

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 29 de noviembre de 2018 (*)

«FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 — Reglamento (CE) n.º 73/2009 — Deficiencias del SIGC — Pastos permanentes — Riesgo para el Fondo — Documento VI/5330/97 — Artículo 73 bis, apartado 2 bis, del Reglamento (CE) n.º 796/2004 — Artículo 81, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1122/2009 — Artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009 — Correcciones a tanto alzado del 25 % y del 10 %»

En el asunto T-459/16,

Reino de España, representado por el Sr. M. Sampol Pucurull, en calidad de agente,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. D. Triantafyllou, y posteriormente por la Sra. I. Galindo Martín y los Sres. N. Ruiz García y A. Sauka, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1059 de la Comisión, de 20 de junio de 2016, 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 2016, L 173, p. 59),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por la Sra. V. Tomljenović, Presidenta, y la Sra. A. Marcoulli y el Sr. A. Kornezov (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de marzo de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

I. Antecedentes del litigio

- 1 Del día 3 al día 7 de octubre de 2011 y del día 9 al día 13 de septiembre de 2013, la Comisión Europea realizó en España las investigaciones AA/2011/008/ES y AA/2013/034/ES, relativas a la gestión de las ayudas por superficie a cargo del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (en lo sucesivo, considerados individualmente, «Fondo»).
- 2 Mediante escritos de 30 de noviembre de 2011 y de 9 de diciembre de 2013, la Comisión transmitió al Reino de España sus observaciones en relación con estas

investigaciones. El Reino de España respondió, respectivamente, mediante escritos de 2 de marzo de 2012 y de 12 de marzo de 2014.

- 3 El 4 de julio de 2013 y el 28 de abril de 2014 se celebraron sendas reuniones bilaterales en Bruselas (Bélgica) en las que la Comisión recabó información complementaria sobre las investigaciones AA/2011/008/ES y AA/2013/034/ES. Mediante escritos de 27 de agosto de 2013 y de 28 de mayo de 2014, la Comisión transmitió las actas de estas reuniones, a las que el Reino de España respondió, respectivamente, el 3 de diciembre de 2013 y el 30 de julio de 2014.
- 4 Mediante escrito de 13 de febrero de 2015, la Comisión informó al Reino de España de que pretendía excluir de la financiación de la Unión Europea un importe total de 294 782 402,05 euros al considerar que este Estado miembro había efectuado gastos relativos a las ayudas por superficie en once Comunidades Autónomas (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia; en lo sucesivo, «Comunidades Autónomas afectadas») durante los años de solicitud 2009 a 2013 infringiendo el Derecho de la Unión.
- 5 El Reino de España solicitó la actuación del Órgano de Conciliación al no estar conforme con el importe de la corrección financiera propuesta. El 22 de julio de 2015, dicho Órgano emitió su informe final, en el que estimaba que la conciliación no era posible e instaba, no obstante, a las partes a intentar alcanzar una interpretación común en varios puntos concretos.
- 6 El 18 de diciembre de 2015, tras haberse recabado información adicional y tras varios intercambios de correspondencia con el Reino de España, la Comisión comunicó a este Estado miembro su posición final. La Comisión consideró que el importe de la corrección financiera debía reducirse a 270 544 889,65 euros.
- 7 El 20 de mayo de 2016, la Comisión emitió su informe de síntesis (en lo sucesivo, «informe de síntesis»), en el que concluyó que una corrección de 270 544 889,65 euros estaba justificada en este caso. Una parte de ese importe, a saber, 262 887 429,57 euros, correspondía a una corrección a tanto alzado relativa a las irregularidades en la identificación de los «pastos permanentes» declarados en las campañas de 2009 a 2013 (ejercicios financieros de 2010 a 2014) (en lo sucesivo, «período de la corrección controvertida») y, según dicho informe, estaba justificada por los siguientes motivos:
 - durante el período 2008-2013, en las diversas auditorías efectuadas por la Comisión se detectaron varias deficiencias en el sistema español de identificación de parcelas agrícolas (Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas; en lo sucesivo, «SIGPAC»), lo que afectó al gasto a nivel nacional. Para tratar de subsanar las deficiencias del SIGPAC, las autoridades españolas elaboraron un plan nacional de medidas de mejora en noviembre de 2010 (en lo sucesivo, «Plan de Mejora»);
 - las deficiencias detectadas radicaban en el hecho de que las tierras de pastos se habían considerado totalmente admisibles a efectos de pago aun cuando estuvieran parcialmente cubiertas por elementos no admisibles tales como rocas, matorrales, arbustos impenetrables y bosques. Estas irregularidades fueron tratadas en las medidas 12 y 14 del Plan de Mejora. Por lo que respecta a estas medidas correctoras y al alcance de las deficiencias, la Comisión consideró que debía hacerse una distinción entre las Comunidades Autónomas que habían aplicado el denominado coeficiente «histórico» de admisibilidad antes de la elaboración del Plan de Mejora (Aragón, Baleares, Cataluña, Navarra y País Vasco) y las Comunidades Autónomas afectadas que aplicaron desde el año de solicitud 2013 un coeficiente «automático», establecido sobre la base de dos criterios objetivos, la pendiente y la cobertura del suelo. De esta manera, mientras que la Comisión consideró que el coeficiente «histórico» de admisibilidad reflejaba satisfactoriamente la realidad de los pastos en las Comunidades Autónomas que lo utilizan, estimó que el coeficiente «automático» de admisibilidad, aplicable en las Comunidades Autónomas afectadas a partir del

año de solicitud 2013, no reflejaba correctamente la admisibilidad de todos los tipos de pastos;

- la Comisión estimó, por tanto, que el sistema aplicado en España había generado un riesgo para el Fondo en lo que respecta a las ayudas por superficie abonadas en virtud 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 (DO 2009, L 30, p. 16). Así, en lo referente a las deficiencias en la superficie máxima admisible de los pastos permanentes en las Comunidades Autónomas afectadas, se consideró que existía un fallo en la realización de un control fundamental y que, de conformidad con el Documento VI/5330/97, de 23 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»), la aplicación de una corrección a tanto alzado constituía el mejor método para cuantificar el riesgo;
- para evaluar el riesgo, la Comisión distinguió entre dos tipos de pastos permanentes: por un lado, el «pasto arbustivo» y, por otro, el «pasto arbolado», como habían propuesto las autoridades españolas;
- en el caso del pasto arbustivo, la Comisión distinguió entre dos subpoblaciones, a saber, «ganaderos» y «otros agricultores», siguiendo la propuesta de las autoridades españolas. En el caso de los «ganaderos», la Comisión estimó que, puesto que la asignación inicial de derechos se había efectuado sobre la base de las primas por animales (derechos asignados en función del importe abonado durante el período de referencia por cabeza de ganado, y no del número de hectáreas), la reducción de las hectáreas admisibles no tendría incidencia en el valor total de los derechos asignados. La Comisión consideró que la subpoblación de ganaderos cumplía los requisitos para la aplicación el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 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 (SIGC) previstos en el Reglamento (CE) n.º 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 2004, L 141, p. 18), lo cual la llevó a concluir que el riesgo de esta subpoblación fue menor en el año de solicitud 2009. En cambio, la Comisión señaló que la disposición mencionada ya no podía aplicarse a partir del año de solicitud 2010, puesto que el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009 se oponía a ello. Por otra parte, en el caso de los «otros agricultores», la Comisión consideró que no se cumplían los requisitos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión propuso una corrección a tanto alzado relativa a los gastos del primer pilar del 2 % únicamente para el año de solicitud 2009 en relación con la subpoblación de «ganaderos», mientras que, para los años de solicitud 2010 a 2013, así como en relación con los «otros agricultores» durante todo el período de la corrección controvertida, es decir, los años de solicitud 2009 a 2013, la corrección propuesta ascendió al 10 %;
- en el caso del pasto arbolado, la Comisión consideró que el riesgo para el Fondo era más elevado que en el del pasto arbustivo. Tomó nota de que, según las autoridades españolas, las regiones visitadas durante la investigación AA/2013/034/ES no eran representativas de todos los tipos de pasto arbolado presentes en España y, por ello, estaba sobrestimando el riesgo. La Comisión constató igualmente a este respecto que las citadas autoridades habían presentado amplia información sobre el tipo de pasto denominado «dehesa», que posee sotobosque herbáceo y encinas aptas para el pastoreo (en lo sucesivo, «pasto arbolado-dehesa»), que, en opinión de dichas autoridades,

podría haberse considerado admisible al 100 %. Teniendo en cuenta la información presentada por el Reino de España en su escrito de 19 de octubre de 2015, la Comisión reconoció que, dadas las características del pasto arbolado-dehesa, de aplicarse el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 para el año de solicitud 2009, el nuevo cálculo no tendría incidencia en el valor total de los derechos recibidos por el agricultor. Sobre la base de estas consideraciones, la Comisión aplicó una corrección financiera del 25 % a los gastos del primer pilar correspondientes al pasto arbolado, efectuados entre los años de solicitud 2009 a 2013 por el conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas. Sin embargo, respecto al año de solicitud 2009, de conformidad con el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y en relación con el pasto arbolado-dehesa de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid, se consideró justificada la corrección del 10 %, puesto que, en estos casos, existía un número reducido de elementos no subvencionables y los errores no hubieran podido ser detectados razonablemente por los agricultores, pues este tipo de suelo ha sido reconocido durante largo tiempo por las autoridades españolas como «pasto tradicional». En cambio, se aplicó una corrección a tanto alzado del 25 % al referido pasto respecto a los años de solicitud 2010 a 2013, al no poderse ya aplicar el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 a partir del año de solicitud 2010, por oponerse a ello el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.

- 8 Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1059, de 20 de junio de 2016, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al FEAGA y al Feader (DO 2016, L 173, p. 59; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión excluyó de dicha financiación gastos efectuados por el Reino de España por importe de 270 544 889,65 euros.

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de agosto de 2016, el Reino de España interpuso el presente recurso.
- 10 El 17 de noviembre de 2016, la Comisión presentó el escrito de contestación.
- 11 El escrito de réplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 10 de febrero de 2017. El escrito de dúplica se presentó en la misma Secretaría el 12 de abril de 2017.
- 12 Mediante escrito de la Secretaría de 26 de enero de 2018, el Tribunal formuló, como diligencia de ordenación del procedimiento, determinadas preguntas escritas a las partes, a las que estas respondieron en los plazos señalados.
- 13 En la vista de 14 de marzo de 2018 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal.
- 14 El Reino de España solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada en lo que a él se refiere, en la medida en que excluye de las ayudas por superficie un importe de 262 887 429,57 euros.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 15 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas al Reino de España.

III. Fundamentos de Derecho

A. *Sobre el objeto del recurso*

- 16 En primer lugar, el Reino de España ha precisado, en los apartados 14 y 15 de la demanda, que se opone a la Decisión impugnada en la medida en que esta le impone una corrección a tanto alzado por importe neto de 262 887 429,57 euros debido a la existencia de ciertas irregularidades en el control de la subvencionabilidad de los pastos permanentes en las Comunidades Autónomas afectadas en las campañas de 2009 a 2013 (ejercicios financieros de 2010 a 2014). En cambio, no impugna los importes de las correcciones puntuales en concepto de retroactividad, que ascienden a 7 657 460,08 euros.
- 17 En segundo lugar, procede aclarar que, como se desprende del informe de síntesis, el importe de 262 887 429,57 euros de la corrección a tanto alzado es el resultado de la aplicación de distintos porcentajes a tanto alzado, los cuales se aplicaron en función de los tres criterios siguientes 1) el tipo de pasto, 2) la categoría del agricultor y (3) el año de solicitud.
- 18 En lo que respecta al tipo de pasto, por un lado, la Comisión distinguió entre el pasto arbolado y el pasto arbustivo. Por otro lado, la Comisión distinguió dos subpoblaciones de pasto dentro de la categoría de pasto arbolado: el pasto arbolado-dehesa y el resto (en lo sucesivo, «pasto arbolado no dehesa»).
- 19 En lo que se refiere a la categoría del agricultor, la Comisión distinguió, únicamente con respecto al pasto arbustivo, dos subpoblaciones, la de los «ganaderos» y la de los «otros agricultores». En cambio, no realizó tal distinción respecto al pasto arbolado.
- 20 En cuanto al año de solicitud, la Comisión realizó una distinción, en relación con determinadas subpoblaciones, entre el año de solicitud 2009 y el período restante (2010 a 2013).
- 21 La articulación entre estos distintos factores dio lugar a la imposición de los siguientes porcentajes de corrección a tanto alzado:
- para el pasto arbolado no dehesa: 25 % en todo el período de la corrección controvertida;
 - para el pasto arbolado-dehesa: 10 % en el año de solicitud 2009 y 25 % en los años de solicitud 2010 a 2013;
 - para el pasto arbustivo declarado por los «otros agricultores»: 10 % en todo el período de la corrección controvertida;
 - para el pasto arbustivo declarado por los «ganaderos»: 2 % en el año de solicitud 2009 y 10 % en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 22 Es preciso señalar que el Reino de España no impugna todos los porcentajes a tanto alzado que se enumeran en el anterior apartado.
- 23 En primer lugar, el Reino de España no impugna la corrección a tanto alzado del 2 % impuesta en relación con el pasto arbustivo declarado por los «ganaderos» en el año de solicitud 2009.
- 24 En segundo lugar, en lo que se refiere a la corrección a tanto alzado del 10 % impuesta en relación con el pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009, de la demanda se desprende que el Reino de España no impugna este porcentaje a tanto alzado en sí, sino la falta de aplicación de este porcentaje reducido en los años de solicitud 2010 a 2013. En efecto, las alegaciones formuladas en la demanda con objeto de impugnar las correcciones a tanto alzado impuestas por la Decisión impugnada

figuran en dos epígrafes principales, a saber, el epígrafe «a.3», en relación con la corrección financiera del 25 % (apartados 80 a 104 de la demanda), y el epígrafe «a.4», en relación con la aplicación de una corrección del 10 % (apartados 105 a 109 de la demanda). En el apartado 105 de la demanda, tras recordar que la Comisión impuso una corrección a tanto alzado del 10 % tanto al pasto arbustivo en los años de solicitud 2009 a 2013 como al pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009, el Reino de España precisa de forma expresa que, «en el presente caso, se cuestiona la aplicación de la corrección del 10 % en relación con el pasto arbustivo». Por otra parte, todas las alegaciones formuladas en los siguientes apartados del epígrafe «a.4» aluden exclusivamente al pasto arbustivo. Así pues, la demanda no recoge ninguna alegación específica dirigida a impugnar el porcentaje a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009.

- 25 En el apartado 41 de su réplica, el Reino de España impugna por primera vez el porcentaje a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbolado-dehesa. Ahora bien, procede recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, en relación con el artículo 84, apartado 1, del mismo Reglamento, la demanda debe indicar el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados y que está prohibido invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que dichos motivos se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, debe declararse admisible un motivo que constituye una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que presenta un estrecho vínculo con este. Debe optarse por una solución análoga respecto a una imputación formulada en apoyo de un motivo (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-503/12, EU:T:2015:597, apartado 95 y jurisprudencia citada). Habida cuenta de que la imputación dirigida a impugnar el porcentaje a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbolado-dehesa no se invocó ni expresa ni implícitamente en el escrito de demanda, debe declararse inadmisibile.
- 26 Además, tal y como se ha declarado reiteradamente, para que un recurso sea admisible es necesario que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre el que se base se deduzcan, al menos de forma sumaria, pero de forma coherente y comprensible, del texto de la propia demanda, a fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia. Por otro lado, la parte demandante debe indicar expresamente en qué consiste el motivo en el que se basa el recurso. Por lo tanto, la mera enunciación abstracta de un motivo no se ajusta a lo que exige el Reglamento de Procedimiento (véase la sentencia de 9 de marzo de 2018, Portugal/Comisión, T-462/16, no publicada, EU:T:2018:127, apartado 45 y jurisprudencia citada). Pues bien, procede señalar que el Reino de España no ha presentado ni en la demanda ni en la réplica ninguna alegación concreta y fundamentada dirigida a impugnar específicamente la imposición de un porcentaje a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009. También por este motivo debe declararse inadmisibile dicha imputación.
- 27 Por consiguiente, procede examinar la legalidad de la Decisión impugnada en la medida en que impone, primero, un porcentaje de corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado no dehesa en todo el período de la corrección controvertida y con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013 y, segundo, un porcentaje de corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los «otros agricultores» en todo el período de la corrección controvertida, así como con el declarado por los «ganaderos» en los años de solicitud 2010 a 2013.

B. Sobre el motivo único

- 28 El Reino de España formula en apoyo de su recurso un motivo único, basado en la «infracción del artículo 31 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),] y de la interpretación y aplicación [del Documento VI/5330/97], relativ[o] a las condiciones que deben reunirse para [imponer] una corrección financiera del 25 % o

del 10 %, extralimitación de la Comisión en el ejercicio de su facultad de apreciación y violación simultánea del principio de proporcionalidad y seguridad jurídica».

- 29 Este motivo único se divide en dos submotivos. En el primero de ellos se invoca la infracción del artículo 31, apartado 2, del Reglamento n.º 1290/2005 en relación con la aplicación del Documento VI/5330/97 y del principio de proporcionalidad.
- 30 El submotivo segundo se basa en la infracción del artículo 31, apartado 2, del Reglamento n.º 1290/2005, en relación con los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, al no tomar en consideración la Decisión impugnada el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, en relación con el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009.
- 31 Es preciso examinar conjuntamente las alegaciones formuladas en los dos submotivos del motivo único.

1. Observaciones preliminares

- 32 El Tribunal considera oportuno precisar con carácter preliminar la aplicación *rationae temporis* del marco jurídico pertinente y recordar las definiciones legales de los conceptos de «hectárea admisible» a efectos de pago y de «pasto permanente».

a) Sobre la aplicación *rationae temporis* del marco jurídico pertinente

- 33 En primer lugar, es preciso señalar que las investigaciones realizadas por la Comisión y la mayor parte del seguimiento de estas hasta la intervención del Órgano de Conciliación, que emitió su dictamen el 22 de julio de 2015, se regían por el Reglamento n.º 1290/2005, aplicable en aquel momento. En el considerando 1 de la Decisión impugnada, la Comisión se refirió también al artículo 52 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, n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549), aplicable a partir del 1 de enero de 2015 en virtud del artículo 121, apartado 2, letra c), de dicho Reglamento. No obstante, el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 reproduce esencialmente el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005 y lo desarrolla. Por lo tanto, dado que el Reino de España basa sus alegaciones en este último Reglamento y la Comisión no ha observado en este proceder incidencia alguna para el examen del presente asunto (apartado 3 del escrito de contestación), basta con referirse, a efectos de la resolución del presente litigio, a las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1290/2005.
- 34 En segundo lugar, el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1), estableció, en particular, un régimen de ayuda a la renta para los agricultores disociado de la producción, el cual recibe la denominación, en el segundo guion de su artículo 1, de «régimen de pago único» (sentencias de 5 de junio de 2014, Vonk Noordegraaf, C-105/13, EU:C:2014:1126, apartado 3, y de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 5). Este Reglamento entró en vigor el 28 de octubre de 2003 y fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 73/2009 con efectos desde el 1 de enero de 2009. Este último Reglamento fue a su vez derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 637/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608) (véase el

artículo 72 de dicho Reglamento). De ello se sigue que el Reglamento aplicable *rationae temporis* en los años de solicitud 2009 a 2013 era el Reglamento n.º 73/2009.

- 35 En tercer lugar, las disposiciones de aplicación de los Reglamentos citados en el anterior apartado se fijaron sucesivamente como sigue: primero, en el Reglamento (CE) n.º 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento n.º 1782/2003 (DO 2004, L 141, p. 1), y en el Reglamento n.º 796/2004. Posteriormente, estos dos Reglamentos fueron derogados y sustituidos respectivamente por el Reglamento (CE) n.º 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento n.º 73/2009 (DO 2009, L 316, p. 1), y por el Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento n.º 73/2009 en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO 2009, L 316, p. 65), aplicables desde el 1 de enero de 2010 (véanse respectivamente los artículos 53 y 87 de los citados Reglamentos). Así pues, los Reglamentos n.º 795/2004 y n.º 796/2004 eran aplicables en el año de solicitud 2009, mientras que los Reglamentos n.º 1120/2009 y n.º 1122/2009 lo eran en los años de solicitud 2010 a 2013.

b) Sobre la definición legal de los conceptos de «hectárea admisible» y «pasto permanente»

- 36 El artículo 34, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 dispone que todo derecho de pago vinculado a una hectárea admisible a efectos de pago permitirá cobrar la ayuda. Conforme al apartado 2 de este artículo, el concepto de «hectárea admisible» a efectos de pago se define como cualquier superficie destinada a una actividad agraria, incluidas las tierras de cultivo y los pastos.
- 37 De este modo, el sistema establecido por el Reglamento n.º 1782/2003, que posteriormente se sustituyó por el Reglamento n.º 73/2009, reservaba las ayudas vinculadas a la superficie exclusivamente a las superficies agrarias, es decir, a toda superficie cubierta por una producción agrícola, para evitar que las superficies abandonadas o las que no se dedicaban efectivamente a actividades agrarias pudiesen percibir ayudas (sentencia de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión, T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53, apartado 53, recurrida en casación).
- 38 Los pastos permanentes se definían en el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 796/2004 y en el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 1120/2009 como las superficies utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos (sentencia de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión, T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53, apartado 54, recurrida en casación).
- 39 Así pues, en lo tocante a las ayudas a los pastos, el criterio elegido por los Reglamentos n.º 1782/2003 y n.º 796/2004 y seguido posteriormente por los Reglamentos n.º 73/2009 y n.º 1120/2009 para garantizar que no se abonaran ayudas por superficies en las que no se ejercía una actividad agraria era el tipo de vegetación presente en la superficie en cuestión. En efecto, el predominio de plantas distintas de los forrajes herbáceos servía de indicador del abandono de la actividad agrícola en las superficies, en este caso los pastos. De este modo, la limitación de la definición de los pastos a las superficies cubiertas de gramíneas y de forrajes herbáceos (estos últimos sirven de forraje natural) trataba de prevenir el riesgo de que percibiesen ayudas las superficies destinadas a actividades no agrícolas y no utilizadas efectivamente para la cría de animales. Los elementos leñosos (árboles y arbustos) podían a lo sumo ser tolerados si no comprometían el desarrollo de los recursos derivados de los forrajes herbáceos y, por ende, la explotación efectiva de las parcelas como pastos (sentencias de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 35, y

de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión, T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53, apartado 56, recurridas en casación).

- 40 Las alegaciones formuladas por el Reino de España en apoyo de su motivo único deben examinarse teniendo en cuenta estas consideraciones.

2. Sobre la corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado

- 41 La Comisión impuso en el caso de autos una corrección a tanto alzado del 25 %, por un lado, en relación con el pasto arbolado no dehesa en todo el período de la corrección controvertida y, por otro lado, en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013.

- 42 El Reino de España cuestiona de modo general la legalidad de esta corrección en lo que se refiere al pasto arbolado en su conjunto, y de forma más específica en lo que respecta al pasto arbolado-dehesa.

- 43 Es preciso señalar a este respecto que, según la jurisprudencia, una corrección decidida por la Comisión conforme a las directrices que haya adoptado en esta materia pretende evitar que el Fondo se haga cargo de importes que no han servido para financiar alguno de los objetivos de la normativa de la Unión de que se trata y no constituye una sanción. La jurisprudencia ha reconocido así que los porcentajes a tanto alzado fijados en las directrices permiten simultáneamente que se respete el Derecho de la Unión y se gestionen adecuadamente los recursos de esta y evitar que la Comisión ejerza su facultad de apreciación imponiendo a los Estados miembros correcciones desmesuradas y desproporcionadas (véase la sentencia de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 78 y jurisprudencia citada).

- 44 Por lo que se refiere al tipo de corrección que puede aplicarse, procede recordar que, a la luz de las directrices de la Comisión recogidas en el Documento VI/5330/97, cuando no sea posible evaluar con precisión las pérdidas sufridas por la Unión, puede contemplarse una corrección a tanto alzado (sentencia de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 81). Del apéndice 2 del referido Documento resulta que las correcciones financieras se han de calcular basándose, en particular, en la importancia de la falta de conformidad comprobada y que para ello la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Unión.

- 45 Conforme al Documento VI/5330/97, la Comisión puede imponer una corrección a tanto alzado del 25 % cuando «un Estado miembro no aplique un sistema de control, o lo aplique de forma muy deficiente, y existan pruebas de numerosas irregularidades y de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas [...], al poderse asumir [razonablemente] que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares puede acarrear pérdidas excepcionalmente elevadas al Fondo».

- 46 El Reino de España alega que no concurren los citados requisitos para la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 %. Por lo tanto, ha de comprobarse si el Reino de España sostiene fundadamente que, en la medida en que impone una corrección del 25 %, la Decisión impugnada no se atiene a dichos requisitos.

a) Inaplicación o muy deficiente aplicación del sistema de control

- 47 En lo que se refiere al primer requisito para la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 %, conforme al Documento VI/5330/97, el Reino de España considera que se hizo un control fundamental, si bien no con el rigor que debería exigirse. Así pues, el hecho de que ese control no fuese lo suficientemente estricto y no descontase toda la superficie no subvencionable por la Unión no puede considerarse una falta de aplicación o una muy deficiente aplicación del sistema de control.

- 48 En el caso de autos, consta que en España se aplicó un sistema de control. En efecto, el Reino de España implantó el SIGPAC a partir de 2005 y adoptó en noviembre de 2010 el Plan de Mejora. Las medidas 12 y 14 de dicho Plan tenían por objeto subsanar las deficiencias del SIGPAC que habían dado lugar a la corrección a tanto alzado controvertida.
- 49 Por lo tanto, es preciso examinar si el sistema de control establecido en España era muy deficiente.
- 50 A este respecto, resulta importante recordar que corresponde a los Estados miembros organizar un sistema eficaz de control y vigilancia. Esta exigencia implica que las lindes de las parcelas de referencia y su superficie máxima admisible para la ayuda se definan de manera precisa y exacta. En efecto, esta información resulta esencial para garantizar la fiabilidad de los controles administrativos cruzados, para que puedan realizarse los controles sobre el terreno y para que los agricultores dispongan de información correcta que les permita presentar declaraciones correctas (sentencia de 17 de mayo de 2013, Bulgaria/Comisión, T-335/11, no publicada, EU:T:2013:262, apartado 29).
- 51 Según el artículo 14 del Reglamento n.º 73/2009, los Estados miembros deben instaurar un sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, «SIGC»). El SIGC es el principal instrumento de gestión y control de los regímenes de ayuda por «superficie». En virtud del artículo 15 del Reglamento n.º 73/2009, el SIGC incluye, en particular, una base de datos informática de las explotaciones agrarias y de las solicitudes de ayuda, además de un sistema de identificación de las parcelas agrarias que, de conformidad con el artículo 17 del mismo Reglamento, se basa en un sistema informático de información geográfica.
- 52 En el presente caso, de los autos se desprende que las deficiencias del SIGPAC que dieron lugar a la corrección financiera controvertida radicaban en dos defectos principales: i) la clasificación errónea en el SIGPAC de algunas parcelas como pasto arbolado, cuando en realidad eran superficies forestales, y ii) la sobrestimación de la superficie admisible de los pastos arbolados y arbustivos, en la medida en que comprendía elementos no subvencionables.
- 53 En cuanto al primer defecto, la Comisión comprobó que se habían clasificado algunas parcelas en el SIGPAC como «pasto permanente» cuando en realidad se trataba de superficies forestales que debían quedar totalmente excluidas de la financiación del Fondo.
- 54 En efecto, en primer lugar, en el marco de la investigación AA/2013/034/ES, la Comisión hizo constar, en el apartado 1.2.2.3 de su escrito de 9 de diciembre de 2013, que las parcelas de referencia que se visitaron habían sido designadas en el SIGPAC como «pasto con arbolado», cuando en realidad se trataba de superficies forestales que debían excluirse por completo del régimen de pago único, extremo que las autoridades españolas confirmaron durante las visitas de campo. En dicho escrito, la Comisión también hizo constar que las medidas adoptadas por las autoridades españolas para subsanar esta clase de errores consistían en comprobar si el terreno clasificado como «pasto con arbolado» en el SIGPAC también estaba incluido en el mapa forestal. No obstante, esta solución resultó ineficaz, puesto que las parcelas clasificadas como «pasto con arbolado» que en realidad eran superficies forestales no siempre aparecían en el mapa forestal, como reveló la investigación sobre el terreno. Por tanto, la Comisión concluyó que existía a este respecto una deficiencia sistémica.
- 55 La Comisión tomó nota en el apartado 1.2.2.6 del referido escrito de que el Reino de España había establecido a finales de 2012, basándose en la experiencia adquirida en la preparación de la medida 12 del Plan de Mejora, normas más estrictas en materia de fotointerpretación. Conforme a dichas normas, en caso de duda se daba prioridad a los resultados de la fotointerpretación de una parcela de referencia con respecto a la clasificación realizada por el agricultor en su declaración. A este respecto se comprobó que, si se hubieran aplicado las nuevas normas a las siete parcelas visitadas por la

Comisión en Castilla y León, habría debido modificarse la clasificación de cinco de ellas de modo que se consideraran superficies forestales.

- 56 En segundo lugar, el Reino de España reconoció durante el procedimiento administrativo, en particular en un escrito de 1 de julio de 2013, que la aplicación de la medida 12 del Plan de Mejora había puesto de manifiesto «múltiples casos de errores de fotointerpretación», consistentes en que se habían calificado como «pasto arbolado» determinadas superficies forestales en diversas Comunidades Autónomas en los años de solicitud 2009 a 2011. De esta forma, la aplicación de la medida 12 del Plan de Mejora sacó a la luz, como reconocen las propias autoridades españolas, múltiples casos en los que se habían clasificado erróneamente diversas parcelas como «pasto arbolado».
- 57 En tercer lugar, las autoridades españolas adujeron, en un escrito de 24 de abril de 2014, que el porcentaje medio de hectáreas cuya clasificación había sido modificada como consecuencia de la aplicación de la medida 12 del Plan de Mejora, pasando de «pasto arbolado» a superficie forestal, tras una fotointerpretación, era del 10,63 %. No obstante, debe señalarse que, como alegó la Comisión en la vista sin que el Reino de España lo refutara, dicho porcentaje se refiere únicamente a las parcelas consideradas no admisibles en su totalidad, de modo que no tiene en cuenta las parcelas parcialmente inadmisibles. Además, el Reino de España reconoce que dicho porcentaje se calculó únicamente a partir de aproximadamente el 40 % de la totalidad del pasto arbolado presente en las Comunidades Autónomas afectadas. Por lo tanto, el porcentaje del 10,63 % no refleja por completo la envergadura de los posibles errores.
- 58 De ello se sigue que la Comisión no incurrió en error al constatar que existía una deficiencia sistémica en el SIGPAC consistente en la clasificación errónea de diversas superficies forestales como pasto.
- 59 El segundo defecto radicaba en que el SIGPAC no permitía evaluar de forma correcta la superficie admisible de los terrenos correctamente clasificados en él como pasto arbolado. De este modo, la Comisión comprobó durante las investigaciones AA/2011/008/ES y AA/2013/034/ES que, en determinados casos, no se habían excluido del derecho a la ayuda los elementos no admisibles de las parcelas de referencia.
- 60 En efecto, en primer lugar, la Comisión indicó en un escrito de 30 de noviembre de 2011, que contenía sus observaciones en relación con la investigación AA/2011/008/ES, que las visitas de campo en la Comunidad Autónoma de Extremadura habían confirmado que algunas parcelas que en principio podían percibir financiación del Fondo como pastos se encontraban no obstante cubiertas de elementos no admisibles, concretamente presentaban una densa cubierta de árboles y arbustos. La Comisión observó que, en el momento de la visita, el SIGPAC todavía no utilizaba un coeficiente de admisibilidad, como el contemplado en la medida 14 del Plan de Mejora. Por lo tanto, la Comisión podía concluir válidamente que no existían garantías acerca de la exactitud de la información recogida en el SIGPAC en lo relativo a la superficie admisible de las parcelas de pasto.
- 61 En segundo lugar, en lo que a la medida 14 del Plan de Mejora se refiere, esta contemplaba el establecimiento de un coeficiente automático del que se esperaba que redujese la superficie admisible de las parcelas en cuestión. Como se desprende del escrito del Reino de España de 1 de julio de 2013, la normativa española que tenía por objeto implantar dicho coeficiente entró en vigor a partir del año de solicitud 2013.
- 62 Si bien, de esta forma, las autoridades españolas elaboraron la medida 14 del Plan de Mejora precisamente para resolver el problema, es preciso señalar, por un lado, que no comenzaron a aplicarla hasta el año de solicitud 2013. Por otro lado, la Comisión hizo constar, en particular en su escrito de 9 de diciembre de 2013, que el coeficiente automático de admisibilidad daba lugar a un porcentaje de admisibilidad demasiado elevado, de modo que no era apto para subsanar la deficiencia comprobada. El Reino de España no cuestiona por otra parte estas apreciaciones, y se limita a señalar en un

escrito de 23 de junio de 2015 que tuvieron que aplicarse diversas mejoras al coeficiente automático de 2013 para los siguientes años.

- 63 En tercer lugar, la Comisión hizo constar en su escrito de 9 de diciembre de 2013, basándose en las explicaciones de las autoridades españolas, que el coeficiente automático establecido en el SIGPAC no se modificaba si la divergencia entre las hectáreas admisibles de una parcela registrada en el SIGPAC y las apreciadas en un control sobre el terreno entraba dentro de un margen de tolerancia del 25 %. Por tanto, habida cuenta de que los porcentajes automáticos eran demasiado elevados, así como de este margen de tolerancia, la Comisión podía concluir fundadamente que la medida 14 del Plan de Mejora no era suficiente para subsanar las deficiencias comprobadas.
- 64 De lo anterior se desprende que la Comisión acreditó de manera suficiente en Derecho que el sistema de control implantado en España permitía, por un lado, clasificar como pasto arbolado terrenos que en realidad eran superficies forestales y, por otro, sobrestimar la superficie admisible de los pastos arbolados. Estos defectos tenían carácter sistémico y generalizado, pues podían afectar a numerosos datos fundamentales recogidos en el SIGPAC. En estas circunstancias, la Comisión podía concluir sin incurrir en error que la aplicación de este sistema de control era muy deficiente en el sentido del Documento VI/5330/97.

b) Existencia de pruebas de numerosas irregularidades

- 65 En lo que respecta al segundo requisito para la aplicación de un porcentaje de corrección a tanto alzado del 25 %, conforme al Documento VI/5330/97, que no es otro que la existencia de pruebas de numerosas irregularidades, el Reino de España sostiene que las irregularidades relativas a la clasificación de algunas superficies forestales como pasto permanente solo se referían, en realidad, a casos limitados. Considera asimismo, en cuanto a los pastos arbolados que solo eran parcialmente subvencionables, que se trataba de situaciones, en la mayor parte de los casos, de muy difícil apreciación por parte de los ganaderos o de los inspectores de control y, sobre todo, de casos puntuales de parcelas aisladas o abandonadas sin actividad agraria.
- 66 Así pues, según el Reino de España, la prueba de la que partió la Comisión para justificar la existencia de irregularidades muy numerosas era inidónea. A este respecto, estima que la Comisión incurrió en un error al considerar que los resultados de la visita a Burgos (Castilla y León) durante la investigación AA/2013/034/ES eran significativos, puesto que las parcelas visitadas no eran representativas de los tipos de pastos mayoritarios en las Comunidades Autónomas afectadas. De los datos presentados por el Reino de España durante el procedimiento administrativo se desprende que la superficie total del pasto arbolado-dehesa en las cinco Comunidades Autónomas con presencia de dehesas era del 63,26 %, lo que demuestra a su entender que gran parte de las superficies de este tipo de pasto nada tenía que ver con las visitadas en la investigación AA/2013/034/ES. Además, en opinión del Reino de España, el hecho de que la Comisión no indicara que algunas de las parcelas visitadas en Extremadura durante la investigación AA/2011/008/ES deberían haber sido reclasificadas, total o parcialmente, como superficie forestal, corrobora el hecho de que las parcelas visitadas en la provincia de Burgos durante la investigación AA/2013/034/ES no eran representativas de la existencia de irregularidades muy numerosas.
- 67 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, corresponde 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 por la que declare que no se han realizado controles o que los controles efectuados por el Estado miembro de que se trate fueron insuficientes. Sin embargo, la Comisión no tiene la obligación de demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales o la irregularidad de las cifras transmitidas por estas, sino que debe aportar un elemento de prueba de las dudas serias y razonables que alberga con respecto a dichos controles o dichas cifras. Por su

parte, el Estado miembro interesado no puede rebatir las apreciaciones de la Comisión sin fundamentar sus propias alegaciones en datos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si no logra demostrar que las apreciaciones de la Comisión son inexactas, estas constituyen elementos que pueden hacer surgir serias dudas 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 Fondo y, en consecuencia, le incumbe probar del modo más detallado y completo posible la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 65; véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de mayo de 2013, Grecia/Comisión, T-294/11, no publicada, EU:T:2013:261, apartado 21, y de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 20).

- 68 Por otra parte, cuando un Estado miembro no vela por el cumplimiento de los requisitos materiales que rigen la concesión de las ayudas, en el presente caso el cálculo exacto de las superficies disponibles sobre cuya base se calculan los derechos de pago, ello significa necesariamente que dicho Estado no efectúa los controles que le incumben para cerciorarse de que se cumplen los requisitos establecidos, a saber, la existencia y el cálculo de las superficies disponibles (sentencia de 19 de noviembre de 2015, Grecia/Comisión, T-107/14, no publicada, EU:T:2015:870, apartado 81).
- 69 En el caso de autos, es preciso señalar que el carácter sistémico y generalizado de las deficiencias indicadas en el anterior apartado 64 constituye una prueba de que existían irregularidades muy numerosas en el sentido del Documento VI/5330/97.
- 70 En efecto, por un lado, la clasificación errónea de las superficies forestales como pasto arbolado y la sobrestimación de las hectáreas admisibles de los demás pastos permanentes y, por otro lado, la insatisfactoria aplicación de las medidas 12 y 14 del Plan de Mejora del SIGPAC suponen necesariamente la existencia de irregularidades muy numerosas.
- 71 Por otra parte, como alega acertadamente la Comisión, el propio Reino de España había reconocido durante el procedimiento administrativo que «el único problema sistemático que exist[ía] en el SIGPAC, derivado fundamentalmente de la difícil consideración de la superficie admisible a determinar en estas parcelas, se [hallaba] en los pastos» y que «la medida 12, que consiste en la revisión de las superficies de pastoreo declaradas que deberían ser consideradas superficies forestales y [que deberían ser] corregidas en [el] SIGPAC, ha[bía] sacado a la luz múltiples casos en los que [...] se asignó incorrectamente el uso pasto».
- 72 En lo que respecta, más concretamente, a la alegación del Reino de España de que la apreciación de que existían irregularidades muy numerosas se basó en los resultados de dos investigaciones no representativas, es preciso señalar, para empezar, que las comprobaciones sobre el terreno que efectuó la Comisión se realizan necesariamente sobre la base de una muestra limitada de parcelas.
- 73 A continuación, lejos de no ser representativos, los resultados de las dos investigaciones llevadas a cabo por la Comisión le permitieron comprobar la existencia de dos tipos de irregularidades. Por un lado, gracias a la investigación AA/2013/034/ES, la Comisión pudo detectar el problema de la falta de admisibilidad total de algunas parcelas por ser estas superficies forestales, como se ha señalado en los anteriores apartados 53 a 57.
- 74 Por otro lado, la Comisión comprobó en la investigación AA/2011/008/ES que se habían sobrestimado las hectáreas admisibles de los pastos arbolados. Así pues, las visitas de campo efectuadas en el marco de esta investigación permitieron acreditar que algunas parcelas que en principio eran subvencionables por el Fondo como pasto estaban cubiertas con elementos no admisibles, a saber, árboles y arbustos. Pues bien, la Comisión sostiene acertadamente en su escrito de contestación que, si una

tierra de pastos con un coeficiente de subvencionabilidad parcial debido a la densidad de los árboles presentes en ella no debe ser clasificada como superficie forestal, tampoco procede que sea subvencionada al 100 %, como ocurría en las Comunidades Autónomas afectadas. Dicho de otro modo, el hecho de que la Comisión no considerara, en el marco de la investigación AA/2011/008/ES, que las parcelas de pasto arbolado visitadas debían reclasificarse como superficies forestales no implica que dichas parcelas debieran haber sido consideradas superficies admisibles en su integridad.

- 75 Por último, el hecho de que un porcentaje considerable del pasto arbolado presente en la Comunidad Autónoma de Extremadura estuviera en su mayor parte constituido por pasto arbolado-dehesa, a saber, el 87,59 % (apartado 95 de la demanda), demuestra, en contra de lo que alega el Reino de España, que los terrenos visitados durante esa investigación son asimismo representativos de esta subpoblación de pasto arbolado. Además, la Comisión tuvo en cuenta dicha subpoblación al aplicarle un porcentaje a tanto alzado reducido, aunque únicamente en el año de solicitud 2009.
- 76 El Reino de España reprocha también a la Comisión que no tuviese en cuenta que, tal y como establecen el artículo 43 y los anexos VI y VII del Reglamento n.º 1782/2003, en los sectores agrarios (cultivos herbáceos, leguminosas, arroz, etc.) las ayudas directas acopladas en el período de referencia se habían establecido por hectárea cultivada, mientras que en los sectores ganaderos (carne de vacuno, ovino, etc.) los importes de los derechos se habían calculado atendiendo a la cantidad percibida por los animales primados en el período de referencia y no a la superficie declarada. De esta forma, dado que los derechos de pago de los «ganaderos» se atribuyeron en 2006 en función de la cantidad percibida por los animales primados, la reducción del número de hectáreas de pasto no habría tenido ninguna repercusión en la cantidad total percibida por aquellos, pues se habría concedido el mismo importe del Fondo, pero sobre una superficie menor.
- 77 Sin embargo, esta alegación no es pertinente a efectos de la apreciación de la frecuencia de las irregularidades. Habida cuenta de que esta alegación se refiere más bien a la evaluación del riesgo para el Fondo, será examinada más adelante.
- 78 Por lo tanto, procede señalar que la Comisión pudo concluir, basándose en las pruebas examinadas anteriormente y sin incurrir en error de apreciación, que existían pruebas de numerosas irregularidades en el sentido del Documento VI/5330/97.

c) Existencia de pruebas de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas

- 79 En cuanto al tercer requisito para la imposición de una corrección a tanto alzado del 25 %, conforme al Documento VI/5330/97, el Reino de España sostiene que no se le ha imputado ninguna negligencia. Afirma que, desde el primer momento en que la Comisión puso de manifiesto los problemas que estaba detectando, las autoridades españolas empezaron a poner en marcha medidas apropiadas para eliminar las irregularidades de que se trataba, como atestiguan en particular las medidas 12 y 14 del Plan de Mejora.
- 80 A este respecto, es preciso señalar que el Reino de España no adoptó el Plan de Mejora hasta noviembre de 2010. Además, las medidas 12 y 14 de este Plan, que tenían por objeto subsanar las deficiencias del SIGPAC objeto del presente litigio, se aplicaron tarde y de manera ineficaz.
- 81 En efecto, en lo que se refiere a la medida 14 del Plan de Mejora, esta no comenzó a aplicarse hasta el año de solicitud 2013. Además, la Comisión consideró insatisfactorio el coeficiente automático que dicha medida establecía, puesto que daba lugar a porcentajes de admisibilidad demasiado elevados que no se correspondían con la realidad de las parcelas, extremo que el Reino de España no cuestiona, como se ha señalado en el anterior apartado 62.

- 82 Corroborar además esta apreciación el escrito del Reino de España de 23 de junio de 2015, del que se desprende que se aplicó un nuevo coeficiente automático a partir del año de solicitud 2015, del cual se esperaba que resolviera el problema en cuestión. Las autoridades españolas explican a este respecto que el coeficiente automático de 2013 fue un paso importante e indispensable para el desarrollo del nuevo coeficiente automático de 2015, lo cual confirma implícitamente el carácter insatisfactorio del coeficiente automático de 2013.
- 83 En cuanto a la medida 12 del Plan de Mejora, procede señalar que el Reino de España no estableció normas más estrictas en materia de fotointerpretación hasta finales de 2012, como se ha señalado en el anterior apartado 55. Además, como el Reino de España explicó durante el procedimiento administrativo, en particular en su escrito de 1 de julio de 2013, la aplicación de esta medida había sacado a la luz diversos casos de clasificación incorrecta en el SIGPAC de pastos arbolados que en realidad eran superficies forestales. Sin embargo, los errores identificados no dieron lugar a que se recuperasen los abonos efectuados a los agricultores en cuestión en relación con los años de solicitud anteriores a 2013, puesto que se consideró que, al haber basado estos sus solicitudes principalmente en la información incorrecta procedente del SIGPAC, no se les podían imputar dichos errores.
- 84 De ello se sigue que, aun cuando el Reino de España era consciente de las deficiencias del sistema de control, las medidas que adoptó para subsanar los defectos fueron tardías e ineficaces. En estas circunstancias, la Comisión acreditó fundamentalmente la existencia de pruebas de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas.

d) Riesgo de pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo

- 85 En lo que respecta al cuarto requisito para la imposición de una corrección a tanto alzado del 25 %, conforme al Documento VI/5330/97, el Reino de España considera que la Comisión no ha probado la existencia de un riesgo de que se produzcan pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo. Por un lado, afirma que no se ha demostrado tal riesgo en relación con el pasto arbolado-dehesa, ya que debería haberse tenido en cuenta el artículo 73 bis, apartado 2 bis, del Reglamento n.º 796/2004, en relación con el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009.
- 86 Por otro lado, el Reino de España alega que la Comisión no examinó en profundidad la repercusión de la existencia de un búfer externo como factor mitigante del riesgo para el Fondo. Mediante búfer externo se hace referencia a unas superficies de pastos que no han sido declaradas en los últimos cinco años, pero que constan registradas en el SIGPAC. Estas superficies son casi siempre de titularidad pública, normalmente de entidades locales como juntas vecinales, ayuntamientos o diputaciones provinciales. Según el Reino de España, este búfer externo limita el riesgo real para el Fondo, dado que los agricultores podrían haber utilizado estas superficies en caso de necesitar un terreno suplementario para activar sus derechos de pago. El que la Comisión no tuviera en cuenta este importante elemento demuestra que cometió un error en la determinación de la corrección a tanto alzado.
- 87 En el caso de autos, la Comisión apreció el riesgo para el Fondo distinguiendo entre el pasto arbolado-dehesa y el pasto arbolado no dehesa, como se desprende del apartado 1.1.5 del informe de síntesis. Por lo tanto, es preciso examinar, primero, si existía un riesgo de pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo en relación con el pasto arbolado no dehesa y, después, si también existía tal riesgo en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013, en los que también se impuso un porcentaje a tanto alzado del 25 %. Por último, el Tribunal examinará la alegación del Reino de España, resumida en el anterior apartado 76, según la cual la Comisión no tuvo en cuenta el riesgo inferior para el Fondo del pasto arbolado declarado por los «ganaderos».

1) Pasto arbolado no dehesa

- 88 Como se ha señalado en el anterior apartado 21, la Comisión impuso una corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado no dehesa en todo el período de la corrección controvertida.
- 89 Procede recordar a este respecto que, por lo que se refiere al importe de la corrección financiera, la Comisión puede incluso llegar a rechazar que los fondos agrícolas europeos corran con la totalidad de los gastos efectuados si comprueba que no existen mecanismos de control suficientes. Sin embargo, la Comisión debe respetar el principio de proporcionalidad, que exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido. También según reiterada jurisprudencia, si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas del Derecho de la Unión, una vez probada la infracción es el Estado miembro quien 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 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartados 79 y 80 y jurisprudencia citada).
- 90 El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de esta no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos por la normativa de que se trate. Así, cuando quepa la posibilidad de elegir entre varias medidas apropiadas, es preciso recurrir a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desmesuradas en comparación con los objetivos perseguidos (sentencia de 6 de noviembre de 2014, Grecia/Comisión, T-632/11, no publicada, EU:T:2014:934, apartado 59).
- 91 Resulta importante tener en cuenta también la jurisprudencia según la cual una corrección decidida por la Comisión conforme a las directrices que haya adoptado en esta materia pretende evitar que el FEAGA y el Feader se hagan cargo de importes que no han servido para financiar alguno de los objetivos de la normativa de la Unión de que se trata y no constituye una sanción. La jurisprudencia ha reconocido así que los porcentajes a tanto alzado fijados en las directrices permiten simultáneamente que se respete el Derecho de la Unión y se gestionen adecuadamente los recursos de esta y evitar que la Comisión ejerza su facultad de apreciación imponiendo a los Estados miembros correcciones desmesuradas y desproporcionadas (sentencia de 6 de noviembre de 2014, Grecia/Comisión, T-632/11, no publicada, EU:T:2014:934, apartado 59).
- 92 En el caso de autos, debe señalarse que, habida cuenta de todas las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 52 a 78, la Comisión acreditó la existencia de defectos en el SIGPAC, los cuales, considerados en su conjunto, constituyen una aplicación muy deficiente del sistema de control que conlleva un elevado nivel de errores que pone de manifiesto irregularidades generalizadas, los cuales probablemente han supuesto pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo y podían justificar una corrección a tanto alzado del 25 % (véase, por analogía, la sentencia de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 95).
- 93 La alegación del Reino de España basada en la existencia de un «búfer externo» como factor mitigador del riesgo para el Fondo no puede prosperar. En efecto, como se ha recordado en el anterior apartado 36, la ayuda en virtud del régimen de pago único se concede a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible. Ahora bien, el agricultor debe declarar primero unas hectáreas que sean conformes con el marco jurídico. También es necesario, según el artículo 35, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, que, «salvo en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales, dichas parcelas [estén] a disposición del agricultor en una fecha fijada por el Estado miembro, que no será posterior a la fecha fijada en dicho Estado miembro para la modificación de la solicitud de ayuda».
- 94 De ello se sigue que el agricultor que pretenda obtener una ayuda debe tener a su disposición las parcelas de que se trate con anterioridad a su solicitud. Debe declarar

asimismo el número de hectáreas admisibles de que dispone, hectáreas cuya admisibilidad puede ser controlada posteriormente.

- 95 Pues bien, en el caso de autos, la Comisión apreció en el informe de síntesis que las tierras que no habían sido objeto de declaración, ni de pago, ni de una revisión administrativa o controles sobre el terreno no podían utilizarse para compensar las deficiencias detectadas en las tierras admisibles y que permitieron a los agricultores obtener los pagos correspondientes.
- 96 En efecto, la existencia de parcelas, suponiendo que estuvieran en buen estado, e incluso que teóricamente estuviesen constituidas por superficies subvencionables, no significa en modo alguno que los agricultores hubieran podido invocarlas eficazmente, en caso de necesitar hectáreas complementarias, para activar sus derechos de pago. Tal posibilidad es meramente hipotética y está condicionada por varios factores como la situación geográfica de las parcelas o la cuestión de si al agricultor le saldría a cuenta su coste de uso (precio de la renta o de la compra).
- 97 Es cierto que, en la sentencia de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión (T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 95), el Tribunal concluyó que, en principio, la Comisión podía tener en cuenta un denominado efecto «amortiguador» para reducir el porcentaje a tanto alzado. En ese asunto estaba acreditado que numerosos agricultores poseían muchas más tierras que derechos, circunstancia que, en el presente asunto, las partes convienen en definir como «búfer interno». Así pues, dado que el agricultor ya disponía de los pastos, se estimó viable considerar la posibilidad de tenerlos en cuenta, siempre y cuando el Estado miembro pudiera probar la admisibilidad de las superficies correspondientes, para reducir el riesgo para el Fondo. En cambio, cuando, como en el presente caso, consta que el agricultor no disponía de tierras en el «búfer externo», la mera existencia de este búfer no puede reducir el riesgo para el Fondo.
- 98 Además, como se desprende del informe de síntesis, la Comisión aplicó la corrección a tanto alzado de que se trata sobre la base únicamente de los pagos a los agricultores que necesitaban hectáreas de pastos para cubrir («activar») la totalidad de sus derechos de pago, excluyendo así los pagos a los agricultores que poseían más hectáreas admisibles que derechos de pago. De ello resulta que la base sobre la que se aplicó la corrección a tanto alzado se redujo para tener en cuenta el «búfer interno», por lo que el importe de la corrección a tanto alzado aplicada al pasto arbolado no dehesa no excede de lo necesario para compensar las pérdidas sufridas por el Fondo.
- 99 Por lo tanto, procede considerar que la Comisión pudo concluir válidamente que existía un riesgo de pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo en relación con el pasto arbolado no dehesa que podía justificar la imposición de una corrección a tanto alzado del 25 %.

2) *Pasto arbolado-dehesa*

- 100 Del apartado 1.1.5 del informe de síntesis se desprende que la Comisión consideró que las características del pasto arbolado-dehesa permitían, en virtud del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, recalcular los derechos sin que ello tuviese incidencia en el valor total de los derechos percibidos por el agricultor en el año de solicitud 2009. Por tanto, el riesgo para el Fondo en relación con el pasto arbolado-dehesa en dicho año de solicitud se consideró inferior al de los años siguientes, dado que, según dicho informe, el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 se oponía, a partir del año de solicitud 2010, a cualquier recálculo de los derechos de pago asignados a los agricultores con anterioridad al año de solicitud 2009.
- 101 Por un lado, el Reino de España alega fundamentalmente que la Comisión vulneró los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica al aplicar, en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013, una corrección a tanto alzado

superior a la impuesta en el año de solicitud 2009, subrayando que «en base a ese principio de proporcionalidad tampoco se explica por qué el razonamiento es válido para evaluar el riesgo del Fondo en 2009 pero no para los años subsiguientes» (apartado 125 de la demanda). Por otro lado, el Reino de España imputa en este contexto a la Comisión la infracción del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, en relación con el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009. A su entender, no es conforme al principio de seguridad jurídica que la Comisión apreciara un riesgo reducido en 2009 sobre la base del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, pero no lo hiciera a partir del año de solicitud 2010.

- 102 En consecuencia, es preciso examinar, por una parte, si, al aplicar un porcentaje a tanto alzado del 25 % al pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013, mientras que ese porcentaje fue de solo el 10 % en el año de solicitud 2009, la Comisión contravino el principio de proporcionalidad, el Documento VI/5330/97 y la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 89 a 91, y, por otra parte, si la Comisión infringió asimismo el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, en relación con el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009, al concluir que estas disposiciones únicamente justificaban la aplicación de un porcentaje a tanto alzado del 10 % en el año de solicitud 2009, excluyendo así este porcentaje en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 103 En primer lugar, procede comenzar por señalar, en relación con las características del pasto arbolado-dehesa, que del informe de síntesis se desprende que este tipo de pasto está constituido por praderas con árboles dispersos (encinas y otras especies del género *Quercus*), con una densidad media de 50 a 60 árboles por hectárea, que tradicionalmente suelen utilizarse en España como pastos. Según el Reino de España, la producción forrajera del pasto arbolado-dehesa es significativamente superior a la de las parcelas de pastizales adyacentes desarbolados, debido a las características de este tipo de pasto, que contribuyen al bienestar animal. El sustrato herbáceo y los demás recursos forrajeros (frutos y ramón) presentes en este tipo de pasto se caracterizan por su elevada aportación nutritiva gracias precisamente a la presencia de árboles en estas superficies. La actividad agraria consistente en la utilización de este tipo de pasto para la cría de ganado se practica en algunas Comunidades Autónomas desde hace mucho tiempo y actualmente presenta una considerable importancia socioeconómica y medioambiental.
- 104 La Comisión no cuestiona las características objetivas y las ventajas del pasto arbolado-dehesa, como las presenta el Reino de España y se han resumido en el anterior apartado.
- 105 A continuación, procede recordar que, según la jurisprudencia citada en el anterior apartado 39, en lo tocante a las ayudas a los pastos, el criterio elegido por el Reglamento n.º 796/2004 y seguido posteriormente por el Reglamento n.º 1120/2009 para garantizar que no se abonaran ayudas por superficies en las que no se ejercía una actividad agrícola era el tipo de vegetación presente en la superficie en cuestión. De este modo, la limitación de la definición de los «pastos permanentes» a las superficies cubiertas de gramíneas y de forrajes herbáceos (estos últimos sirven de forraje natural) trata de prevenir el riesgo de que perciban ayudas las superficies destinadas a actividades no agrícolas y no utilizadas efectivamente para la cría de animales. Los elementos leñosos (árboles y arbustos) pueden a lo sumo ser tolerados si no comprometen el desarrollo de los recursos derivados de los forrajes herbáceos y, por ende, la explotación efectiva de las parcelas como pastos (sentencia de 30 de marzo de 2017, Grecia/Comisión, T-112/15, EU:T:2017:239, apartado 35).
- 106 A este respecto, sobre la base de las constataciones de la Comisión, no se ha puesto en duda que el pasto arbolado-dehesa encaja en esta definición, pues tradicionalmente se ha destinado a actividades agrarias y la Comisión no ha puesto en cuestión que este tipo de parcelas se explotan efectivamente como pastos.
- 107 En efecto, la Comisión ha reconocido las particularidades del pasto arbolado-dehesa, señalando en particular en el apartado 1.1.5.1 del informe de síntesis que es «un tipo

de pasto con árboles dispersos frente a la no-dehesa[,] que presenta una mayor densidad de árboles», y que «solamente [tiene] un pequeño número de características no subvencionables», de modo que «el error podría no haber sido razonablemente detectado por el agricultor ya que este tipo de tierra ha sido reconocido durante largo tiempo por las autoridades españolas como “pasto tradicional”».

- 108 Así pues, la propia Comisión apreció en el informe de síntesis que este tipo de pasto se distinguía del pasto arbolado no dehesa por su menor densidad de árboles y por su «pequeño número de características no subvencionables». La Comisión acepta con ello que la superficie admisible del pasto arbolado-dehesa es objetivamente superior a la del pasto arbolado no dehesa, motivo por el cual el riesgo para el Fondo generado por aquel es inferior al que genera este último.
- 109 Por último, ni se ha alegado ni ningún documento obrante en autos demuestra que las características objetivas del pasto arbolado-dehesa o el alcance de la actividad agraria desarrollada en este cambiaran a partir del año de solicitud 2010 con respecto al año de solicitud 2009.
- 110 Por lo tanto, reconociendo que el pasto arbolado-dehesa se caracteriza objetivamente por tener un pequeño número de características no subvencionables por el Fondo [apartado 1.1.5.1 (5) del informe de síntesis] que justificaron que se aplicase una corrección a tanto alzado del 10 % en el año de solicitud 2009, mientras que a esta misma subpoblación se le aplicó una corrección a tanto alzado del 25 % en los años de solicitud 2010 a 2013, sin que se haya demostrado o siquiera alegado que durante este período el número de características no subvencionables fuera mayor, la Comisión no demostró de manera suficiente en Derecho que, en los años de solicitud 2010 a 2013, existía un riesgo de pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo, en el sentido del Documento VI/5330/97, de modo que impuso una corrección a tanto alzado desproporcionada para el riesgo asociado a este tipo de pasto.
- 111 En segundo lugar, la Comisión incurrió en error de Derecho al considerar que solo podía aplicarse el porcentaje reducido del 10 % al pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009, con arreglo al artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, pero no en los siguientes años por oponerse a ello el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.
- 112 A tenor del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, «cuando se determine, a los efectos de la aplicación de los apartados 1 y 2, que es incorrecto el número de derechos asignados al agricultor de conformidad con el Reglamento [...] n.º 795/2004, y cuando la asignación indebida no tenga ninguna incidencia en el valor total de los derechos que reciba el agricultor, el Estado miembro volverá a calcular los derechos de pago y, cuando proceda, corregirá el tipo de derechos asignados al agricultor. No obstante, esto no se aplicará en el caso de que los agricultores hubieran podido [razonablemente] detectar los errores».
- 113 Del informe de síntesis se desprende que la Comisión consideró que concurrían los requisitos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 en relación con el pasto arbolado-dehesa en el año de solicitud 2009 (apartado 1.1.5 del informe de síntesis). Dicho de otro modo, la Comisión determinó que las asignaciones indebidas no tenían ninguna incidencia en el valor total de los derechos recibidos por los agricultores y que estos no pudieron detectar razonablemente los errores que dieron lugar a los casos de asignación indebida. Las partes no impugnan que se tuviera en cuenta el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 con respecto al año de solicitud 2009 a efectos de apreciar el riesgo para el Fondo en relación con el pasto arbolado-dehesa.
- 114 Procede señalar que el Reglamento n.º 796/2004 fue derogado por el Reglamento n.º 1122/2009, cuyo artículo 81 reproduce en lo fundamental lo dispuesto en el artículo 73 *bis* del Reglamento n.º 796/2004. De este modo, el artículo 81, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1122/2009 se corresponde con el antiguo artículo 73 *bis*, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 796/2004, y el artículo 81, apartado 3, del

Reglamento n.º 1122/2009 se corresponde con el antiguo artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004.

- 115 Así pues, es preciso señalar que el ámbito de aplicación del artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009 es esencialmente el mismo que el del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004. Por lo tanto, la Comisión debería haber tenido en cuenta la incidencia de esta primera disposición y la de la segunda, al evaluar el riesgo para el Fondo en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 116 Sin embargo, la Comisión consideró en el apartado 1.1.5 del informe de síntesis que, con respecto a los años de solicitud 2010 y siguientes, los derechos de los agricultores debían considerarse fijados (legales y regulares) en virtud del artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, por lo que ya no era posible recalcularlos. En otras palabras, según la Comisión, el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 se oponía a que, a partir del año de solicitud 2010, se tomara en consideración el supuesto contemplado en el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 a efectos de apreciar el riesgo para el Fondo.
- 117 El artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 dispone que «los derechos de pago atribuidos a los agricultores antes del 1 de enero de 2009 se considerarán legales y regulares a partir del 1 de enero de 2010».
- 118 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que la finalidad del artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 es, por razones que se derivan del principio de seguridad jurídica, proteger a los agricultores de buena fe que hubiesen percibido pagos indebidos y no penalizar en el futuro a los agricultores a los que se concedió un número demasiado elevado de derechos de pago porque, como consecuencia de la aplicación en el Estado miembro de que se trate de normas incorrectas para determinar la superficie de las parcelas agrícolas, su importe de referencia se dividió por un número demasiado elevado de hectáreas (sentencia de 5 de junio de 2014, Vonk Noordegraaf, C-105/13, EU:C:2014:1126, apartado 54).
- 119 El Tribunal de Justicia ha subrayado asimismo que, mientras que los apartados 1 y 2 del artículo 81 del Reglamento n.º 1122/2009, que respectivamente disponen que los derechos de pago asignados indebidamente deben cederse a la reserva nacional y que el valor de los derechos de pago debe ajustarse si se demostrara que es demasiado elevado, se aplican «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009», el apartado 3 de aquel artículo, cuyo tenor se corresponde con el del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, no incluye ninguna remisión al artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009, de modo que esa disposición no está comprendida en el ámbito de aplicación de este último artículo (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2014, Vonk Noordegraaf, C-105/13, EU:C:2014:1126, apartados 56 a 58).
- 120 De ello se sigue que los derechos cubiertos, primero, por el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y, posteriormente, por el artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009 no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, de modo que esta última disposición no se opone a la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y del artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009.
- 121 Por lo tanto, la Comisión incurrió en error de Derecho al considerar que el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 se oponía, a partir del año de solicitud 2010, a cualquier recálculo de los derechos de pago comprendidos en el supuesto contemplado en el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, y en el correspondiente artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009. En consecuencia, la Comisión no podía ampararse en el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 para concluir que el riesgo para el Fondo a partir del año de solicitud 2010 en relación con el pasto arbolado-dehesa era mayor que en 2009.

- 122 La Comisión cuestiona la pertinencia de la sentencia de 5 de junio de 2014, Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:1126), para la resolución del litigio. En su opinión, en primer lugar, a diferencia del asunto en que se dictó esa sentencia, el presente asunto no versa sobre los derechos individuales de los agricultores, sino sobre un procedimiento de conformidad en el marco de la liquidación de cuentas entre un Estado miembro y la Comisión.
- 123 En realidad, esta alegación consiste en poner en cuestión la pertinencia del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y del artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 en el procedimiento de liquidación de cuentas. Sin embargo, es la propia Comisión la que se ha basado en el presente asunto en las referidas disposiciones para evaluar el riesgo para el Fondo, en la medida en que esta primera disposición permite a los Estados miembros recalcular, con arreglo a los requisitos que establece, los derechos de pago sin que este recálculo afecte al valor total de los derechos y, por tanto, sin que genere un riesgo de pérdidas para el Fondo.
- 124 En segundo lugar, aun admitiendo que, según dicha sentencia, los Estados miembros debían recalcular, incluso con posterioridad al año de solicitud 2010, los derechos de pago a instancia del agricultor si concurrían los requisitos establecidos en el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, y en el correspondiente artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009, la Comisión alega que de ello no se sigue que los Estados miembros puedan «imponer» a los agricultores una nueva asignación de derechos de pago. A su entender, habida cuenta del tiempo transcurrido desde la primera asignación de los derechos de pago, no puede excluirse que dicho recálculo, efectuado varios años después, tenga incidencia para el agricultor, mientras que la falta de incidencia para este constituye una premisa para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004.
- 125 A este respecto, basta con señalar que ni el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 ni el artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009 exigen que los Estados miembros únicamente puedan efectuar un recálculo a instancias del agricultor interesado. Además, de ningún documento obrante en autos se desprende que la Comisión considerara, o siquiera tratara de demostrar, que ya no concurrían a partir del año de solicitud 2010 los requisitos sustantivos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y del correspondiente artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009. En efecto, el único motivo que invocó la Comisión para negarse a tener en cuenta el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, a partir del año de solicitud 2010, es el basado en el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.
- 126 En tercer lugar, la Comisión destaca que el Reino de España no ha recalculado nunca los derechos de pago en virtud del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 o del artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009. Sin embargo, esta alegación es inoperante. En efecto, la Comisión no tomó en consideración el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 en función de su aplicación concreta por parte de las autoridades españolas, sino de forma general y abstracta para apreciar el riesgo para el Fondo. Así pues, no se desprende de ningún documento obrante en autos, ni tampoco se ha alegado, que la cuestión de si las autoridades españolas habían efectuado o no un recálculo en casos concretos en virtud del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 tuviera algún tipo de incidencia en la corrección a tanto alzado aplicada.
- 127 Además, habida cuenta de que uno de los requisitos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 es la falta de incidencia en el valor total de los derechos recibidos por el agricultor, el impacto sobre el Fondo de un eventual recálculo de los derechos que le corresponden sigue siendo en principio el mismo, debiendo precisarse que ni siquiera se cuestiona en el presente caso el otro requisito establecido en la referida disposición, a saber, que los agricultores no hubieran podido detectar razonablemente los errores que hayan dado lugar a los casos de asignación indebida.

- 128 En la vista, la Comisión también hizo referencia a la sentencia de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión (T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53), alegando que, en ella, el Tribunal consideró que, de conformidad con el artículo 137 del Reglamento n.º 73/2009, las autoridades nacionales ya no tenían la posibilidad de recalcular el número y el valor de los derechos en función de la subvencionabilidad de las superficies.
- 129 Sin embargo, tanto las circunstancias fácticas como el marco jurídico pertinente del citado asunto lo distinguen con claridad del caso de autos. En efecto, a diferencia del caso de autos, en el asunto en el que se dictó la sentencia de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión (T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53, recurrida en casación), la Comisión no había tomado en consideración la incidencia del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, disposición que ni siquiera fue invocada por las partes de ese asunto. Así pues, la Comisión no realizó ninguna distinción entre diferentes subpoblaciones o años de solicitud con arreglo al artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 (apartados 16 a 25 de la sentencia). Por tanto, en el asunto en que se dictó aquella sentencia no se examinó la articulación entre esta disposición y el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009.
- 130 Además, el artículo 73 *bis* del Reglamento n.º 796/2004 establece determinadas reglas relativas a la recuperación de los derechos indebidamente asignados de las que se desprende que, en las circunstancias a las que se refieren, se pueden recalcular los derechos de pago en tres supuestos. En primer término, el artículo 73 *bis* del Reglamento n.º 796/2004 establece, en su apartado 1, que, cuando se hayan asignado indebidamente determinados derechos de pago, el agricultor los cederá a la reserva nacional y que estos derechos se considerarán no asignados *ab initio*. En segundo término, del apartado 2 de este artículo se desprende que, cuando el valor de los derechos de pago sea demasiado elevado, dicho valor se ajustará en consecuencia, entendiéndose que los derechos se considerarán asignados *ab initio* al valor resultante del ajuste. En tercer término, el apartado 2 *bis* de dicho artículo establece que, cuando se determine, a los efectos de la aplicación de los apartados 1 y 2 de este mismo artículo, que se han asignado indebidamente determinados derechos de pago a un agricultor sin que tal asignación tenga incidencia en el valor total de los derechos que se le concedieron, estos deberán ser recalculados siempre que el agricultor no hubiera podido detectar razonablemente los errores (sentencia de 4 de septiembre de 2015, Reino Unido/Comisión, T-245/13, EU:T:2015:595, apartado 86).
- 131 Así pues, mientras que los apartados 1 y 2 del artículo 73 *bis* del Reglamento n.º 796/2004 establecen como requisito necesario para su aplicación que el agricultor de que se trate haya disfrutado de una ayuda de un valor total parcialmente indebido, el apartado 2 *bis* del mismo artículo exige que el valor total de la ayuda percibida no se vea afectado por el error.
- 132 Pues bien, en su sentencia de 1 de febrero de 2018, Grecia/Comisión (T-506/15, no publicada, EU:T:2018:53, recurrida en casación), el Tribunal señaló en su apartado 113 que «los importes totales de las ayudas que fueron inicialmente abonados durante el período de referencia [...] no pueden corresponderse con los importes que deberían haberse pagado posteriormente con arreglo al sistema de derechos de pago directos correspondientes a las hectáreas admisibles, puesto que gran parte de estos derechos no correspondían a superficies subvencionables y por tanto no deberían haber sido activados». Por consiguiente, las consideraciones formuladas por el Tribunal en los apartados 114 y 128 de dicha sentencia se refieren, implícita aunque necesariamente, a los supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 73 *bis* del Reglamento n.º 796/2004, no al contemplado en el apartado 2 *bis* del citado artículo.
- 133 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que la Comisión violó el principio de proporcionalidad y los requisitos establecidos en el Documento VI/5330/97 e interpretó incorrectamente la articulación entre el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 al imponer una corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013.

134 Por lo tanto, debe anularse la Decisión impugnada en la medida en que impone una corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013.

3) Falta de toma en consideración del pasto arbolado declarado por los «ganaderos»

135 El Reino de España reprocha a la Comisión que no tuviese en cuenta el hecho de que los derechos de pago único del año 2006 se habían atribuido, en lo que a los «ganaderos» se refiere, en función de los importes correspondientes al número de cabezas de ganado durante los años precedentes tomados como referencia, y no en función del número de hectáreas, de modo que se les asignó idéntica cantidad de fondos, aunque con base en una superficie menor. Por lo tanto, la Comisión erró al no tener en cuenta el riesgo menos elevado para el Fondo generado por esta subpoblación en relación con el pasto arbolado.

136 Cabe recordar, como se ha indicado en los anteriores apartados 17 a 19, que la Comisión distinguió entre dos subpoblaciones, la de los «ganaderos» y la de los «otros agricultores», solamente en relación con el pasto arbustivo. En cambio, no realizó tal distinción en relación con el pasto arbolado.

137 En tanto que la alegación del Reino de España, resumida en el anterior apartado 135, debe por tanto entenderse en el sentido de que reprocha a la Comisión que no realizara idéntica distinción en relación con el pasto arbolado, procede desestimarla. En efecto, de los autos se desprende, como el propio Reino de España ha confirmado en su respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento, que, durante el procedimiento administrativo, «se llegó al acuerdo» entre la Comisión y el Reino de España de que se aplicase una distinción entre «ganaderos» y «otros agricultores» en relación con los pastos arbustivos «de manera directa», «mientras que en los pastos arbolados de tipo dehesa no era preciso hacerla», dado que en los mismos no podían existir en ningún caso pérdidas excepcionalmente elevadas en relación con este tipo de superficie y con todos los agricultores que la declaran.

138 Además, en su escrito de 28 de junio de 2015 y en un correo electrónico de 29 de octubre de ese mismo año, el Reino de España propuso a la Comisión que diferenciase dentro de la población de pasto arbolado entre el pasto arbolado-dehesa y el pasto arbolado no dehesa, sin no obstante solicitar a la Comisión que distinguiera además entre ganaderos y otros agricultores.

139 En estas circunstancias, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 67 según la cual el Estado miembro afectado es quien se encuentra en mejor situación para recabar y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del Fondo, y puesto que el propio Reino de España reconoció en el procedimiento administrativo que no era necesario distinguir entre los «ganaderos» y los «otros agricultores» en el caso del pasto arbolado, al considerarse que la distinción entre pasto arbolado-dehesa y pasto arbolado no dehesa reflejaba de manera adecuada el riesgo para el Fondo, no puede sino desestimarse la imputación del Reino de España basada en que la Comisión no tomó en consideración la subpoblación de los «ganaderos» en relación con el pasto arbolado.

3. Sobre la corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo

140 Del informe de síntesis se desprende que, durante las auditorías efectuadas en España, se comprobó que existían parcelas de pasto arbustivo cubiertas de arbustos impenetrables cuya clasificación en la categoría de pasto arbustivo era incorrecta, pues deberían clasificarse como parcelas no subvencionables o con elementos no admisibles, de modo que se sobrestimó el número de hectáreas admisibles. No obstante, siguiendo la propuesta del Reino de España, la Comisión distinguió entre dos subpoblaciones en la categoría del pasto arbustivo: la de los «ganaderos» y la de los «otros agricultores». En el caso de los «ganaderos», dado que la asignación inicial de

derechos se efectuó sobre la base de las primas por animales (derechos asignados en función del importe abonado durante el período de referencia por cabeza de ganado, y no sobre la base del número de hectáreas), la reducción de las hectáreas admisibles no repercutiría en el valor total de los derechos asignados. Con respecto a los ganaderos, la Comisión aceptó que se tuviera en cuenta el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, lo que la llevó a concluir que el riesgo para el Fondo correspondiente a esta subpoblación fue menor en el año de solicitud 2009. La Comisión impuso en consecuencia una corrección a tanto alzado del 2 %, que no ha sido impugnada en el presente litigio. Sin embargo, al amparo del artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009, la Comisión aplicó una corrección a tanto alzado del 10 % respecto a los años de solicitud 2010 a 2013. De igual forma, en el caso de los «otros agricultores», habida cuenta de que no concurrían los requisitos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, se les impuso también una corrección a tanto alzado del 10 % respecto a los años de solicitud 2009 a 2013.

- 141 Según el Documento VI/5330/97, 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 una irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente que existe un alto riesgo de importantes pérdidas para el Fondo.
- 142 A este respecto, es preciso subrayar que las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 59 a 63 y 80 a 84, referidas a las deficiencias del SIGPAC, también son válidas *mutatis mutandis* para el pasto arbustivo. Esas consideraciones demuestran que dichas deficiencias podían privar de eficacia a los controles efectuados por las autoridades españolas al objeto de determinar la subvencionabilidad de las solicitudes y prevenir irregularidades consistentes en la sobrestimación del número de «hectáreas admisibles» de las parcelas declaradas. En realidad, la corrección a tanto alzado del 10 % que se aplicó al pasto arbustivo no se justificaba por la menor gravedad de las deficiencias detectadas en relación con este pasto, sino por el riesgo menos elevado que representa para el Fondo el pasto arbustivo frente al pasto arbolado.
- 143 Si bien el Reino de España afirma que las deficiencias detectadas con respecto a este tipo de pasto no consistían en la falta de control, sino en un problema de rigor en la aplicación de este, y que visitó parcelas de pasto arbustivo durante todo el período controvertido, reduciendo su admisibilidad cuando los controles detectaban casos de abandono, es preciso señalar que esta alegación no se justifica con pruebas concretas, por lo que no desvirtúa la apreciación que figura en el anterior apartado.
- 144 Además, la Comisión señaló en un escrito de 9 de diciembre de 2013, relativo a la investigación AA/2013/034/ES, en relación con el pasto arbustivo, que las visitas llevadas a cabo en dos Comunidades Autónomas (Castilla y León y La Rioja) habían permitido comprobar que el coeficiente automático utilizado no se correspondía con la realidad en el 32 % de las parcelas de referencia. De entre estas, el 45 % correspondían a parcelas totalmente no subvencionables, mientras que la superficie subvencionable del 55 % restante estaba en realidad comprendida entre el 10 y el 60 % y, por tanto, estaba considerablemente sobrestimada en el SIGPAC.
- 145 De ello se sigue que el Reino de España no ha conseguido demostrar que las deficiencias del SIGPAC no privaron de eficacia a los controles de los pastos arbustivos a efectos de determinar la subvencionabilidad de una solicitud o prevenir las irregularidades en el sentido del Documento VI/5330/97.
- 146 Queda pues por examinar si existía un «alto riesgo de [importantes] pérdidas para el Fondo», en el sentido del Documento VI/5330/97. A este respecto, el Tribunal examinará sucesivamente el riesgo para el Fondo generado por los «otros agricultores» que declararon pastos arbustivos y el generado por los «ganaderos» que declararon ese tipo de pastos, según la distinción realizada en el informe de síntesis.

a) Sobre la existencia de un alto riesgo de importantes pérdidas para el Fondo generado por los «otros agricultores» que declararon pastos arbustivos

- 147 El Reino de España formula esencialmente dos alegaciones para demostrar el carácter desproporcionado de la corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los «otros agricultores». En la primera alegación, el Reino de España afirma que, en el caso del pasto arbustivo, no se confundieron en la fotointerpretación superficies forestales con superficies de pasto arbustivo, por lo que el riesgo para el Fondo era aún más limitado. La segunda alegación se basa en que no se tomó en consideración el búfer externo.
- 148 No obstante, debe señalarse que, habida cuenta de las deficiencias del SIGPAC, que afectaban de manera generalizada y sistémica a la superficie admisible de los pastos arbustivos, resulta verosímil que generasen un alto riesgo de importantes pérdidas para el Fondo, debiendo precisarse que este riesgo se consideró inferior al relativo a los pastos arbolados, extremo que no cuestionan las partes.
- 149 En lo que respecta, en particular, a la inexistencia de confusión entre superficies forestales y pastos arbustivos, suponiendo que estuviera acreditada, basta con señalar que la Comisión tuvo en cuenta el hecho de que el riesgo para el Fondo era menos elevado en lo que respecta al pasto arbustivo al fijar el porcentaje de la corrección a tanto alzado para este en el 10 % en lugar de en el 25 % aplicado al pasto arbolado, con respecto al cual se había comprobado la existencia de confusión en la fotointerpretación entre superficies forestales y pastos arbolados.
- 150 En cuanto a la alegación basada en que no se tuvo en cuenta el búfer externo, debe desestimarse por idénticos motivos a los expuestos en los anteriores apartados 93 a 97.
- 151 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones formuladas por el Reino de España para impugnar la legalidad de la corrección a tanto alzado del 10 % en relación con los pastos arbustivos declarados por los «otros agricultores».

b) Sobre el riesgo para el Fondo generado por los «ganaderos» que declararon pastos arbustivos

- 152 Las alegaciones del Reino de España se solapan con las resumidas en el anterior apartado 101, a las que este Tribunal se remite.
- 153 Es pacífico entre las partes que el riesgo para el Fondo era inferior en el caso del pasto arbustivo declarado por los «ganaderos» debido a las particularidades de esta subpoblación. La Comisión ha admitido que, en lo que a ellos se refiere, podía considerarse que concurrían los requisitos para la aplicación del artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 en el año de solicitud 2009, a saber, que la corrección del número de derechos asignados al «ganadero» no tenga incidencia en el valor total de los derechos que había recibido y que este no haya podido razonablemente detectar los errores.
- 154 Ahora bien, no hay nada en los autos que demuestre que a partir de 2010 dejaran de cumplirse dichos requisitos, extremo que ni siquiera se ha alegado.
- 155 En estas circunstancias, por los mismos motivos que los expuestos en los anteriores apartados 118 a 132, la Comisión erró al considerar que el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 se oponía a que se tuviera en cuenta el supuesto comprendido en el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004, al igual que en el artículo 81, apartado 3, del Reglamento n.º 1122/2009, en los años de solicitud 2010 a 2013, a efectos de evaluar el riesgo para el Fondo generado por los ganaderos que declararon pastos arbustivos.

- 156 Por lo tanto, habida cuenta de lo anterior, procede considerar que la Comisión violó el principio de proporcionalidad y los requisitos establecidos en el Documento VI/5330/97 e interpretó incorrectamente la articulación entre el artículo 73 *bis*, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 796/2004 y el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 73/2009 al imponer una corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los ganaderos en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 157 En consecuencia, debe anularse la Decisión impugnada en la medida en que impone una corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los ganaderos en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 158 Habida cuenta de todo lo anterior, y sin que sea necesario examinar las alegaciones del Reino de España basadas en la vulneración del principio de seguridad jurídica, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que impone:
- una corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013, y
 - una corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los «ganaderos» en los años de solicitud 2010 a 2013.

IV. Costas

- 159 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.
- 160 Como en el presente asunto se han estimado parcialmente las pretensiones de una y otra parte, procede condenar a cada parte a cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

- 1) **Anular la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1059 de la Comisión, de 20 de junio de 2016, 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), en lo que se refiere a la corrección financiera impuesta al Reino de España, en la medida en que impone:**
 - una corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado-dehesa en los años de solicitud 2010 a 2013, y
 - una corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo declarado por los «ganaderos» en los años de solicitud 2010 a 2013.
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Tomljenović Marcoulli Kornezov

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de noviembre de 2018.

E. Coulon

Índice

I. Antecedentes del litigio

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre el objeto del recurso

B. Sobre el motivo único

1. Observaciones preliminares

a) Sobre la aplicación rationae temporis del marco jurídico pertinente

b) Sobre la definición legal de los conceptos de «hectárea admisible» y «pasto permanente»

2. Sobre la corrección a tanto alzado del 25 % en relación con el pasto arbolado

a) Inaplicación o muy deficiente aplicación del sistema de control

b) Existencia de pruebas de numerosas irregularidades

c) Existencia de pruebas de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas

d) Riesgo de pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo

1) Pasto arbolado no dehesa

2) Pasto arbolado-dehesa

3) Falta de toma en consideración del pasto arbolado declarado por los «ganaderos»

3. Sobre la corrección a tanto alzado del 10 % en relación con el pasto arbustivo

a) Sobre la existencia de un alto riesgo de importantes pérdidas para el Fondo generado por los «otros agricultores» que declararon pastos arbustivos

b) Sobre el riesgo para el Fondo generado por los «ganaderos» que declararon pastos arbustivos

IV. Costas