



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 22 de noviembre de 2018 *

«FEAGA — Gastos excluidos de la financiación — Medidas específicas en favor de las regiones ultraperiféricas — Artículo 12, letra c), del Reglamento (CE) n.º 247/2006 — Asistencia técnica — Acciones de control — Garantías procesales — Confianza legítima»

En el asunto T-31/17,

República Portuguesa, representada por los Sres. L. Inez Fernandes, M. Figueiredo y J. Saraiva de Almeida y la Sra. A. Tavares de Almeida, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Rechená y A. Sauka, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/2018 de la Comisión, de 15 de noviembre 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 312, p. 26), en la medida en que excluye de dicha financiación, en relación con la República Portuguesa, los importes de 460 202,73 euros y de 200 000 euros (partida presupuestaria 6701),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y la Sra. K. Kowalik-Bańczyk (Ponente) y el Sr. C. Mac Eochaidh, Jueces;

Secretario: Sr. I. Dragan, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: portugués.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 En el marco del programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de Madeira y de las Azores (POSEIMA), las regiones autónomas de las Azores y de Madeira (Portugal) disfrutaban desde 1992 de medidas específicas en favor de las producciones agrícolas locales. A partir del ejercicio financiero 2007, tales medidas fueron reagrupadas en un programa de apoyo establecido conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento n.º 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO 2006, L 42, p. 1). A tal efecto, la República Portuguesa elaboró un proyecto de programa general, que fue evaluado y aprobado por la Comisión Europea con arreglo al artículo 24, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento (en lo sucesivo, «programa general»).
- 2 El 30 de septiembre de 2008, la República Portuguesa presentó a la Comisión, sobre la base del artículo 49 del Reglamento (CE) n.º 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 247/2006 (DO 2006, L 145, p. 1), una propuesta de modificación del programa general. Dicha propuesta, revisada el 27 de enero de 2009, preveía en particular la introducción, en el subprograma para la Región Autónoma de las Azores, de una nueva medida relativa a la financiación de estudios, proyectos de demostración, medidas de formación y medidas de asistencia técnica.
- 3 Mediante la Decisión C(2009) 1364 final, de 3 de marzo de 2009 (en lo sucesivo, «Decisión de 3 de marzo de 2009»), la Comisión aprobó las modificaciones del programa general presentadas por la República Portuguesa.
- 4 Por consiguiente, el anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores incluyó un nuevo punto 4.6, con la siguiente redacción:

«4.6 Financiación de estudios, proyectos de demostración, medidas de formación y medidas de asistencia técnica.

Marco jurídico

El artículo 50 del Reglamento [...] n.º 793/2006 [...] prevé la financiación de estudios, proyectos de demostración, medidas de formación y medidas de asistencia técnica [...].

Objetivos

Esta medida persigue crear las condiciones para un desarrollo eficaz de las actividades de preparación, de coordinación, de información, de gestión, de control, de seguimiento y de evaluación del subprograma [para] la Región Autónoma de las Azores.

Descripción

La medida deberá integrar las actividades subvencionables que deban ser ejecutadas por las entidades responsables de las distintas funciones necesarias para la buena gestión y la ejecución del [subprograma para la Región Autónoma de las Azores].

[...]

Sobre la base de esta disposición, la Región Autónoma de las Azores trata de obtener los fondos necesarios para atender las necesidades de todos los participantes en el [subprograma para la Región Autónoma de las Azores].

Beneficiarios

- Las autoridades de gestión.

Gastos subvencionables y régimen de apoyo

Se considerarán subvencionables y se financiarán al 100 % los costes relativos a los gastos relacionados con:

- la adquisición y el mantenimiento de bienes y de equipos,
- la adquisición de servicios,
- la realización de estudios y de auditorías,
- la elaboración y la difusión de información y de publicidad,

directamente imputables a actividades de preparación, de coordinación, de información, de gestión, de control, de seguimiento y de evaluación del [subprograma para la Región Autónoma de las Azores].»

- 5 En el marco de dicha medida, las autoridades portuguesas comprometieron diferentes gastos, financiados por la Unión Europea, por un total de 460 202,73 euros para el ejercicio financiero 2012 y de 200 000 euros para el ejercicio financiero 2013.
- 6 Para el ejercicio financiero 2012, los gastos en cuestión se referían a la adquisición de cuatro vehículos todo terreno (94 407,56 euros), a los salarios del personal encargado de los controles sobre el terreno (69 977,11 euros), a gastos relacionados con el sistema de información, el sistema de acceso, el sistema de incendio y con un vehículo todo terreno (53 059,65 euros), a la adquisición de 22 ordenadores y pantallas y de tres ordenadores portátiles (14 446 euros) y, por último, a la retribución de once técnicos y de un director de servicios (228 312,41 euros).
- 7 Para el ejercicio financiero 2013, los gastos en cuestión correspondían a la retribución de diez técnicos y de un director de servicios (199 095,92 euros) así como a dietas que cubrían el coste de los desplazamientos de dicho director (904,08 euros).
- 8 A raíz de una investigación, la Comisión incoó un procedimiento de liquidación con arreglo al artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1).
- 9 Mediante escrito de 5 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «escrito de 5 de diciembre de 2013»), la Comisión comunicó a las autoridades portuguesas sus constataciones sobre la base del artículo 11, apartado 1, de su Reglamento (CE) n.º 885/2006, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1290/2005 en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO 2006, L 171, p. 90). En esa ocasión, la Comisión declaró que los gastos controvertidos tenían por objeto, en su totalidad, la financiación del personal y del equipo necesarios para las inspecciones efectuadas por las autoridades en el marco del programa general. En consecuencia, la Comisión consideró que, dado que no se ajustaban a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento

n.º 1290/2005, por un lado, y a lo dispuesto en los artículos 12, letra c), y 25 del Reglamento n.º 247/2006, por otro, esos gastos no podían ser asumidos por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

- 10 Mediante escrito de 7 de abril de 2014, las autoridades portuguesas comunicaron su desacuerdo con la posición de la Comisión, en la medida en que, según ellas, los gastos controvertidos podían optar a la financiación de la Unión con arreglo al artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 11 En una reunión bilateral celebrada el 4 de junio de 2014, la Comisión y las autoridades portuguesas mantuvieron sus respectivas posiciones. Con posterioridad a dicha reunión, la Comisión informó a las autoridades portuguesas de que estimaba que la Decisión de 3 de marzo de 2009 no había podido generar en ellas expectativas legítimas en cuanto a la subvencionabilidad de los gastos controvertidos.
- 12 Mediante escrito de 22 de diciembre de 2014, las autoridades portuguesas reiteraron su desacuerdo con la posición de la Comisión.
- 13 El 12 de julio de 2016, la Comisión comunicó oficialmente sus conclusiones a las autoridades portuguesas, con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 885/2006. En esa ocasión, la Comisión concluyó de nuevo que los gastos controvertidos no eran subvencionables basándose en el artículo 13 del Reglamento n.º 1290/2005 y en el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006. En consecuencia, propuso que se excluyera de la financiación de la Unión un importe total de 660 202,73 euros.
- 14 El 15 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2016/2018, 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 Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2016, L 312, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). En lo que atañe a la República Portuguesa, la Comisión excluyó, en particular, de la financiación de la Unión los importes de 460 202,73 euros y de 200 000 euros (partida presupuestaria 6701), que corresponden a los gastos controvertidos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 20 de enero de 2017, la República Portuguesa interpuso el presente recurso.
- 16 La Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal el 27 de marzo de 2017.
- 17 La República Portuguesa presentó su escrito de réplica el 16 de mayo de 2017 y la Comisión presentó su escrito de dúplica el 28 de junio de 2017.
- 18 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, adoptadas sobre la base del artículo 89, apartado 3, letras a) y d), de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal invitó a las partes a responder a varias preguntas y a presentar algunos documentos. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados.
- 19 La República Portuguesa solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión impugnada en la medida en que excluye de la financiación de la Unión respecto a ella los importes de 460 202,73 euros y de 200 000 euros.
 - Condene en costas a la Comisión.

20 La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la República Portuguesa.

Fundamentos de Derecho

- 21 En apoyo de su recurso, la República Portuguesa invoca tres motivos, basados, el primero, en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima, el segundo, en la infracción del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 y, el tercero, en la infracción del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006.
- 22 El Tribunal considera que procede examinar, en primer lugar, el tercer motivo, que se refiere a vicios sustanciales de forma; a continuación, el segundo motivo, que se fundamenta en la infracción de una norma material del Derecho derivado de la Unión, y, por último, el primer motivo, que se basa en la vulneración de un principio general del Derecho de la Unión.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006

- 23 La República Portuguesa sostiene que la Comisión infringió el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006 al enviarle una primera comunicación escrita insuficientemente motivada. En efecto, por un lado, el escrito de 5 de diciembre de 2013 no exponía las razones por las que la Comisión consideró que los gastos controvertidos se habían efectuado para realizar acciones de control. Por otro lado, dicho escrito no indica por qué cada uno de los gastos controvertidos, considerado individualmente, no puede acogerse a la financiación del FEAGA.
- 24 La Comisión refuta las alegaciones de la República Portuguesa.
- 25 Con carácter preliminar, procede precisar que, con arreglo al artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 247/2006, las medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas adoptadas sobre la base de dicho Reglamento constituirán intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1290/2005. Por consiguiente, los gastos financiados por la Unión sobre la base del Reglamento n.º 247/2006 figuran entre los gastos del FEAGA enumerados en el artículo 3 del Reglamento n.º 1290/2005 y, por lo tanto, están sujetos a todas las disposiciones de dicho Reglamento aplicables a los gastos de ese fondo.
- 26 De las consideraciones anteriores resulta que, cuando la Comisión prevé excluir de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados sobre la base del Reglamento n.º 247/2006, debe seguir el procedimiento de liquidación de conformidad previsto por el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005, cuyas modalidades de aplicación define el artículo 11 del Reglamento n.º 885/2006.
- 27 A este respecto, es preciso recordar que la decisión final y definitiva sobre la liquidación de cuentas debe adoptarse al término del procedimiento contradictorio específico, durante el cual los Estados miembros afectados deben disponer de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista (véase, por analogía, la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Alemania/Comisión, C-245/97, EU:C:2000:687, apartado 47 y jurisprudencia citada).

- 28 Así pues, el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 885/2006 prevé que, cuando, a raíz de una investigación, la Comisión considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa de la Unión, comunicará sus observaciones al Estado miembro de que se trate.
- 29 Según la jurisprudencia, la comunicación escrita en el sentido de aquella disposición, debe proporcionar al Estado miembro afectado un pleno conocimiento de las reservas de la Comisión, de modo que pueda cumplir la función de advertencia que tiene en virtud de aquella disposición (véase, por analogía, la sentencia de 3 de mayo de 2012, España/Comisión, C-24/11 P, EU:C:2012:266, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 30 De lo anterior se infiere que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006 exige que la irregularidad que se reprocha al Estado miembro de que se trate figure con la suficiente precisión en la comunicación escrita prevista en el primer párrafo de dicha disposición (véase, por analogía, la sentencia de 3 de mayo de 2012, España/Comisión, C-24/11 P, EU:C:2012:266, apartado 28).
- 31 En estas circunstancias, procede examinar si el escrito de 5 de diciembre de 2013 cumple los requisitos del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006 y constituye, por lo tanto, una comunicación regular en virtud de esa disposición.
- 32 En el caso de autos, es preciso señalar que, como alega la Comisión, en primer lugar, el escrito de 5 de diciembre de 2013 cita los textos que ella aplica, a saber el artículo 13 del Reglamento n.º 1290/2005, por un lado, y los artículos 12, letra c), y 25 del Reglamento n.º 247/2006, por otro. En segundo lugar, dicho escrito recuerda el objeto de la medida prevista en el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores y las categorías de gastos que pueden optar a la financiación de la Unión enumeradas por esa medida. En tercer lugar, el propio escrito identifica los gastos examinados por la Comisión y precisa, para cada uno de ellos, el ejercicio financiero afectado, la autoridad responsable del gasto y el objeto y el importe de dicho gasto. En cuarto lugar, el escrito declara que «la totalidad de los gastos [controvertidos] ha sido utilizada para financiar el personal y el equipo necesarios para las inspecciones efectuadas por las [autoridades portuguesas] en relación con el programa [de apoyo]». En quinto lugar, el escrito explica que los gastos efectuados por las autoridades de los Estados miembros en el marco de sus obligaciones administrativas y de control se refieren a la actividad principal de los organismos pagadores, de modo que tales gastos no pueden ser asumidos por el FEAGA. En sexto lugar, el citado escrito concluye que los gastos controvertidos no pueden optar a la financiación del FEAGA porque no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento n.º 1290/2005, por un lado, y en los artículos 12, letra c), y 25, del Reglamento n.º 247/2006, por otro.
- 33 En estas circunstancias, el escrito de 5 de diciembre de 2013 expone de manera suficientemente precisa la naturaleza y los motivos de la irregularidad reprochada a la República Portuguesa y da a dicho Estado un perfecto conocimiento de las reservas de la Comisión. Por consiguiente, en el caso de autos dicho escrito cumple su función de advertencia en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad.
- 34 Esta conclusión no queda desvirtuada por las dos imputaciones específicamente formuladas por la República Portuguesa en relación con el escrito de 5 de diciembre de 2013.
- 35 En efecto, por un lado, en lo que atañe a la imputación basada en que en el citado escrito no se exponen las razones por las que la Comisión estimó que los gastos controvertidos habían sido efectuados para la realización de acciones de control, procede señalar que del tenor mismo de uno de los gastos controvertidos —concretamente, el importe de 69 977,11 euros que corresponde a los «salarios del personal encargado de los controles sobre el terreno» abonados durante el ejercicio 2012 — resulta que tal gasto estaba relacionado con la realización de acciones de control. Además, en la medida en que la República Portuguesa conocía perfectamente la naturaleza de los gastos controvertidos y que posteriormente reconoció, en particular durante la reunión bilateral de 4 de junio de 2014, que dichos gastos habían sido efectuados en el marco de su actividad de control,

la falta de explicaciones más detalladas en el escrito de 5 de diciembre de 2013, en particular por lo que se refiere a los importes distintos del de 69 977,11 euros antes mencionado, no impidió en modo alguno, en el caso de autos, que la República Portuguesa expusiera su punto de vista e impugnara la fundamentación de la corrección financiera propuesta por la Comisión.

- 36 Por otro lado, en cuanto a la imputación basada en que el escrito de 5 de diciembre de 2013 no precisa las razones por las que cada uno de los gastos controvertidos, considerado individualmente, no puede optar a la financiación del FEAGA, procede responder que, cuando se hace valer la misma causa para declarar la falta de subvencionabilidad de una categoría o un grupo de gastos, la Comisión puede limitarse a una motivación global para todos los gastos de que se trate (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de febrero de 2007, BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, apartado 37). Ahora bien, procede señalar que, en el escrito de 5 de diciembre de 2013, la Comisión consideró que los gastos controvertidos tenían por objeto, en su totalidad, financiar el personal y el equipo necesarios para la realización de acciones de control y que, en la medida en que esos gastos formaban parte de la actividad principal de las autoridades nacionales, no podían optar a la financiación de la Unión. En tales circunstancias y habida cuenta de que, según el escrito de 5 de diciembre de 2013, los gastos controvertidos tienen todos el mismo objeto, no puede reprocharse a la Comisión que haya motivado de manera global, sus reservas en cuanto a la financiación de esos gastos por la Unión.
- 37 De las consideraciones anteriores resulta que el escrito de 5 de diciembre de 2013 cumple los requisitos del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 885/2006.
- 38 Por consiguiente, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006

- 39 La República Portuguesa sostiene que la Decisión impugnada infringe el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006, que autoriza la financiación de las actividades de asistencia técnica que se precisan para la ejecución de un programa de apoyo. Pues bien, las acciones de control, por un lado, constituyen un tipo de actividades de asistencia técnica y, por otro, son necesarias para la ejecución de cualquier programa de apoyo. De ello se desprende que, como excepción al artículo 13 del Reglamento n.º 1290/2005, los gastos soportados por las autoridades nacionales que se refieren a los costes administrativos y de personal pueden optar a la financiación de la Unión cuando, como en el caso de autos, se comprometen para realizar una actividad de control y en el marco de un programa de apoyo.
- 40 La Comisión refuta las alegaciones de la República Portuguesa.
- 41 Con carácter preliminar, procede señalar que es pacífico entre las partes que los gastos controvertidos se efectuaron para financiar el personal y el equipo necesarios para la realización, por las autoridades portuguesas, de acciones de control, consistentes, en particular, en inspecciones efectuadas en el marco del subprograma para la Región Autónoma de las Azores. Por otra parte, tanto de los autos, concretamente del escrito de 5 de diciembre de 2013 y del escrito de las autoridades portuguesas de 7 de abril de 2014, como de las explicaciones orales de las partes en la vista resulta que las autoridades portuguesas que realizaron esas acciones de control y se vieron beneficiadas por los gastos en cuestión no eran el organismo pagador, con sede en Lisboa (Portugal), sino otras autoridades administrativas presentes en las Azores.
- 42 En consecuencia, el debate entre las partes no versa sobre la naturaleza y el objeto de los gastos controvertidos, sino únicamente sobre la cuestión, meramente jurídica, de si tales gastos pueden optar a la financiación de la Unión sobre la base del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.

- 43 A este respecto, es preciso recordar que los Reglamentos n.ºs 247/2006 y 793/2006 prevén medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas.
- 44 En particular, procede señalar que, en primer lugar, el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 dispone que un programa de apoyo incluye, entre otros aspectos, «una descripción de las medidas previstas, en particular, los regímenes de ayuda para la puesta en práctica del programa, así como, en su caso, información acerca de las necesidades observadas en lo concerniente a los estudios, proyectos de demostración, y actividades de formación y asistencia técnica que se precisen a efectos de la preparación, aplicación o adaptación de las medidas consideradas».
- 45 Seguidamente, el artículo 25, tercer guion, del Reglamento n.º 247/2006 prevé la adopción de disposiciones de aplicación de ese Reglamento en relación con «los estudios, proyectos de demostración y actividades de formación y asistencia técnica a que se refiere el artículo 12, letra c), [del citado Reglamento]».
- 46 Por último, el artículo 50 del Reglamento n.º 793/2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación previstas en el artículo 25, tercer guion, del Reglamento n.º 247/2006, enuncia que «los fondos destinados a la financiación de los estudios, proyectos de demostración, medidas de formación y medidas de asistencia técnica previstos en programas aprobados en virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento [...] n.º 247/2006 [...] no podrán sobrepasar un 1 % del presupuesto total dedicado a la financiación del programa».
- 47 De todas estas disposiciones resulta que los estudios, los proyectos de demostración, las actividades de formación y las actividades de asistencia técnica a los que se refiere el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 y previstos por un programa de apoyo en favor de una región ultraperiférica pueden optar, en principio, a la financiación de la Unión, siempre que se vinculen a la preparación, la aplicación o la adaptación de medidas de apoyo.
- 48 Sin embargo, es preciso señalar que los Reglamentos n.ºs 247/2006 y 793/2006 no contienen ninguna disposición que defina los diferentes tipos de acciones que mencionan. En particular, esos reglamentos no especifican si las «actividades [...] de asistencia técnica que se precisen a efectos de [...] la aplicación [de] medidas [de apoyo]» a las que se refiere el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 incluyen o no las acciones de control realizadas por las autoridades nacionales.
- 49 En estas circunstancias, procede examinar, si, como sostiene la República Portuguesa y niega la Comisión, actividades de control, como las efectuadas por las autoridades portuguesas, constituyen actividades de asistencia técnica que se precisen para la aplicación de una medida de apoyo en el sentido del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 50 En primer lugar, es preciso examinar si, para paliar la imprecisión de los Reglamentos n.ºs 247/2006 y 793/2006, es posible aplicar en el presente litigio una disposición del Derecho de la Unión que contenga una definición del concepto de «asistencia técnica» o, por lo menos, de extraer de ese Derecho una definición general y transversal del mencionado concepto que pueda ser extrapolada al presente litigio.
- 51 A este respecto, la República Portuguesa se refiere, por un lado, al artículo 5, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 y, por otro, al artículo 186 del Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO 2012, L 362, p. 1). Según la República Portuguesa, de estas disposiciones resulta que el concepto de «asistencia técnica» incluye las actividades de control precisas para la aplicación de un programa de apoyo.

- 52 Sin embargo, si bien es cierto que cada una de las dos disposiciones invocadas por la República Portuguesa aporta precisiones en cuanto al concepto de «asistencia técnica» y menciona, en particular, las actividades de control, ninguna de esas dos disposiciones es aplicable en el presente litigio.
- 53 En efecto, por un lado, el artículo 5, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, aunque versa sobre actividades de asistencia financiera financiadas por el FEAGA y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), rige únicamente las actividades de asistencia técnica financiadas de manera centralizada a iniciativa de la Comisión o por cuenta de esta. De ello se deduce que esta disposición no puede ser aplicada a actividades de asistencia técnica, tales como las previstas en el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores, las cuales, al ser ejecutadas a iniciativa de los Estados miembros, son financiadas de manera descentralizada por el FEAGA.
- 54 Por otro lado, el artículo 186 del Reglamento Delegado n.º 1268/2012 tiene como único objeto definir, en el contexto de la celebración de contratos públicos y de la concesión de subvenciones por la Unión, los conceptos de «[subvenciones y] contratos de asistencia técnica concluidos con el [Banco Europeo de Inversiones (BEI)] o con el Fondo Europeo de Inversiones [(FEI)]» y de «[subvenciones acordadas] al BEI o al [FEI] para acciones de asistencia técnica» que figuran, respectivamente, en los artículos 101, apartado 3, y 125, apartado 7, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1). De ello se deduce que esta disposición es ajena a la financiación por el FEAGA de los gastos de asistencia técnica efectuados por los Estados miembros en el contexto del Reglamento n.º 247/2006.
- 55 En tales circunstancias, la eventual inclusión de las acciones de control entre las actividades de asistencia técnica a las que se refiere el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 no puede resultar de la mera aplicación del artículo 5, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 o del artículo 186 del Reglamento Delegado n.º 1268/2012.
- 56 Además, el examen de las dos disposiciones invocadas por la República Portuguesa y del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 revela la existencia en el Derecho de la Unión de disposiciones que describen de manera diferente las acciones que están comprendidas en la asistencia técnica.
- 57 En particular, de la comparación entre esas diferentes disposiciones resulta que las acciones de control no se mencionan sistemáticamente entre las que están comprendidas en la asistencia técnica.
- 58 Así pues, si bien el artículo 186 del Reglamento Delegado n.º 1268/2012 define de forma concreta el concepto de «asistencia técnica» y se refiere explícitamente, en este sentido, a las actividades de evaluación, de auditoría y de control necesarias para la ejecución de un programa o una acción, no sucede lo mismo con el artículo 5 del Reglamento n.º 1290/2005 ni con el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 59 En efecto, en primer lugar, el artículo 5 del Reglamento n.º 1290/2005, con el título «Otras financiaciones, incluida la asistencia técnica», se limita a enumerar diferentes tipos de acciones sin definir expresamente el concepto de «asistencia técnica». Por otra parte, ese artículo hace referencia tanto a las «medidas de preparación, seguimiento, asistencia administrativa y técnica» como a las medidas de «evaluación, auditoría y control». Además, el citado artículo menciona, en su letra a), tanto las acciones relativas a «la asistencia técnica y administrativa» como las relativas a «la aplicación de los sistemas de control». Así pues, el artículo 5 del Reglamento n.º 1290/2005 no solo no menciona expresamente las acciones de control entre las acciones comprendidas en la asistencia técnica, sino que, por el contrario, presenta en dos ocasiones como dos tipos de actividades distintas las actividades de asistencia técnica, entendidas, en sentido restringido, como actividades de apoyo administrativo y técnico, por un lado, y las actividades de control, por otro.

- 60 En segundo lugar, el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006, por su parte, se refiere únicamente a los estudios, proyectos de demostración y a las actividades de formación y asistencia técnica. Lo mismo ocurre en el caso del artículo 25, tercer guion, del Reglamento n.º 247/2006 y del artículo 50 del Reglamento n.º 793/2006. De este modo, las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n.ºs 247/2006 y 793/2006, que son los únicos aplicables al presente litigio, no mencionan las acciones de evaluación, auditoría y control.
- 61 En tales circunstancias, dada la falta de coherencia entre las disposiciones antes mencionadas de los Reglamentos n.ºs 1290/2005 y 247/2006 y del Reglamento Delegado n.º 1268/2012, parece que, en el Derecho de la Unión y en particular en materia de FEAGA, por un lado, no existe una definición general y transversal del concepto de «asistencia técnica» que pueda ser extrapolada al presente litigio y, por otro, contrariamente a lo que sostiene la República Portuguesa, la expresión «asistencia técnica» no designa necesariamente un conjunto de acciones en el que se incluyen las acciones de control.
- 62 En segundo lugar, a falta de definición del concepto de «asistencia técnica» que pueda ser aplicada o extrapolada al presente litigio, es preciso interpretar el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 teniendo en cuenta no solo los términos de esta disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 10 de marzo de 2005, EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, apartado 21).
- 63 A este respecto, resulta útil recordar que, como se ha señalado en el anterior apartado 25, las medidas adoptadas en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión sobre la base del Reglamento n.º 247/2006 constituyen gastos del FEAGA en el sentido del Reglamento n.º 1290/2005.
- 64 En este contexto, es necesario señalar que, si bien el Reglamento n.º 1290/2005 prevé, en su artículo 5, letra a), la financiación de medidas de asistencia técnica y administrativa ejecutadas a iniciativa de la Comisión o por cuenta de esta, en cambio no contiene ninguna disposición que prevea la financiación de actividades de asistencia técnica realizadas a iniciativa de los Estados miembros.
- 65 Así pues, parece que, en la medida en que prevén la financiación de actividades de asistencia técnica que se precisen para la ejecución de un programa de apoyo a iniciativa de los Estados miembros en las regiones ultraperiféricas, las disposiciones del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 establecen reglas específicas que constituyen excepciones a las reglas generales del FEAGA previstas por el Reglamento n.º 1290/2005 y deben, por lo tanto, ser objeto de una interpretación estricta.
- 66 No obstante, en primer lugar, procede señalar que, como ya se indicado en el anterior apartado 60, ni el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 ni las otras disposiciones pertinentes de los Reglamentos n.ºs 247/2006 y 793/2006 mencionan las acciones de evaluación, de auditoría y de control.
- 67 En segundo lugar, se ha señalado asimismo en el anterior apartado 59 que, en el ámbito del FEAGA, la expresión «asistencia técnica» puede, en algunos supuestos y en particular en el marco del artículo 5, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, no hacer referencia a un conjunto de acciones que incluyen las acciones de control, sino designar únicamente actividades de asistencia administrativa y técnica en sentido estricto.
- 68 En tercer lugar, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 11 del Reglamento n.º 1290/2005, los pagos correspondientes a las financiaciones en virtud de ese Reglamento, salvo disposición en contrario, se abonarán íntegramente a los beneficiarios.
- 69 De esas disposiciones resulta que, en principio, los créditos afectados al FEAGA, y en particular los concedidos a los Estados miembros deben utilizarse para financiar gastos operativos que se traducen en pagos en favor de los beneficiarios.

- 70 De las consideraciones anteriores se deriva que, salvo disposición en contrario, tales créditos no pueden ser utilizados para ayudar a las autoridades nacionales a realizar actividades administrativas que normalmente les incumben.
- 71 Sin embargo, procede señalar que el control del respeto de los requisitos de concesión de las ayudas y de las primas incumbe normalmente a los Estados miembros, independientemente de la existencia de una medida de asistencia técnica.
- 72 En particular, en lo que atañe a las medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas, los Estados miembros están obligados a efectuar controles administrativos y controles sobre el terreno en aplicación del artículo 27 del Reglamento n.º 247/2006, y de los artículos 30 a 33 del Reglamento n.º 793/2006.
- 73 Procede añadir que tales controles, y en particular los controles sobre el terreno, incumben a las autoridades nacionales competentes, que pueden ser autoridades distintas del organismo pagador, como las autoridades administrativas portuguesas mencionadas en el anterior apartado 41.
- 74 En tales circunstancias, y teniendo en cuenta todas las consideraciones realizadas en los anteriores apartados 63 a 73, de la interpretación literal, sistemática y teológica del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006, resulta que las «actividades [...] de asistencia técnica que se precisen a efectos de la [...] aplicación [de] medidas [de apoyo]» que menciona no incluyen las acciones de control efectuadas por las autoridades nacionales.
- 75 Esta interpretación no queda desvirtuada por la alegación de la República Portuguesa basada, en primer lugar, en que la aplicación de un programa de apoyo incluye necesariamente actividades de control y, en segundo lugar, en que la asunción de los gastos relativos a tales actividades de control fueron previstos expresamente en el subprograma para la Región Autónoma de las Azores.
- 76 En efecto, en primer término, la circunstancia de que serían necesarias acciones de control para la buena ejecución de un programa de apoyo no permite ni calificarlas de actividades de asistencia técnica ni vincularlas a la «aplicación» de ese programa.
- 77 A este respecto, es preciso señalar que, por un lado, dado que no constituyen actividades de apoyo administrativo y técnico en sentido estricto, las actividades de control no constituyen asistencia técnica en el sentido del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 78 Por otro lado, es posible distinguir, entre las actividades a las que se refiere el artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006, cronológica y conceptualmente, en primer lugar, las actividades de preparación de una medida, después, las actividades necesarias para la aplicación concreta de esa medida y, por último, las actividades que tratan de controlar la buena ejecución de la citada medida.
- 79 En segundo lugar, procede recordar que, en virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 247/2006, las medidas adoptadas en el marco de los programas de apoyo en favor de las regiones ultraperiféricas deberán ser conformes al Derecho de la Unión. Así pues, las disposiciones del programa de apoyo, aun cuando hayan sido aprobadas por la Comisión, no pueden permitir, en virtud del principio de jerarquía de las normas, que se introduzcan excepciones a las disposiciones del Derecho de la Unión, y ni siquiera pueden ser invocadas útilmente a efectos de la interpretación de estas. De ello se deduce que la circunstancia de que el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores prevea la asunción de los gastos directamente imputables a las actividades de control de ese subprograma carece de pertinencia por lo que se refiere a la cuestión de si las actividades de control realizadas por las autoridades nacionales figuran entre las actividades que pueden optar a la financiación de la Unión con arreglo al artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.

- 80 En estas circunstancias, las actividades de control que dieron lugar a los gastos controvertidos no constituyen actividades de asistencia técnica que se precisen para la aplicación de una medida de apoyo en el sentido del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 81 De las consideraciones anteriores resulta que los gastos controvertidos no pueden optar a la financiación de la Unión sobre la base del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006.
- 82 En consecuencia, el segundo motivo debe desestimarse.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

- 83 La República Portuguesa sostiene que la Decisión impugnada vulnera el principio de protección de la confianza legítima. En efecto, aduce que, por un lado, en la Decisión de 3 de marzo de 2009 la Comisión aprobó una medida de apoyo que se refiere expresamente, como gastos subvencionables, a los gastos directamente imputables a actividades de control. Por otro lado, las garantías ofrecidas por la Comisión se ajustan a las reglas aplicables. En tales circunstancias, la Decisión de 3 de marzo de 2009 generó en las autoridades portuguesas una expectativa legítima en cuanto a la subvencionabilidad de los gastos controvertidos.
- 84 La Comisión refuta las alegaciones de la República Portuguesa.
- 85 Con carácter preliminar, procede recordar que, según una jurisprudencia consolidada, el principio de protección de la confianza legítima figura entre los principios fundamentales de la Unión (véanse las sentencias de 5 de mayo de 1981, Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, apartado 48, y de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 86 De la jurisprudencia resulta asimismo que todo justiciable tendrá derecho a invocar el principio cuando se encuentre en una situación de la cual se desprenda que la Administración de la Unión, al darle seguridades concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas. Constituyen seguridades de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes. Además, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables (véanse las sentencias de 18 de julio de 2007, AER/Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión, C-537/08 P, EU:C:2010:769, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 87 Además, consta que el principio de protección de la confianza legítima puede ser invocado también por un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión, C-335/09 P, EU:C:2012:385, apartados 180 y 181).
- 88 Procede examinar a la luz de las consideraciones anteriores si, en el caso de autos, el principio de protección de la confianza legítima se oponía a que la Comisión excluyera los gastos controvertidos de la financiación de la Unión.
- 89 En primer lugar, es preciso examinar si la Decisión de 3 de marzo de 2009 contiene garantías precisas, incondicionales y coherentes en cuanto a si los gastos a los que se refiere el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores podían optar a la financiación de la Unión.
- 90 A este respecto, resulta útil recordar el contexto jurídico en el que se enmarca la Decisión de 3 de marzo de 2009 por la que se aprueban las modificaciones del programa general presentadas a la Comisión por la República Portuguesa.

- 91 A efectos de la ejecución de medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas, el artículo 24 del Reglamento n.º 247/2006 prevé un procedimiento de evaluación y de aprobación por la Comisión de los proyectos de programas generales propuestos por los Estados miembros. Asimismo, el artículo 49 del Reglamento n.º 793/2006 instaura un procedimiento de aprobación por la Comisión de las modificaciones que los Estados miembros desean aportar a esos programas generales.
- 92 De esas disposiciones resulta que la aprobación por la Comisión de las medidas de apoyo contenidas en los programas generales constituye un presupuesto indispensable para la financiación de tales medidas por el FEAGA.
- 93 Sin embargo, los programas generales tienen carácter de previsión, de modo que, al aprobarlas, la Comisión no se posiciona, en principio de forma definitiva sobre la conformidad de las medidas que contienen con el conjunto de las normas aplicables del Derecho de la Unión y, por tanto, sobre la posibilidad de que tales medidas opten a la financiación de la Unión. Así pues, de la mera aprobación por la Comisión de un programa general no puede deducirse ni que las medidas contenidas en ese programa sean necesariamente conformes al conjunto de reglas aplicables del Derecho de la Unión ni que la posibilidad de que tales medidas opten a la financiación de la Unión ya no pueda ser cuestionada por la Comisión, en particular en el contexto del procedimiento de liquidación de conformidad previsto en el artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005 (véanse, en este sentido y por analogía, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto República Checa/Comisión, C-4/17 P, EU:C:2018:237, apartados 48, 49, 52 y 59).
- 94 En el caso de autos, consta que el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores, introducido en el programa general mediante la Decisión de 3 de marzo de 2009, por un lado, menciona, entre los gastos subvencionables, determinados gastos directamente imputables a «actividades [...] de control» y, por otro, designa como beneficiarios de la medida a las «autoridades de gestión».
- 95 Sin embargo, es preciso señalar que, en primer lugar, la parte dispositiva de la Decisión de 3 de marzo de 2009 se limita a aprobar las modificaciones del programa general presentadas por la República Portuguesa sobre la base del artículo 49 del Reglamento n.º 793/2006 y no se pronuncia expresamente sobre la posibilidad de que los gastos que se comprometan en el marco de ese programa puedan optar a la financiación por la Unión.
- 96 Seguidamente, si bien es cierto que, en el considerando 2 de la Decisión de 3 de marzo de 2009, la Comisión indicó en términos generales que «la modificación [del programa general] respet[aba] los objetivos y las exigencias del Reglamento [...] n.º 247/2006», en cambio la citada Decisión no se pronunció específicamente sobre la conformidad de la medida introducida en el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de Azores con las disposiciones del artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006 ni tampoco se pronunció expresamente sobre la conformidad de dicha medida con el conjunto de las disposiciones aplicables en materia de FEAGA.
- 97 Por último, la parte dispositiva de la Decisión de 3 de marzo de 2009 precisa que la aprobación a la que esta Decisión procede «no cubre las modalidades de control y las sanciones, que serán examinadas en el marco de las auditorías del FEAGA».
- 98 En estas circunstancias, habida cuenta del tenor de la Decisión de 3 de marzo de 2009 y del contexto jurídico en el que fue adoptada, no puede considerarse que la Comisión aportara a las autoridades portuguesas, en el momento de la adopción de dicha Decisión, información precisa, incondicional y coherente en cuanto a la subvencionabilidad por parte de la Unión de los gastos relativos a las actividades de control mencionadas en el punto 4.6 del anexo I del subprograma para la Región Autónoma de las Azores.

- 99 En segundo lugar, es preciso recordar que de la respuesta aportada al segundo motivo resulta que, con arreglo al artículo 12, letra c), del Reglamento n.º 247/2006, los gastos efectuados por las autoridades nacionales en el marco de actividades de control no pueden optar a la financiación de la Unión.
- 100 De lo anterior se desprende que, aun cuando se admitiera que, al aprobar, mediante la Decisión de 3 de marzo de 2009, la introducción, en el programa general, de una nueva medida de asistencia técnica, la Comisión ofreció a las autoridades portuguesas garantías precisas en cuanto a la asunción por el FEAGA de determinados gastos efectuados en el marco de actividades de control realizadas por las autoridades portuguesas, tales garantías serían, en cualquier caso, contrarias a las normas aplicables y, por consiguiente, no pudieron generar en la demandante expectativas legítimas en cuanto a la subvencionabilidad de los gastos controvertidos por parte de la Unión.
- 101 De las consideraciones anteriores resulta que la invocación por parte de la República Portuguesa del principio de protección de la confianza legítima no está fundada.
- 102 Por consiguiente, procede rechazar el primer motivo y, por lo tanto, desestimar el recurso.

Costas

- 103 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 104 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la República Portuguesa, procede condenarla en costas como ha solicitado la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de noviembre de 2018.

Firmas