuaron sobre el terreno, que no excedían del 3 % o de dos hectáreas, estos errores fueron considerados como tales, sin que se ampliara la muestra de control en todos los casos. En efecto, del punto 12.9.2 del informe de síntesis resulta que, según las autoridades eslovenas, cuando el porcentaje de error era inferior al 3 % el inspector decidía si convenía o no ampliar el control al conjunto de la explotación.

39 En lo que respecta a la alegación según la cual el umbral de irregularidad que exigiría una ampliación del muestreo se podía fijar en el 3 %, conforme a los artículos 33 y 58 del Reglamento nº 1122/2009, procede hacer constar, por una parte, que el artículo 33 no contiene ningún umbral por debajo del cual no se exija un aumento del muestreo. Por otra parte, en relación con el artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009, es cierto que éste dispone que si, para un grupo de cultivos, la superficie declarada a efectos de cualesquiera regímenes de ayuda por superficie sobrepasa la superficie determinada de conformidad con el artículo 57 del mismo Reglamento, la ayuda se calculará sobre la base de la superficie determinada, reducida en el doble de la diferencia comprobada, si ésta es superior al 3 % o a dos hectáreas pero inferior o igual al 20 % de la superficie determinada. No obstante, del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009, que figura en su título IV —cuyo epígrafe es

«Cálculo de la ayuda, las reducciones y las exclusiones»—, no se desprende en modo alguno que, en un control sobre el terreno, las autoridades nacionales no estén obligadas a ampliar el muestreo cuando se constate un porcentaje de irregularidades inferior al 3 %. Asimismo, debe señalarse que la Comisión afirma fundadamente que cuando se efectúe una medición de todas las parcelas la diferencia de superficie podrá ser superior al 3 %, lo que obliga a aplicar reducciones de los pagos, en virtud del artículo 58 del Reglamento nº 1122/2009.

40 En la medida en que la República de Eslovenia afirma que se basó en las directrices del Centro Común de Investigación de la Comisión, tal como se interpretan en un correo electrónico enviado por dicho Centro a las autoridades eslovenas el 10 de octubre de 2011, que establecen un umbral del 3 % para la constatación de una anomalía y exigen la ampliación del muestreo únicamente cuando se supere dicho umbral conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 58 del Reglamento nº 1122/2009, no puede estimarse su alegación. En efecto, por una parte, si bien es cierto que, según las citadas directrices, cuando el porcentaje de error constatado al efectuar el control de una muestra sea superior al 3 % todas las parcelas del grupo de cultivos afectado deben incluirse en el muestreo, no lo es menos que de dichas directrices también se desprende que la constatación de una irregularidad por debajo del umbral del 3 % constituye un riesgo para los fondos agrícolas y puede justificar un control completo. Por otra parte, en la medida en que del correo electrónico enviado por el Centro Común de Investigación el 10 de octubre de 2011 resulta que el umbral del 3 % se determinó sobre la base de que una anomalía en el sentido del artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009 únicamente se producía si podía dar lugar a una reducción del pago, lo que ocurría cuando la diferencia constatada era superior al 3 %, con arreglo al artículo 58 de este Reglamento, procede señalar que tal interpretación de los artículos 33 y 58 del Reglamento nº 1122/2009 debe rechazarse por las razones expuestas en el apartado 39 de la presente sentencia.

41 En segundo término, en cuanto a la consideración de la Comisión de que sería posible garantizar que el resultado del control fuera fiable y representativo mediante su extrapolación, especialmente en los casos en que el muestreo no se hubiera ampliado hasta un nivel que garantizase la eliminación de sobredeclaraciones, es verdad que tal extrapolación no está contemplada ni en el artículo 29 del Reglamento nº 796/2004 ni en el artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009. Sólo el considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009 establece que procede extrapolar los resultados del muestreo al resto de la población. Este considerando se aplica únicamente a los controles sobre el terreno relativos a las campañas de solicitud de ayudas de 2010 y de 2011 y no a la del año 2009 (véase el anterior apartado 26). También es verdad que, según reiterada jurisprudencia, si bien la exposición de motivos de un acto de la Unión puede precisar el contenido del mismo, no puede ser invocada para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec, EU:C:2006:10, apartado 76 y jurisprudencia citada).

42 No obstante, del artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 796/2004 y del artículo 26, apartado 1, del Reglamento nº 1122/2009 resulta que los controles sobre el terreno deben efectuarse de tal forma que se garantice la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y de los requisitos y normas aplicables en relación con la condicionalidad. Por otra parte, tal como afirma la Comisión, según el artículo 29 del Reglamento nº 796/2004 y el artículo 33 del Reglamento nº 1122/2009, la posibilidad de limitar la determinación real de las parcelas a una muestra del 50 % de éstas constituye una excepción al principio del control de la totalidad de las parcelas agrícolas. Tal posibilidad se introdujo en aras de la simplificación, como se desprende del considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009. A la vista de lo expuesto, la Comisión consideró acertadamente que podía alcanzarse un resultado fiable y representativo de los controles sobre el terreno extrapolando los resultados de la muestra al resto de la población. En efecto, al efectuar tal extrapolación es posible obtener un resultado fiable y representativo de los controles sobre el terreno relativo a la totalidad de las parcelas en cuestión y no sólo a las efectivamente controladas. Conviene precisar que la extrapolación constituye el corolario de la posibilidad de simplificar los controles sobre el terreno limitándolos a una muestra del 50 % de las parcelas agrícolas.

43 A este respecto, en cuanto a la alegación de la República de Eslovenia de que la extrapolación de un error constatado viola el principio de contradicción y vulnera el derecho a ser oído del agricultor afectado y de que la observancia de los derechos fundamentales al proceder a dicha extrapolación exige la medición obligatoria de la totalidad de las superficies, lo que sería contrario al objetivo de simplificación previsto en el considerando 44 del Reglamento nº 1122/2009 y al objetivo de disminución de cargas y gastos administrativos inútiles, cabe recordar que el objeto esencial de la decisión de liquidación de cuentas es garantizar que los gastos efectuados por las autoridades nacionales sean conformes al Derecho de la Unión (sentencia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión, C-28/94, Rec, EU:C:1999:191, apartado 49). Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, la decisión final y definitiva en materia de liquidación de cuentas se adopta al término de un procedimiento contradictorio específico, en el que los Estados miembros afectados disponen de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista (véase la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Alemania/Comisión, C-245/97, Rec, EU:C:2000:687, apartado 47 y jurisprudencia citada). Así pues, el procedimiento de liquidación de cuentas es un procedimiento incoado contra el Estado miembro y no contra el agricultor afectado, al que no le asiste el derecho a ser oído en él. Además, procede hacer constar que al extrapolar los resultados del muestreo al resto de la población no se identifica en concreto ninguna parcela agrícola como no subvencionable. También debe señalarse que tal extrapolación sirve para reducir cargas y gastos administrativos, dado que puede garantizarse un resultado fiable de los controles sobre el terreno teniendo en cuenta el objetivo de simplificación de éstos.

44 En tercer término, en lo que se refiere a la alegación de la República de Eslovenia según la cual la Comisión consideró erróneamente que la selección de las parcelas durante el control se había realizado aleatoriamente, procede señalar que es cierto que, según el punto 12.9.1 del informe de síntesis, la Comisión constató que las parcelas agrícolas de que se trata habían sido seleccionadas de forma aleatoria. No obstante, como admite la propia República de Eslovenia, de este punto no resulta que la deficiencia constatada en los controles sobre el terreno estuviera fundada en una supuesta falta de representatividad de las parcelas agrícolas seleccionadas. Por tanto, esta alegación de la República de Eslovenia es inoperante.

45 En tercer lugar, la República de Eslovenia alega que, habida cuenta de que las autoridades eslovenas actuaron con arreglo a las directrices del Centro Común de Investigación de la Comisión, esta última debería haber renunciado completamente a la corrección financiera conforme al documento VI/5330/97.

46 A este respecto, cabe observar que, según el documento VI/5330/97, cuando las deficiencias se deban a dificultades de interpretación de los textos de la Unión, excepto si cabe esperar racionalmente que el Estado miembro plantee estas dificultades a la Comisión, y cuando las autoridades nacionales hayan adoptado medidas eficaces para subsanar las deficiencias en cuanto éstas se pusieron de manifiesto, estos factores de ponderación pueden tenerse en cuenta y puede aplicarse un porcentaje de corrección más bajo o no aplicarse corrección alguna.

47 En el caso de autos, procede hacer constar que si bien es cierto que, según las directrices en cuestión, las autoridades eslovenas no estaban obligadas a ampliar el muestreo de control por el hecho de que las irregularidades que habían constatado no sobrepasaban el umbral del 3 %, no lo es menos que, también conforme a dichas directrices, procedía extrapolar los resultados del muestreo al resto de la población. Por consiguiente, no resulta que la Comisión aplicara erróneamente la corrección financiera de que se trata.

48 En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo.

49 Atendiendo a todo lo expuesto, procede estimar parcialmente el recurso, en la medida en que la Comisión aplicó una corrección financiera como consecuencia de las deficiencias en la verificación de pequeñas parcelas en lo que atañe a si corresponden a la definición de parcelas agrícolas. Por

consiguiente, la decisión impugnada debe anularse en cuanto excluye de la financiación de la Unión, en lo que se refiere a la República de Eslovenia, el importe de 85 780,08 euros para el ejercicio 2010, de 115 956,46 euros para el ejercicio 2011 y de 131 269,23 euros para el ejercicio 2012. Procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

50 A tenor del artículo 134, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

51 En el caso de autos, ha de señalarse que procede estimar las pretensiones de la República de Eslovenia relativas a la corrección financiera, por importe de 333 005,77 euros. Por el contrario, el recurso debe desestimarse en la medida en que se refiere a la corrección financiera restante, por importe de 14 655,33 euros. Una justa apreciación del litigio lleva a condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con nueve décimas partes de las costas de la República de Eslovenia. Esta última cargará con una décima parte de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular la Decisión de Ejecución 2014/458/UE de la Comisión, de 9 de julio de 2014, 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 excluye de la financiación de la Unión, en lo que se refiere a la República de Eslovenia, el importe de 85 780,08 euros para el ejercicio 2010, de 115 956,46 euros para el ejercicio 2011 y de 131 269,23 euros para el ejercicio 2012.**

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

3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con nueve décimas partes de las costas en que haya incurrido la República de Eslovenia.**

4) **La República de Eslovenia cargará con una décima parte de sus propias costas.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de enero de 2016.

Firmas