Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 1 de febrero de 2018 *

«FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Programa de desarrollo rural hexagonal — Medidas de ayuda al desarrollo rural — Zonas con dificultades naturales — Corrección financiera a tanto alzado — Gastos efectuados por Francia — Controles sobre el terreno — Criterio de carga ganadera — Recuento de los animales — Elevación del porcentaje de corrección a tanto alzado por reiteración del incumplimiento — Garantías de procedimiento»

En el asunto T-518/15,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme y la Sra. A. Daly, posteriormente por los Sres. Colas y Coesme y la Sra. Daly y, por último, por los Sres. Colas, Coesme y S. Horrenberger y la Sra. E. de Moustier, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. M. Sampol Pucurull y posteriormente por la Sra. V. Ester Casas, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Bouquet y A. Lewis y la Sra. J. Aquilina, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1119 de la Comisión, de 22 de junio de 2015, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2015, L 182, p. 39),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. G. Berardis, Presidente, y los Sres. D. Spielmann y Z. Csehi (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de junio de 2017;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 En virtud del artículo 36, letra a), incisos i) y ii), del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2005, L 277, p. 1), las autoridades francesas adoptaron el Programa de desarrollo rural hexagonal 2007-2013 (en lo sucesivo, «PDRH 2007 2013»), que prevé, en particular, la concesión, a favor de los agricultores situados en zonas con dificultades naturales, de indemnizaciones compensatorias de las dificultades naturales (en lo sucesivo, «ICDN»).

2 Mediante Decisión C(2007) 3446, de 19 de julio de 2007, la Comisión Europea aprobó el PDRH 2007-2013, que contiene, entre otras, medidas con arreglo al artículo 36, letra a), incisos i) y ii), del Reglamento n.º 1698/2005, a saber, las medidas 211 y 212. Estas medidas permiten asegurar que los agricultores situados en zonas con dificultades naturales —de montaña y distintas de las de montaña, respectivamente— respetan prácticas favorables a la buena utilización del terreno al supeditar el pago de las indemnizaciones por superficies forrajeras al cumplimiento del criterio de carga ganadera. Este criterio, expresado en unidades de ganado mayor (en lo sucesivo, «UGM») por hectárea, permite delimitar la densidad del ganado existente en las superficies forrajeras con el fin de evitar fenómenos de subpastoreo o sobrepastoreo. De conformidad con el artículo 71, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005, el PDRH 2007-2013 establece una serie de condiciones de subvencionabilidad de dichas medidas, entre las cuales se incluye, en particular, la relativa al cumplimento de la carga ganadera definida a nivel departamental e incluida entre los umbrales establecidos por zonas o subzonas.

3 La corrección financiera que es objeto del presente recurso fue establecida por la Comisión a raíz de una investigación identificada con la referencia RD 2/2012/005/FR relativa a las medidas específicas del eje 2 del PDRH 2007-2013 correspondientes a la campaña de 2011, a saber, las medidas 211 y 212 relativas a las ICDN y la submedida 214-A de la prima agroambiental para pastos (en lo sucesivo, «PAP»).

4 La investigación se llevó a cabo con arreglo al artículo 31, apartados 1 a 3, del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1), aplicable en el momento en el que dio comienzo la investigación.

5 Mediante escrito de 11 de diciembre de 2012, la Comisión comunicó a las autoridades francesas, con base en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO 2006, L 171, p. 90), sus observaciones derivadas de la investigación y les solicitó información complementaria (en lo sucesivo, «comunicación de los resultados»).

6 En el punto 4.3 de la comunicación de los resultados, titulado «Falta de control de la carga ganadera», la Comisión consideró, en particular, que los mecanismos de control sobre el terreno de las medidas relativas a las ICDN y a la submedida relativa a la PAP eran contrarios al artículo 4, apartado 1, al artículo 10, apartado 1, y al artículo 14, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 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 2011, L 25, p. 8), puesto que los bovinos y los ovinos caprinos que fueron objeto de una solicitud específica de ayuda no se

habían sometido a ninguna comprobación, recuento o cálculo de plausibilidad al efectuar los controles sobre el terreno. La Comisión subrayó que ya se había llevado a cabo una constatación idéntica a este respecto en las dos investigaciones anteriores RD 2/2008/10/FR y RD 2/2011/03/FR y solicitó a las autoridades francesas que adaptasen sus procedimientos de control sobre el terreno.

7 Mediante escrito de 2 de abril de 2013, las autoridades francesas trasladaron a la Comisión sus observaciones sobre la comunicación de los resultados.

8 En el punto 4.3 de dichas observaciones, las autoridades francesas:

– rechazaron la utilización de la plausibilidad como medio de prueba del fundamento de una ayuda;

– alegaron que el cálculo de la carga ganadera respecto de los bovinos se había efectuado mediante una base de datos nacional informatizada y controlada conforme a las modalidades previstas por los distintos reglamentos de la Unión Europea sobre la materia;

– recordaron que la comprobación de la carga ganadera a efectos de las ICDN se había efectuado con motivo de los controles sobre el terreno llevados a cabo bien para establecer la subvencionabilidad de las distintas ayudas por animales, bien en relación con la condicionalidad-identificación, de modo que el recuento de bovinos no incluidos en la base de datos nacional informatizada y de los ovinos caprinos que no fueron objeto de una solicitud de ayuda por animales se había realizado de manera sistemática al efectuar los controles sobre el terreno a efectos de las ICDN.

9 Mediante escrito de 24 de junio de 2013, la Comisión, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 885/2006, invitó a las autoridades francesas a una reunión bilateral, que se celebró el 28 de noviembre de 2013.

10 El 11 de diciembre de 2013, la Comisión, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 885/2006, comunicó a las autoridades francesas el acta de la reunión, solicitándoles información complementaria. Las autoridades francesas respondieron el 27 de febrero de 2014.

11 Mediante escrito de 27 de mayo de 2014 (en lo sucesivo, «comunicación oficial»), la Comisión comunicó oficialmente a las autoridades francesas que mantenía su postura. Consideró que el incumplimiento señalado constituía una falta de un control fundamental que entrañaba un riesgo «para el Fondo» que, por lo general, conllevaba una corrección financiera del 5 %. No obstante, precisó que, dado que tal incumplimiento ya había sido puesto de manifiesto en las dos investigaciones anteriores, tenía carácter reiterado, por lo que procedía aplicar en consecuencia una corrección a tanto alzado del 10 %, por un importe neto de 115 971 211,03 euros, que debía excluirse de la financiación de los gastos declarados al FEAGA y al Feader. La Comisión especificó asimismo que la corrección a tanto alzado se refería a los gastos correspondientes a los años de solicitud 2011 a 2013, efectuados durante los ejercicios económicos 2011 a 2013, porque para esos años no se había adoptado ninguna medida correctora.

12 El 3 de julio de 2014, las autoridades francesas acudieron al órgano de conciliación, que emitió su informe n.º 14/FR/635 el 15 de enero de 2015.

13 Mediante escrito de 16 de marzo de 2015, tras el fracaso del procedimiento de conciliación, la Comisión comunicó a las autoridades francesas su posición final (en lo sucesivo, «posición final»), en la que mantuvo parcialmente la posición formulada en la comunicación oficial y propuso excluir de la financiación de los gastos declarados al FEAGA y al Feader un importe neto de 98 276 677,07 euros, correspondiente a los gastos relativos al año de solicitud 2011 y a los años de solicitud 2012 y 2013 efectuados a partir del 11 de diciembre de 2010, durante los ejercicios económicos 2011 a 2013 en concepto de las medidas relativas a las ICDN y de la submedida relativa a la PAP.

14 Mediante escrito de 18 de junio de 2015, la Comisión, habida cuenta de la solución establecida por el Tribunal en su sentencia de 30 de abril de 2015, Francia/Comisión (T-259/13, no publicada, EU:T:2015:250), propuso excluir de la base de la corrección financiera de la decisión que se adoptase los gastos relativos a ovinos caprinos que no hubieran sido objeto de una solicitud de ayuda por animales. Dado que la Comisión no pudo realizar esta exclusión antes de la publicación de la citada decisión, la Comisión propuso efectuar los ajustes necesarios tras la publicación de esta y, a tal fin, solicitó a las autoridades francesas que le comunicaran los importes brutos que debían excluirse de la base de la corrección financiera.

15 El 22 de junio de 2015, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1119, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2015, L 182, p. 39; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

16 En virtud de la Decisión impugnada, la Comisión, en el marco de un procedimiento de liquidación de conformidad de cuentas agrícolas, excluyó de la financiación de la Unión un importe neto de 98 276 627,35 euros. Esta corrección a tanto alzado corresponde a ciertos gastos efectuados por la República Francesa en concepto de las medidas 211 y 212 relativas a las ICDN y de la submedida 214-A relativa a la PAP, en el marco del eje 2 del PDRH 2007-2013. Tales gastos corresponden a las ayudas abonadas por las autoridades francesas en virtud de las solicitudes efectuadas para los años 2011 a 2013.

17 La Decisión impugnada fue adoptada con arreglo al artículo 52, apartados 1 a 3, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549), que derogó el Reglamento n.º 1290/2005 a partir del 1 de enero de 2014. El procedimiento de liquidación de conformidad establecido en el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 equivale, en esencia, al que estaba previsto en el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005.

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 2 de septiembre de 2015, la República Francesa interpuso el presente recurso.

19 El 30 de noviembre de 2015, la Comisión presentó su escrito de contestación. Los escritos de réplica y dúplica fueron presentados en los plazos señalados.

20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 1 de diciembre de 2015, el Reino de España solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la República Francesa. Mediante resolución de 11 de enero de 2016, el Presidente de la Sala Sexta del Tribunal admitió dicha intervención. El Reino de España presentó su escrito de formalización de la intervención y las partes principales presentaron sus observaciones sobre este dentro de los plazos fijados.

21 Dado que la composición del Tribunal se modificó, en aras de una buena administración de la justicia, el Presidente del Tribunal, en aplicación del artículo 27, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, reatribuyó el asunto a un nuevo Juez Ponente, adscrito a la Sala Segunda. A resultas de la nueva composición de las Salas del Tribunal, en virtud del artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, el asunto se reatribuyó a la Sala Sexta, a la que fue adscrito dicho Juez Ponente.

22 Mediante diligencia de ordenación del procedimiento de 4 de mayo de 2017, adoptada en virtud del artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, se instó a las partes a que se pronunciasen sobre las consecuencias que debían extraerse en el caso de autos de las sentencias de 26 de enero de 2017, España/Comisión (C-506/15 P, no publicada, EU:C:2017:42) y Francia/Comisión (C-373/15 P, EU:C:2017:55). Las partes respondieron a esta solicitud en el plazo señalado. Asimismo, se solicitó a la Comisión que presentara determinados documentos a la Secretaría del Tribunal, petición que fue satisfecha dentro del mismo plazo.

23 La República Francesa, con el apoyo del Reino de España, solicita al Tribunal que:

– Con carácter principal, anule parcialmente la Decisión impugnada en la medida en que excluye de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al FEAGA y al Feader, en lo que se refiere a la exclusión de la financiación de la Unión de los gastos efectuados por la República Francesa en concepto de las ICDN y la PAP en el contexto del eje 2 del PDRH 2007-2013 correspondientes a los ejercicios económicos 2011 a 2013 por el importe de las ayudas abonadas en relación con las solicitudes formuladas en las campañas de 2011 a 2013.

– Con carácter subsidiario, anule parcialmente la Decisión impugnada en la medida en que incluye en la base de la corrección a tanto alzado los gastos relativos a ovinos caprinos que no fueron objeto de una solicitud de ayuda por animales.

– Con carácter subsidiario de segundo grado, anule parcialmente la Decisión impugnada en la medida en que aplica una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 % debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales.

– Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Declare que no procede pronunciarse sobre el segundo motivo.

– Condene en costas a la República Francesa.

Fundamentos de Derecho

25 En apoyo del recurso, la República Francesa invocó tres motivos, pero en la vista renunció al segundo motivo.

26 El primer motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 1, del artículo 10, apartado 1, y del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, así como del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006, por haber considerado la Comisión que el Gobierno francés había incumplido sus obligaciones en materia de control de la carga ganadera.

27 El tercer motivo, formulado con carácter subsidiario de segundo grado, se basa en que la Comisión vulneró las normas fijadas en el documento VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997, titulado «Directrices para el cálculo de las consecuencias financieras cuando se elabora la decisión sobre la liquidación de las cuentas de la sección Garantía del FEOGA» (en lo sucesivo, «documento VI/5330/97»), y en el documento AGRI/60637/2006, titulado «Comunicación de la Comisión — Sobre el trato dispensado por la Comisión, en el marco de la liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA, a los casos de recurrencia de insuficiencia de sistemas de control» (en lo sucesivo, «documento AGRI/60637/2006»), al aplicar una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 %

debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales, puesto que se refiere a un control fundamental ya corregido en dos investigaciones anteriores y que no fue objeto de mejoras por parte de las autoridades francesas.

Observaciones preliminares

28 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el FEAGA únicamente financia las intervenciones emprendidas con arreglo a las disposiciones de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 64), y que, en virtud de las normas del Derecho de la Unión relativas, en particular, al FEAGA, incumbe a los Estados miembros organizar un sistema eficaz de control y de vigilancia (véase la sentencia de 17 de mayo de 2013, Bulgaria/Comisión, T-335/11, no publicada, EU:T:2013:262, apartado 29 y jurisprudencia citada).

29 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas. Por consiguiente, la Comisión está obligada a justificar la decisión en la que declare la inexistencia o las insuficiencias de los controles aplicados por el Estado miembro de que se trate. Sin embargo, la Comisión tiene la obligación, no de demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales ni la irregularidad de los datos transmitidos por estas, sino de aportar un elemento de prueba de la duda fundada y razonable que alberga con respecto a los citados controles o datos. Por su parte, el Estado miembro interesado no puede negar la validez de las apreciaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si el Estado miembro no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, estas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control. 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 del FEAGA y, en consecuencia, le incumbe probar de forma detallada y completa la realidad de sus controles o de sus datos y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 65 y jurisprudencia citada).

30 Por último, según la jurisprudencia, si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la Unión, una vez probada dicha infracción, es el Estado miembro el que debe demostrar, en su caso, que la Comisión cometió un error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de dicha infracción (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 66 y jurisprudencia citada). En efecto, la gestión de la financiación del FEAGA descansa principalmente en las administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las normas de la Unión y se basa en la confianza entre las autoridades nacionales y las autoridades de la Unión. Tan solo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del Fondo, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos la información que necesita (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 67 y jurisprudencia citada).

31 Los motivos invocados por la República Francesa deben examinarse a la luz de estas consideraciones.

Sobre la admisibilidad y la operatividad de los motivos del recurso en la medida en que se refieren mutatis mutandis ***a la submedida relativa a la PAP***

32 La República Francesa alega, con carácter preliminar, que la Comisión, durante todo el procedimiento administrativo, consideró que la falta de control de la carga ganadera no solo afectaba a las medidas relativas a las ICDN, sino también a la submedida relativa a la PAP, a pesar de su distinta finalidad y sus diferentes criterios de concesión. Por consiguiente, la República Francesa sostiene que los motivos que formula acerca de las medidas 211 y 212 en relación con las ICDN «son igualmente válidos, *mutatis mutandis*, para la submedida 214-A [relativa a la] PAP» y que su oposición se extiende asimismo al importe global de la corrección a tanto alzado indicado en la Decisión impugnada, es decir, un importe neto de 98 276 677,07 euros. En el escrito de réplica, reitera su intención de extrapolar los motivos invocados a la submedida relativa a la PAP.

33 La Comisión se opone a las alegaciones de la República Francesa.

34 A este respecto, conviene señalar que, mediante sus alegaciones, la Comisión trata de oponerse al mismo tiempo a la admisibilidad y a la operatividad de los motivos invocados por la República Francesa, en la medida en que son extrapolables a la submedida relativa a la PAP.

35 Dado que las alegaciones de la Comisión tienen como objetivo oponerse a la admisibilidad de los motivos de recurso, en la medida en que estos son extrapolables a la submedida relativa a la PAP, es preciso destacar que, según reiterada jurisprudencia, del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General a tenor del artículo 53 del citado Estatuto, así como del artículo 76 del Reglamento de Procedimiento, resulta que la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, las pretensiones y la exposición sumaria de los motivos invocados y que esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control, en su caso, sin tener que solicitar otra información (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2017, GGP Italy/Comisión, T-474/15, EU:T:2017:36, apartados 31 y 32 y jurisprudencia citada).

36 Hay que señalar que, en el caso de autos, la República Francesa indica de manera clara y precisa el objeto del litigio y expone de forma sumaria los motivos invocados. Explica también las razones por las que estima que los motivos que ha invocado con respecto a las medidas relativas a las ICDN son extrapolables a la submedida relativa a la PAP. En efecto, de la demanda se deduce claramente que dicha extrapolación se basa en la supuesta asimilación realizada por la Comisión de los dos tipos de medidas controvertidas en el marco de la imputación relativa a la falta de control de la carga ganadera.

37 De ello se desprende que es legítimo que la República Francesa extrapole sus motivos a la submedida relativa a la PAP.

38 Dado que, mediante sus alegaciones, la Comisión trata de oponerse a la operatividad de los motivos del recurso, en la medida en que estos son extrapolables a la submedida relativa a la PAP, conviene señalar, en primer lugar, que las normas aplicables a las medidas relativas a las ICDN son las mismas que las que se aplican a las medidas agroambientales, como las relativas a la PAP. En efecto, del título IV del Reglamento n.º 1698/2005 se deduce que tanto las medidas relativas a las ICDN como las medidas agroambientales forman parte de las ayudas al desarrollo rural, que tienen por objetivo el aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.

39 En segundo lugar, resulta de la Circular DGPAAT/SDEA/C2011-3030, de 22 de abril de 2011, relativa a las medidas agroambientales, que la carga ganadera de este tipo de medidas se calcula de la misma forma que la carga ganadera de las medidas relativas a las ICDN. En efecto, la carga ganadera de las medidas relativas a la PAP se calcula como «la relación entre los animales herbívoros de la explotación, expresados en UGM, y las superficies forrajeras de la explotación declaradas», mientras

que la Circular DGPAAT/SDEA/C2011-3071, de 29 de agosto de 2011, que expone las condiciones reglamentarias de las ICDN respecto de los años 2011 a 2013, precisa que la carga ganadera de estas medidas se calcula como «la relación entre el número de UGM de la explotación y el número de hectáreas de superficie forrajera».

40 En tercer lugar, de la posición final adoptada por la Comisión se deduce claramente que la exclusión de un parte de los gastos declarados al Feader se basa en la falta de control sobre el terreno de la carga ganadera respecto de las medidas relativas a las ICDN y de la submedida relativa a la PAP y que la corrección financiera se aplica a ambos tipos de medidas.

41 En cuarto lugar, como ha señalado la República Francesa, la Comisión, durante todo el procedimiento de liquidación que dio lugar a la Decisión impugnada, no formuló en ningún momento, respecto de la submedida relativa a la PAP, ninguna alegación distinta de la esgrimida en relación con las medidas relativas a las ICDN.

42 Habida cuenta de lo que precede, procede concluir que la República Francesa ha formulado correctamente sus motivos tanto respecto de las medidas relativas a las ICDN como de la submedida relativa a la PAP.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, del artículo 10, apartado 1, y del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, así como del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006

43 En su primer motivo, la República Francesa, apoyada por el Reino de España, alega que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 1, el artículo 10, apartado 1, y el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, así como el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006, por considerar que había incumplido sus obligaciones en materia de control de la carga ganadera.

44 La República Francesa divide este motivo en dos partes.

45 En la primera parte, la República Francesa aduce, en esencia, que no está obligada a efectuar un recuento de los animales con ocasión de los controles sobre el terreno a fin de verificar el criterio de la carga ganadera, puesto que tal obligación no se deriva ni del artículo 4, apartado 1, ni del artículo 10, apartado 1, ni del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011. Añade que los controles efectuados por las autoridades francesas a través de la base de datos nacional de identificación (en lo sucesivo, «BDNI») cumplen las exigencias previstas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 65/2011, puesto que permiten una comprobación eficaz del respeto de las condiciones de concesión de las ICDN.

46 En la segunda parte, la República Francesa alega, en esencia, que, durante los controles sobre el terreno, los animales no deben estar sujetos a un cálculo de plausibilidad, puesto que tal obligación no se deriva ni del artículo 4, apartado 1, ni del artículo 10, apartado 1, ni del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, y que la Comisión utilizó el concepto de «plausibilidad» sin precisar ni su fundamento jurídico, ni su significado, ni los medios prácticos de su aplicación.

47 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

48 Dado que las dos partes del primer motivo están estrechamente vinculadas, procede analizarlas conjuntamente.

49 Con carácter preliminar, en lo que respecta a los principios en materia de controles respecto de las medidas relativas a las ICDN y de la submedida relativa a la PAP, es preciso recordar que, según el artículo 4 del Reglamento n.º 65/2011:

«1. Los Estados miembros deberán establecer un sistema de control que asegure que se efectúan todos los controles necesarios para la verificación efectiva del cumplimiento de las condiciones a las que está supeditada la ayuda.

[...]

4. Cuando convenga, los controles sobre el terreno contemplados en los artículos 12, 20 y 25 del presente Reglamento [...] y otros controles previstos por la normativa de la UE sobre ayudas agrícolas se efectuarán al mismo tiempo.

[...]»

50 El artículo 10 del Reglamento n.º 65/2011 dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros utilizarán el sistema integrado de gestión y control [...], previsto en el título II, capítulo 4, del Reglamento (CE) n.º 73/2009.

2. La comprobación del cumplimiento de los criterios de admisibilidad consistirá en controles administrativos y sobre el terreno.

3. El cumplimiento de los requisitos de condicionalidad se verificará mediante controles sobre el terreno y, cuando proceda, mediante controles administrativos.

4. Durante el período cubierto por un compromiso, no podrán intercambiarse las parcelas por las que se haya concedido ayuda, excepto en los casos previstos específicamente en el programa de desarrollo rural.»

51 En lo que respecta, más concretamente, a los controles sobre el terreno, el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011 establece que dichos controles «cubrirán todos los compromisos y obligaciones del beneficiario que puedan controlarse en el momento de la visita».

52 En primer lugar, es preciso recordar que, si bien la normativa de la Unión en materia de concesión de ayudas y primas no obliga expresamente a los Estados miembros a adoptar medidas de vigilancia y modalidades de control específicas, no es menos cierto que, en virtud del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, incumbe a los Estados miembros efectuar controles sobre el terreno respecto de la totalidad de los compromisos y obligaciones de un beneficiario, incluidos los derivados del Derecho nacional, que sea posible controlar en el momento de la visita (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de enero de 2017, España/Comisión, C-506/15 P, no publicada, EU:C:2017:42, apartado 69, y Francia/Comisión, C-373/15 P, EU:C:2017:55, apartado 71).

53 En el caso de autos, el PDRH 2007-2013, tal como fue aprobado por la Comisión, establecía, para poder acceder a las subvenciones en concepto de ICDN, un criterio de carga ganadera expresado en UGM y que tenía por objeto delimitar la densidad del ganado existente en las superficies forrajeras con el fin de evitar fenómenos de subpastoreo y de sobrepastoreo. Por tanto, las autoridades francesas estaban obligadas, al efectuar controles sobre el terreno, a determinar el criterio de carga ganadera mediante el recuento de los animales presentes en la explotación en el momento de la visita de inspección, recuento que además se halla previsto en el apartado 7.2 de la Circular DGPAAT/SDEA/C2011-3071, de 29 de agosto de 2011, citada en el apartado 39 de la presente

sentencia, para verificar si, puntualmente, se cumplía dicho criterio y corroborar así los datos resultantes de los controles administrativos (véase, por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2017, Francia/Comisión, C-373/15 P, EU:C:2017:55, apartado 72).

54 En segundo lugar, conviene señalar que la Comisión mencionó el cálculo de plausibilidad como una posibilidad alternativa al cálculo puntual de los animales en caso de grandes rebaños, que permite efectuar el control de la carga ganadera. En su comunicación oficial, la Comisión reprobó a las autoridades francesas que «la carga ganadera no se verificó sobre el terreno [...] en la medida en que los animales no estuvieron sujetos a ninguna comprobación, recuento o cálculo de plausibilidad». Señaló asimismo que «el control del ganado o de su plausibilidad [debía] formar parte de los controles sobre el terreno». Estos mismos reproches aparecen en la comunicación de resultados y en la invitación a la reunión bilateral. Asimismo, en su posición final, la Comisión reprochó a las autoridades francesas que «los controles sobre el terreno efectuados en el marco de las medidas de desarrollo rural no [integrasen] el recuento o el cálculo de plausibilidad del ganado», y añadió que «estos animales no se [contaron] ni se [sometieron] a un cálculo de plausibilidad» y que «la carga ganadera no se [estableció] a raíz del control sobre el terreno».

55 Además, durante el procedimiento administrativo, la Comisión reiteró que el control del ganado o de su plausibilidad debía formar parte de los controles sobre el terreno de las medidas del eje 2, respecto de las cuales los compromisos de los beneficiarios exigían una carga ganadera. En consecuencia, instó a las autoridades francesas en varias ocasiones a que adaptasen su procedimiento de control. Si, durante el procedimiento administrativo, las autoridades francesas albergaban dudas sobre el significado y los medios prácticos de la realización del cálculo de plausibilidad, habrían podido pedir explicaciones a la Comisión; en cambio, se limitaron a invocar la falta de fundamentación jurídica de dicho cálculo de plausibilidad.

56 Por consiguiente, procede desestimar la alegación según la cual la Comisión ha infringido el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 885/2006 por no haber precisado en ningún momento del procedimiento administrativo las medidas correctoras que la República Francesa debería haber adoptado para cumplir la obligación de someter a los animales al cálculo de plausibilidad.

57 En vista de todas las consideraciones que preceden, es preciso concluir que la Comisión ha estimado correctamente que, al efectuar controles sobre el terreno, las autoridades francesas tenían la obligación de realizar el recuento de animales o el cálculo de plausibilidad para determinar la carga ganadera de las explotaciones beneficiarias de ICDN. Ocurre lo mismo con la conclusión alcanzada por la Comisión respecto de la obligación de recuento de los animales o de cálculo de la plausibilidad al objeto de determinar el criterio de la carga ganadera respecto de la submedida relativa a la PAP.

58 Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por la sentencia de 26 de enero de 2017, Francia/Comisión (C-373/15 P, EU:C:2017:55), en la medida en que anula la sentencia de 30 de abril de 2015, Francia/Comisión (T-259/13, no publicada, EU:T:2015:250).

59 A este respecto, conviene recordar que, en su sentencia de 26 de enero de 2017, Francia/Comisión (C-373/15 P, EU:C:2017:55), apartado 97, el Tribunal de Justicia declaró que, al haber considerado, en el apartado 74 de la sentencia de 30 de abril de 2015, Francia/Comisión (T-259/13, no publicada, EU:T:2015:250), que el sistema de los controles sobre el terreno que habían de efectuarse en virtud de los artículos 12 y siguientes del Reglamento (CE) n.º 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1698/2005 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 2006, L 368, p. 74), cuyo tenor equivale al de los artículos 12 y siguientes del Reglamento n.º 65/2011, era autónomo e independiente de los controles efectuados en el marco de la gestión de la identificación bovina o de las primas bovinas, sin haber determinado, por una parte, si estos últimos controles constituían controles previstos por la normativa

de la Unión relacionada con las ayudas agrícolas, en el sentido del artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 1975/2006, cuyo tenor equivale al del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 65/2011, y, por otra parte, si podían efectuarse al mismo tiempo que los controles establecidos en los artículos 12 y siguientes del Reglamento, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.

60 Por lo tanto, se permite, en principio, a los Estados miembros practicar controles sobre el terreno en virtud de los artículos 12 y siguientes del Reglamento n.º 65/2011, como es el caso de los controles sobre el terreno respecto de las ICDN, al mismo tiempo que los controles sobre el terreno previstos en el marco de la identificación animal o de las primas bovinas, siempre que se cumplan dos condiciones, a saber, en primer lugar, que estos últimos controles estén previstos por la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas en el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 65/2011 y, en segundo lugar, que puedan efectuarse al mismo tiempo que los controles previstos en los artículos 12 y siguientes de dicho Reglamento (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2017, Francia/Comisión, C-373/15 P, EU:C:2017:55, apartados 95 y 96).

61 En lo que respecta a la primera condición, las partes mantienen posturas opuestas respecto de si los controles efectuados en el marco de la gestión de la identificación bovina constituyen controles previstos en la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas. En cambio, están de acuerdo en considerar que los controles de la gestión de las primas bovinas están previstos en la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas.

62 A este respecto, es preciso señalar que los controles en el marco de la identificación bovina son controles efectuados en virtud del Reglamento (CE) n.º 1082/2003 de la Comisión, de 23 de junio de 2003, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al nivel mínimo de controles que deben realizarse en el marco del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina (DO *2003, L 156, p. 9). Este Reglamento, adoptado en aplicación del Reglamento (CE) nº 1760/2000* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo (DO 2000, L 204, p. 1), *forma parte de la normativa en materia veterinaria y zootécnica de la Unión, destinada a la protección de la salud pública y la sanidad animal. No obstante, como ha indicado la República Francesa, los controles en el marco de la identificación bovina están asimismo previstos en el* Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 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) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65). En particular, se trata de controles efectuados para garantizar el cumplimiento de las exigencias de condicionalidad contenidas en el artículo 4 del Reglamento *(CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (D*O 2009, L 30, p. 16).

63 De ello se deduce que los controles en el marco de la identificación bovina constituyen controles previstos por la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas, de modo que la primera de las dos condiciones mencionadas en el apartado 60 anterior se debe considerar satisfecha.

64 Por otra parte, en su respuesta a las preguntas del Tribunal, la propia Comisión reconoció que el sistema de registro e identificación de animales constituye un apoyo a los sistemas de ayudas agrícolas.

65 En lo referente a la segunda condición mencionada en el apartado 60 anterior, la República Francesa alega, en esencia, que los recuentos efectuados por las autoridades francesas al llevar a cabo los controles sobre el terreno en el marco de la identificación bovina o de las primas bovinas permiten tener en cuenta las particularidades del régimen de las ICDN y determinar el criterio de carga ganadera en el marco de dicho régimen. Un solo y único recuento de los animales puede bastar respecto de cada uno de estos controles.

66 Según la República Francesa, el sistema de control francés es eficaz en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 65/2011, dado que los recuentos de animales efectuados en el marco de los controles sobre el terreno de la identificación bovina o de las primas bovinas se incluyen para su tratamiento continuado en bases de datos desde donde se controla el pago de ayudas por superficie, como las ICDN.

67 En particular, la República Francesa subraya que la BDNI toma en consideración los dos parámetros que permiten comprobar el criterio de la carga ganadera para la concesión de ICDN, a saber, la edad de los bovinos y el tiempo de presencia media anual de los animales en la explotación. Señala que la BDNI de bovinos contiene el número de identificación de todas las explotaciones en las que se ha mantenido cada animal, la fecha de todos los movimientos de cada animal y la fecha de nacimiento de estos, lo que permite determinar su edad y, en consecuencia, la carga ganadera, disponer en todo momento del número de identificación de todos los animales de la especie bovina presentes en una explotación y conocer cuántos de estos animales están presentes en cada explotación. Por tanto, los datos necesarios a efectos del cálculo de la carga y relativos al ganado se recopilan adecuadamente durante los controles sobre el terreno de la identificación animal o de las primas bovinas cuando, con ocasión de los mismos, se procede al recuento de los animales y a la comprobación de su edad y del tiempo que han estado presentes en la superficie agrícola.

68 La Comisión rechaza, en esencia, que los controles a efectos de la identificación bovina o de las primas bovinas que alega la República Francesa en el presente asunto puedan servir para controlar el cumplimiento de la condición de carga ganadera prevista para las ICDN.

69 En primer lugar, es preciso recordar que ya se ha establecido que ninguna disposición del Reglamento n.º 65/2011 puede interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que se efectúen controles administrativos utilizando datos extraídos de una base de datos fiable, los controles sobre el terreno en virtud de dicho Reglamento ya no son necesarios. En efecto, tal interpretación no tiene en cuenta el objetivo de los controles sobre el terreno, consistente, en particular, en verificar la conformidad de la información contenida en las bases de datos elaboradas por los Estados miembros, de conformidad con el artículo 15, apartado 3, del Reglamento n.º 65/2011 y con el artículo 42 del Reglamento n.º 1122/2009 (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de enero de 2017, Francia/Comisión, C-373/15 P, EU:C:2017:55, apartados 27, 60 y 74, y del 30 de abril de 2015, Francia/Comisión, T-259/13, no publicada, EU:T:2015:250, apartado 70).

70 Por tanto, el hecho de que los controles establecidos por las autoridades nacionales respondan a las exigencias previstas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 65/2011, en el sentido de que la BDNI tiene en cuenta los dos parámetros que permiten comprobar el criterio de la carga ganadera, a saber, la edad de los bovinos y el tiempo de presencia media anual en la explotación, no exime a las autoridades francesas de la obligación de recuento de los animales al efectuar los controles sobre el terreno con el objetivo de realizar las comprobaciones exigidas en virtud de dicho Reglamento y de garantizar la conformidad de las bases de datos utilizadas para calcular la carga ganadera.

71 En segundo lugar, tal como la Comisión indica en su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal, debe recalcarse que del artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 1975/2006, cuyo tenor equivale al del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 65/2011, se desprende que los controles sobre el terreno a efectos de las ICDN se efectuarán, «cuando convenga», al mismo tiempo que otros controles previstos por la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas. Por consiguiente, en principio,

puede haber casos en los que no sea posible efectuar los controles sobre el terreno a efectos de las ICDN al mismo tiempo que otros controles previstos por la normativa de la Unión sobre ayudas agrícolas, pues la realización de controles conjuntos no es una norma absoluta, sino una mera posibilidad que puede estar sujeta a excepciones.

72 En tercer lugar, procede indicar que, en el caso de autos, la República Francesa no ha demostrado que los recuentos efectuados por las autoridades francesas durante los controles sobre el terreno en el marco de la identificación bovina o de las primas bovinas tengan en cuenta plenamente las particularidades del régimen de las ICDN y, en especial, la heterogeneidad de los animales que son objeto de controles a efectos de las ICDN.

73 Efectivamente, la Comisión observa, sin que la República Francesa la contradiga en este punto, que los controles relativos a la identificación de animales o las primas bovinas obedecen a criterios distintos de los controles a efectos de las ICDN, en lo que respecta, en particular, a las instalaciones sujetas a control, los animales contados o identificados y la periodicidad de los controles.

74 Por ejemplo, los animales que son objeto de recuento en el marco de las ICDN no se corresponden necesariamente con los que son objeto de recuento en el marco de la identificación animal o las primas bovinas. En efecto, mientras que este último recuento incluye a todos los bovinos, ovinos, caprinos y porcinos a efectos de su registro en las bases de datos de animales y de la elaboración de una muestra representativa de las marcas auriculares, los controles sobre el terreno a efectos de las medidas relativas a las ICDN tienen por objeto todas las especies herbívoras.

75 Pues bien, hay que subrayar que, mediante sus alegaciones, la República Francesa no ha demostrado que, en el caso de autos, todos los animales que fueron objeto de comprobaciones a efectos de medidas relativas a las ICDN habían estado sujetos a los controles sobre el terreno relativos a la identificación bovina o de las primas bovinas. A este respecto, las notas dirigidas por las autoridades francesas a la Comisión, que se acompañan como anexo a la demanda y tienen por objeto el informe sobre los controles relativos a la identificación de bovinos y pequeños rumiantes realizados en Francia de 2011 a 2013, con arreglo al artículo 5 del Reglamento n.º 1082/2003 y al artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1505/2006 de la Comisión, de 11 de octubre de 2006, por el que se aplica el Reglamento n.º 21/2004 en lo que se refiere a los controles mínimos que deben llevarse a cabo en relación con la identificación y el registro de los animales de las especies ovina y caprina (DO 2006, L 280, p. 3), carecen de toda pertinencia, dado que únicamente se refieren a bovinos, ovinos y caprinos, y no demuestran que los controles objeto de dicho informe incluyan asimismo todas las especies de animales sujetos a comprobaciones a efectos de las ICDN.

76 En estas circunstancias, la alegación de la República Francesa según la cual un solo y único recuento de los animales puede bastar respecto de los controles sobre el terreno de la identificación bovina o de las primas bovinas y a efectos de las ICDN no puede prosperar.

77 Asimismo, la mera declaración relativa a la existencia de controles con objetos diferentes y, como la República Francesa ha admitido en la vista, efectuados en años diferentes no puede considerarse suficiente para probar que la Comisión ha incurrido en un error al estimar que las autoridades francesas incumplieron sus obligaciones de recuento de animales con ocasión de los controles sobre el terreno a efectos de las medidas relativas a las ICDN con el fin de comprobar la carga ganadera.

78 Por tanto, dado que no se cumple la segunda condición mencionada en el apartado 60 anterior, debe desestimarse el primer motivo de recurso.

79 Tampoco obsta a la conclusión expuesta en el apartado 57 anterior la alegación de la República Francesa y del Reino de España según la cual el recuento de animales al efectuar controles sobre el terreno no permite comprobar el respeto del criterio de la carga ganadera en la medida en que esta última es un promedio anual. En efecto, la República Francesa no especifica, en sus escritos, la base

jurídica del Derecho de la Unión en virtud de la cual la carga ganadera debe considerarse un promedio anual. Por otra parte, no ha invocado jurisprudencia alguna del Tribunal de Justicia o del Tribunal General que sustente este argumento. Además, conviene recordar que, como ha observado la Comisión, el PDRH 2007-2013, elaborado por la propia República Francesa, no establece que la carga ganadera sea un promedio anual.

80 En efecto, el PDRH 2007-2013 se limita a disponer que la carga debe estar comprendida entre un umbral mínimo y un límite máximo definidos por el prefecto de cada zona o subzona del departamento, en función de sus características agroclimáticas, y no indica que se trate de un valor anual. Además, aun suponiendo que el período en cuestión sea de un año, los beneficiarios deben respetar los valores de la horquilla establecida. A lo largo de todo el período correspondiente pueden producirse variaciones entre los valores máximos y mínimos y, dada la imposibilidad de controlar diariamente estos valores, puede aceptarse una media anual. Sin embargo, para garantizar el cumplimiento de la condición relativa a la carga ganadera, dicha media debe calcularse partiendo de los valores comprendidos entre los valores máximos y mínimos de la horquilla (véase, por analogía, la sentencia de 15 de julio de 2015, España/Comisión, T-561/13, no publicada, EU:T:2015:496, apartado 55).

81 Aceptar la interpretación de la República Francesa, según la cual el cumplimiento del criterio de carga debe basarse en el cálculo de un promedio anual, permitiría a los beneficiarios rebasar, en determinados momentos del año, los valores máximos y mínimos de la horquilla previstos en el PDRH 2007-2013, en la medida en que tal rebasamiento no tendría incidencia en el valor medio final del conjunto del año. Esta forma de proceder favorecería comportamientos estratégicos por parte de los beneficiarios que podrían ser poco compatibles con los objetivos perseguidos por las ayudas en cuestión, en especial el mantenimiento y el fomento de métodos sostenibles de explotación agrícola (véase el considerando 33 del Reglamento n.º 1698/2005). En efecto, el rebasamiento de los valores máximos en determinados momentos del año podría dar lugar a situaciones de sobreexplotación de las superficies afectadas y si no se alcanzan los valores mínimos podrían darse situaciones de subexplotación de dichas superficies (véase, por analogía, la sentencia de 15 de julio de 2015, España/Comisión, T-561/13, no publicada, EU:T:2015:496, apartado 56).

82 Las autoridades nacionales están pues obligadas, al efectuar controles sobre el terreno, a determinar el criterio de carga ganadera en el momento de la visita de inspección, en particular mediante el recuento de los animales, con el fin de verificar si se respetan, puntualmente, los valores máximos y mínimos fijados por el PDRH 2007-2013 y corroborar, de ese modo, los datos resultantes de los controles administrativos (véase, por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2017, España/Comisión, C-506/15 P, no publicada, EU:C:2017:42, apartado 70).

83 En consecuencia, la alegación de la República Francesa, según la cual el hecho de que una explotación presente, un día puntual, una carga ganadera inferior al umbral mínimo o superior al límite máximo de carga ganadera previsto en el marco de las ICDN no es contrario a las condiciones de admisibilidad de la ayuda, no puede prosperar. En efecto, con arreglo al artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 65/2011, los controles sobre el terreno cubrirán todos los compromisos y obligaciones de un beneficiario que sea posible controlar en el momento de la visita.

84 Por otra parte, la circunstancia de que, como afirma la República Francesa, algunos factores que influyen en la determinación de la carga ganadera, como la edad de los animales, puedan no ser determinados con extrema precisión no permite a las autoridades nacionales sustraerse a su obligación de control a ese respecto. Además, no puede excluirse que, como afirma la Comisión, los inspectores que efectúen los controles sobre el terreno estén en disposición de determinar con suficiente precisión la edad de los animales (sentencia de 26 de enero de 2017, España/Comisión, C-506/15 P, no publicada, EU:C:2017:42, apartado 71).

85 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el tercer motivo, formulado con carácter subsidiario de segundo grado, basado en que la Comisión vulneró las normas establecidas en los documentos VI/5330/97 y AGRI/60637/2006

86 Mediante el tercer motivo, formulado con carácter subsidiario de segundo grado, la República Francesa alega que la Comisión ha vulnerado las normas establecidas en los documentos VI/5330/97 y AGRI/60637/2006, al aplicar una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 % debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales, pues dicho incumplimiento afectaba a un control fundamental que, pese a haber sido corregido en dos investigaciones anteriores, no fue mejorado.

87 La República Francesa aduce que, conforme al documento AGRI/60637/2006, en relación con el documento VI/5330/97, deben reunirse dos condiciones para que la Comisión pueda aplicar tal incremento, a saber, por un lado, que esta última notifique al Estado miembro en cuestión las mejoras que debe aplicar para subsanar las irregularidades señaladas en el marco de procedimientos de liquidación anteriores y, por otro lado, que, pudiendo subsanar las irregularidades, el Estado miembro no lo haya hecho.

88 Según la República Francesa, en el presente asunto no se ha satisfecho la segunda condición, dado que las autoridades francesas no pudieron subsanar las irregularidades apreciadas por la Comisión durante la primera investigación antes de la apertura de las dos investigaciones sucesivas. Sostiene que los controles sobre el terreno únicamente pudieron integrar las mejoras exigidas por la Comisión a raíz del primer procedimiento administrativo tras la adopción de la Decisión de Ejecución 2013/123/UE de la Comisión, de 26 de febrero 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 2013, L 67, p. 20), adoptada tras el primer procedimiento administrativo, es decir, cuando las campañas que fueron objeto de las dos investigaciones posteriores ya habían finalizado. Por consiguiente, las irregularidades apreciadas en el procedimiento que dio lugar a la Decisión impugnada no pueden calificarse de reiteradas en el sentido del documento AGRI/60637/2006.

89 En primer lugar, la Comisión alega que la República Francesa tenía conocimiento de las carencias detectadas en su sistema de control desde el 23 de febrero de 2009, fecha de la comunicación de los resultados de la primera investigación que detallaba las irregularidades apreciadas y las recomendaciones, y que las tres investigaciones tenían por objeto los mismos problemas. La República Francesa sabía pues que el procedimiento de que se trata se refería a deficiencias existentes desde hacía varios años. En segundo lugar, la Comisión defiende que el razonamiento esgrimido por la República Francesa únicamente se aplica en caso de «reincidencia», concepto que el Tribunal descartó expresamente en materia de corrección financiera en su sentencia de 17 de mayo de 2013, Grecia/Comisión (T-294/11, no publicada, EU:T:2013:261), apartados 98 y 100. Afirma que, por el contrario, la adopción de una decisión que establezca de manera formal la existencia de tal deficiencia no es necesaria en caso de «reiteración», concepto que se aplica en caso de constatarse la repetición de deficiencias que entrañan un riesgo para el sistema de control en su conjunto.

90 Con carácter preliminar, debe recordarse que las directrices en materia de correcciones financieras a tanto alzado han sido definidas en el documento VI/5330/97. El anexo II de este documento, titulado «Directrices para la aplicación de correcciones a tanto alzado», establece los distintos porcentajes de corrección financiera a tanto alzado, en particular:

«Cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen o se apliquen de forma tan deficiente o infrecuente que resulten ineficaces para determinar la subvencionabilidad de la solicitud o prevenir la irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente la existencia de un alto riesgo de pérdidas para el Fondo.

Cuando se efectúen todos los controles fundamentales, pero no en el número, frecuencia ni con el rigor requerido en los reglamentos, está justificada una corrección del 5 %, ya que puede concluirse fundadamente que dichos controles no ofrecen el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes, así como la existencia de un riesgo significativo para el Fondo.

Cuando un Estado miembro ejecute correctamente los controles fundamentales, pero no realice uno o más controles auxiliares, está justificada una corrección del 2 % debida a la existencia de un menor riesgo de pérdidas para el Fondo y la menor gravedad de la infracción.

[...]»

91 El documento AGRI/60637/2006 establece las condiciones en las cuales la Comisión desea aplicar el principio, contenido en el documento VI/5330/97, según el cual el incumplimiento empieza a ser más grave si un Estado miembro no perfecciona sus controles y la Comisión ya le ha notificado las mejoras que necesita.

92 El apartado 1, segundo párrafo, del documento AGRI/60637/2006 enuncia el principio según el cual la Comisión tendrá en cuenta el carácter y la gravedad de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Unión.

93 El apartado 2 del documento AGRI/60637/2006 prevé:

«En caso de que la falta o la insuficiencia de un sistema de control o de un elemento de ese sistema haya sido objeto de una o varias decisiones de correcciones financieras en el contexto de la liquidación de cuentas de la Sección “Garantía” del FEOGA;

y

se constate que las mismas deficiencias persisten en un período posterior al período ya corregido;

la Comisión considera [...] que está justificado normalmente aplicar una elevación del porcentaje de corrección financiera a tanto alzado aplicado en la precedente corrección, a causa del riesgo agravado de pérdida financiera para el FEOGA.»

94 Por tanto, del apartado 2 del documento AGRI/60637/2006 se deduce, en esencia, que deben reunirse dos condiciones para que la Comisión considere que está justificado normalmente aplicar una elevación del porcentaje de corrección financiera a tanto alzado aplicado en la precedente corrección, a saber:

– la falta o la insuficiencia de un sistema de control o de un elemento de ese sistema que sea objeto de una o varias decisiones de correcciones financieras en el contexto de la liquidación de cuentas;

– la constatación de que las mismas deficiencias persisten en un período posterior al período ya corregido.

95 En el presente asunto, la cuestión radica en interpretar estas dos condiciones.

96 En lo referente a la primera, es preciso señalar que del tenor del documento AGRI/60637/2006 resulta que, para aplicar una elevación por reiteración, la falta o insuficiencia de un sistema de control, o de un elemento de dicho sistema, debe ser objeto de una «decisión de correcciones financieras» adoptada en el contexto de la liquidación de cuentas, esto es, una decisión adoptada por la Comisión en virtud del artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005.

97 Por consiguiente, una comunicación oficial realizada conforme al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006, al ser un acto preparatorio de la decisión final, no puede considerarse una decisión de correcciones financieras adoptada en el contexto de la liquidación de cuentas en el sentido de dicha condición.

98 Además, según reiterada jurisprudencia, las decisiones en materia de liquidación de cuentas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) se adoptan tras un procedimiento contradictorio, de modo que los resultados de las comprobaciones que figuran en la primera comunicación no son definitivos y pueden precisarse y revisarse a la luz de las respuestas aportadas por el Estado miembro durante el procedimiento administrativo posterior (sentencias de 17 de junio de 2009, Portugal/Comisión, T-50/07, no publicada, EU:T:2009:206, apartados 34 y 37, y de 12 de noviembre de 2010, España/Comisión, T-113/08, no publicada, EU:T:2010:465, apartado 132; véase, asimismo, la sentencia de 24 de marzo de 2011, Grecia/Comisión, T-184/09, no publicada, EU:T:2011:120, apartado 45 y jurisprudencia citada).

99 En el presente asunto, la Comisión alega, en esencia, que la República Francesa estaba en condiciones de conocer, desde que se remitió el escrito de 23 de febrero de 2009, las irregularidades controvertidas y las mejoras que debía introducir en su sistema de control sobre el terreno.

100 A este respecto, es preciso subrayar que, mediante dicho escrito, la Comisión envió a la República Francesa una comunicación oficial conforme al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006. Dicho escrito se inscribía en el marco del procedimiento previsto en el artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006, que llevó a la Comisión a adoptar la Decisión de Ejecución 2013/123, por la que se excluyen de la financiación de la Unión determinados gastos, con arreglo al artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005. Así, la decisión definitiva de la Comisión de excluir de la financiación de la Unión determinados importes aún no se había adoptado en el momento en el que se envió el escrito de 23 de febrero de 2009, acto de trámite cuyo objetivo era preparar la Decisión de Ejecución 2013/123.

101 De ello resulta que el escrito de 23 de febrero de 2009 no basta para satisfacer la primera de las dos condiciones mencionadas en el apartado 94 anterior. En consecuencia, la alegación de la Comisión según la cual, para constatar una reiteración, no es necesario ni conveniente esperar a que se adopte una decisión que establezca de manera formal la existencia de un incumplimiento, siendo suficiente una comunicación oficial adoptada conforme al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006, no puede prosperar.

102 En lo que se refiere a la segunda condición referida en el apartado 94 anterior, las partes mantienen posturas opuestas, en esencia, en relación con la expresión «período posterior al período ya corregido».

103 En efecto, la Comisión hace una interpretación estrictamente literal, según la cual el período pertinente es aquel que es objeto de la investigación posterior a la investigación en la que el incumplimiento se constató por primera vez y fue sancionado por una decisión de correcciones financieras. En cambio, la República Francesa alega, en esencia, la interpretación según la cual el período pertinente es el sucesivo a la adopción de la decisión de correcciones financieras que dio término a la investigación en la que se apreció por primera vez el incumplimiento.

104 En el presente asunto, de la posición final adoptada por la Comisión se deduce que esta última aplicó una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 % debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales, puesto que se refería a un control fundamental ya corregido en las dos investigaciones anteriores y que no había sido objeto de mejoras por parte de dichas autoridades.

105 En efecto, en el caso de autos se llevaron a cabo tres investigaciones distintas que dieron lugar a tres decisiones de correcciones financieras diferentes:

– la investigación RDG/2008/010/FR, relativa a los años 2007 y 2008, que dio lugar a la Decisión de Ejecución 2013/123, adoptada el 26 de febrero de 2013;

– la investigación RD 2/2011/003/FR, relativa a los años 2009 y 2010, que dio lugar a la Decisión de Ejecución (UE) 2015/103 de la Comisión, de 16 de enero de 2015, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO 2015, L 16, p. 33);

– la investigación RDG/2012/005/FR, relativa a los años 2011 y 2013, que dio lugar a la Decisión impugnada, adoptada el 22 de junio de 2015.

106 Pues bien, el 22 de junio de 2015, fecha de la Decisión impugnada, la Comisión había adoptado ya dos decisiones, a saber, la Decisión 2013/123, el 26 de febrero de 2013, y la Decisión 2015/103, el 16 de enero de 2015. Además, la Decisión impugnada constata que la misma deficiencia, ya señalada en la primera decisión, persiste con posterioridad al período objeto de la corrección, esto es, el que abarca los años 2007 y 2008. En efecto, dicha carencia había sido detectada también en los años 2009 a 2013.

107 No obstante, como ha señalado la República Francesa, en los años 2009 a 2013, período objeto de la segunda y tercera investigaciones, la Comisión aún no había adoptado una decisión de correcciones financieras donde se expusiera su posición definitiva en lo que respecta a las deficiencias constatadas por parte de la República Francesa durante la primera investigación. Por tanto, durante los años 2009 a 2013, la República Francesa no tenía ninguna certeza en lo que respecta a los incumplimientos constatados durante la primera investigación ni estaba obligada a seguir las indicaciones contenidas en el escrito de 23 de febrero de 2009 al objeto de adaptar las medidas de control de la carga ganadera en el sentido de introducir las mejoras solicitadas por la Comisión para evitar que, entre 2009 y 2013, se constatase la misma deficiencia del sistema del control.

108 En otros términos, mediante la Decisión impugnada, la Comisión reprocha a la República Francesa, como incumplimiento «más grave» que justifica un incremento en concepto de reiteración, el hecho de no haber subsanado la falta de recuento de animales de los años 2011 a 2013, ya constatada respecto de los años 2007 a 2010. Sin embargo, la falta de mejora del sistema de control que la Comisión critica solo fue constatada en la decisión adoptada el 26 de febrero de 2013.

109 De ello se deduce que la interpretación de la Comisión no es conforme con el tenor del documento VI/5330/97, cuyo alcance es precisado por el documento AGRI/60637/2006.

110 Efectivamente, en lo que respecta a la aplicación de las correcciones a tanto alzado, el documento VI/5330/97 dispone que «el hecho de que un Estado miembro no perfeccione sus controles empieza a ser más grave si la Comisión ya le ha notificado las mejoras que necesita». Por consiguiente, del tenor de dicho documento resulta que la mejora cuya omisión puede constituir un factor agravante debe realizarse tras la notificación de las mejoras necesarias, e incluso como precisa el documento AGRI/60637/2006, tras la adopción de la decisión de correcciones financieras en el marco de la liquidación de cuentas.

111 Además, considerar, como la Comisión, que las irregularidades reprochadas tienen carácter reiterado sin examinar si el Estado miembro ha tenido la posibilidad de subsanarlas tras haberlas reprochado por primera vez presupone en última instancia una idea de reiteración fundada exclusivamente en la mera repetición de las irregularidades invocadas, con independencia de la adopción de una decisión como se exige en el documento AGRI/60637/2006.

112 Habida cuenta de lo anterior, se debe acoger el tercer motivo y anular la Decisión impugnada por cuanto aplica una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 % debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales y a la falta de introducción de mejoras por parte de estas.

Costas

113 Conforme al 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.

114 En el presente asunto, procede condenar a la República Francesa y a la Comisión a cargar con sus propias costas.

115 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

decide:

1) Anular la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1119 de la Comisión, de 22 de junio de 2015, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), por cuanto aplica una corrección a tanto alzado incrementada en un 10 % debido a la reiteración del incumplimiento reprochado a las autoridades francesas en materia de recuento de animales y a la falta de introducción de mejoras por parte de estas.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) La República Francesa y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.

4) El Reino de España cargará con sus propias costas.

Berardis Spielmann Csehi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de febrero de 2018.

Firmas