



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 18 de enero de 2023 \*

«FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Gastos efectuados por Rumanía — Programa nacional de desarrollo rural 2007-2013 — Métodos de cálculo de las cuotas de ayuda correspondientes a la submedida “1a” de la medida 215 — Pagos en favor del bienestar de los “cerdos de engorde” y de las “cerdas jóvenes” — Aumento mínimo del 10 % del espacio disponible asignado a cada animal — Obligación de motivación — Confianza legítima — Seguridad jurídica — Calificación jurídica de los hechos — Artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 — Directrices para calcular las correcciones financieras en el marco de los procedimientos de liquidación de conformidad y de liquidación financiera de cuentas»

En el asunto T-33/21,

**Rumanía**, representada por las Sras. E. Gane y L.-E. Bațagoi, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por la Sra. J. Aquilina y los Sres. A. Biolan y M. Kaduczak, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise (Ponente) y J. Martín y Pérez de Nanclares, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 14 de julio de 2022;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: rumano.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, Rumanía solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1734 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2020, 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 2020, L 390, p. 10), en tanto en cuanto esta Decisión excluye ciertos gastos que efectuó Rumanía en los ejercicios 2017 a 2019, por un importe de 18 717 475,08 euros (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

### Antecedentes del litigio

- 2 Mediante Decisión C(2008) 3831, de 16 de julio de 2008, la Comisión Europea aprobó el programa nacional de desarrollo rural de Rumanía correspondiente al período 2007-2013 (en lo sucesivo, «PNDR 2007-2013»).
- 3 El 14 de septiembre de 2011, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Rumanía presentó a la Comisión una solicitud de revisión del PNDR 2007-2013, en virtud del artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2006, L 368, p. 15). Una de las modificaciones propuestas era introducir la medida 215 — Pagos en favor del bienestar de los animales (en lo sucesivo, «medida 215»). Esta medida preveía pagos compensatorios por las pérdidas de ingresos y por los costes adicionales soportados por los agricultores criadores de aves de corral y de cerdos que, conforme al PNDR 2007-2013, asumieran voluntariamente la puesta en práctica de ciertas normas en materia de bienestar animal. La ayuda se concedía en virtud de compromisos plurianuales asumidos por los agricultores durante un período mínimo de cinco años.
- 4 Mediante el escrito ARES(2011) 1344895, de 13 de diciembre de 2011, la Comisión comunicó a Rumanía que había recibido y analizado la propuesta de modificación del PNDR 2007-2013. Señaló que, en su forma de entonces, la propuesta de modificación no era admisible y solicitó aclaraciones. En particular, en lo que respecta a la medida 215, la Comisión se refirió a los métodos de cálculo de las cuotas de ayuda correspondientes a la medida 215, solicitando correcciones.
- 5 El 22 de marzo de 2012, las autoridades rumanas introdujeron los métodos de cálculo revisados en el sistema de gestión de fondos de la Unión SFC2007.
- 6 Mediante el escrito ARES(2012) 411175, de 4 de abril de 2012, la Comisión aprobó la séptima modificación del PNDR 2007-2013, incluida la medida 215. Según dicho escrito, «los servicios de la Comisión [habían] analizado las modificaciones propuestas» y habían considerado que tales «modificaciones [...] [respetaban] las disposiciones pertinentes del Reglamento [(CE)] n.º 1698/2005 [del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2005, L 277, p. 1)] y del Reglamento n.º 1974/2006» y que, «en consecuencia, se [aceptaban] las propuestas».
- 7 Mediante la Decisión de Ejecución C(2012) 3529 final de la Comisión, de 25 de mayo de 2012, se modificó el PNDR 2007-2013 y se introdujo la medida 215.

- 8 Del 18 al 29 de mayo de 2015, el Tribunal de Cuentas Europeo llevó a cabo una misión de auditoría en Rumanía y constató errores en los pagos efectuados con arreglo a la medida 215. Según sus constataciones preliminares, que se notificaron a las autoridades rumanas el 18 de septiembre de 2015, se habían detectado errores en el método de cálculo de los pagos compensatorios en relación con distintas submedidas de la medida 215. Dichos errores habían dado lugar a la concesión de una sobrecompensación a los agricultores, infringiendo por tanto el artículo 40 del Reglamento n.º 1698/2005. Entre las submedidas de la medida 215 a las que se refieren las constataciones del Tribunal de Cuentas figuraba la submedida «1a»: «cerdos de engorde», «cerdas jóvenes» y «cerdas» — Aumento mínimo del 10 % del espacio disponible asignado a cada animal (en relación únicamente con los «cerdos de engorde» y las «cerdas jóvenes») (en lo sucesivo, «submedida controvertida»).
- 9 Mediante el escrito n.º 493, de 7 de enero de 2016, y el escrito E7324, de 24 de marzo de 2016, las autoridades rumanas solicitaron el apoyo de la Comisión para encontrar una solución e indicaron que, en la fecha de las constataciones del Tribunal de Cuentas, es decir, el 18 de septiembre de 2015, ya no podía modificarse el PNDR 2007-2013.
- 10 Mediante escrito de 25 de enero de 2016, el Tribunal de Cuentas concluyó que los gastos correspondientes a la submedida controvertida no eran subvencionables, puesto que el método de cálculo de las cuotas de ayuda aplicadas era erróneo.
- 11 Después de analizar las constataciones del Tribunal de Cuentas y las respuestas de las autoridades rumanas, la Comisión decidió iniciar una primera auditoría administrativa, con la referencia RD 2/2016/031/RO, en relación con la medida 215 relativa al bienestar de los animales en Rumanía, con respecto a los ejercicios 2014 a 2016 (en lo sucesivo, «primera auditoría»).
- 12 Mediante el escrito ARES(2016) 1403661, de 21 de marzo de 2016, la Comisión consideró que los pagos correspondientes, en particular, a la submedida controvertida adolecían de errores sistémicos y no eran conformes al artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. Solicitó a las autoridades rumanas información adicional, en particular sobre esta submedida. En efecto, según la información de que la Comisión disponía, faltaba un control fundamental y los pagos efectuados con cargo a dicha submedida adolecían, al parecer, de irregularidades generalizadas susceptibles de hacer que los gastos correspondientes no pudieran acogerse a la financiación de la Unión.
- 13 Mediante el escrito ARES(2017) 1331659, de 14 de marzo de 2017, la Comisión solicitó a las autoridades rumanas que calcularan de nuevo las cuotas de pago y propuso aplicar una corrección financiera en los ejercicios 2014 a 2016. Concretamente propuso, en particular, aplicar una corrección financiera a tanto alzado del 25 % de los gastos correspondientes a los pagos compensatorios efectuados por el organismo autorizado rumano en virtud de la submedida controvertida y correcciones calculadas de manera puntual para los gastos efectuados con cargo a submedidas distintas de la submedida controvertida.
- 14 Las autoridades rumanas iniciaron un procedimiento de conciliación con la referencia 17/RO/796 (en lo sucesivo, «procedimiento 17/RO/796») por un importe de 28 087 745,37 euros correspondiente a los pagos efectuados en virtud de la submedida controvertida, durante los ejercicios 2014 a 2016.

- 15 En su informe presentado en el marco del procedimiento 17/RO/796, que figura en su escrito ARES(2017) 4685136, de 26 de septiembre de 2017, el órgano de conciliación concluyó que no estaba justificada la corrección a tanto alzado del 25 %, basándose en particular en que, habida cuenta de las circunstancias del caso, no podía considerarse que faltara un control fundamental (véase el apartado 12 de la presente sentencia), y manifestó dudas acerca de la aplicación de una corrección para el período anterior a la fecha de notificación de las constataciones preliminares de la misión de auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas.
- 16 En su posición final, que consta en su escrito ARES(2018) 1348956, de 12 de marzo de 2018, y en su informe de síntesis ARES(2018) 2487854, de 16 de mayo de 2018, la Comisión, en particular, mantuvo su conclusión de que los pagos efectuados en virtud de la submedida controvertida infringían el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005.
- 17 El 13 de junio de 2018, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2018/873, 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 2018, L 152, p. 29). En virtud de dicha Decisión, la Comisión aplicó a Rumanía una corrección financiera a tanto alzado del 25 %, correspondiente a un importe de 13 184 846,61 euros, por los ejercicios fiscales 2015 y 2016, debido a la sobrevaloración de la cuantía de los pagos efectuados por el organismo autorizado rumano en virtud de la submedida controvertida, sujeta al sistema integrado de control y gestión (SIGC) en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).
- 18 Rumanía interpuso un recurso de anulación parcial de la Decisión de Ejecución 2018/873. Mediante auto de 30 de abril de 2019, Rumanía/Comisión (T-530/18, EU:T:2019:269), se declaró la inadmisibilidad de dicho recurso por extemporáneo. El recurso de casación interpuesto por Rumanía contra el citado auto fue desestimado mediante la sentencia de 10 de septiembre de 2020, Rumanía/Comisión (C-498/19 P, no publicada, EU:C:2020:686).
- 19 Después del cierre del ejercicio 2016, la Comisión llevó a cabo una nueva auditoría, con la referencia RD 2/2018/031/RO, con respecto a los ejercicios 2017 a 2019 (en lo sucesivo «segunda auditoría»). Al considerar que las autoridades rumanas habían infringido el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005, la Comisión propuso, en particular, excluir de la financiación del Feader un importe de 18 717 475,08 euros, correspondiente a una corrección financiera a tanto alzado del 25 % de los gastos efectuados en relación con la submedida controvertida del PNDR 2007-2013. En lo que atañe a dicha submedida, que preveía pagos compensatorios a los criadores de «cerdos de engorde» según una cuota de ayuda de 41,40 euros por unidad de ganado mayor (UGM), de «cerdas jóvenes» según una cuota de ayuda de 165 euros por UGM, y de «cerdas» según una cuota de ayuda de 23,30 euros por UGM, la Comisión apreció los mismos errores que en la primera auditoría. Más concretamente, según la Comisión, las cuotas de pago para las categorías de «cerdos de engorde» y «cerdas jóvenes» estaban sobrevaloradas, ya que el ahorro de forraje no tenía en cuenta el aumento real del peso de los animales y no se había deducido el precio de entrada inicial de los animales no criados. Por tanto, en virtud del artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 y n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347 p. 549), la Comisión suspendió sistemáticamente el 25 % de todos los importes reclamados por las autoridades rumanas en relación con la submedida controvertida.

- 20 Mediante el escrito n.º 545, de 9 de julio de 2018, las autoridades rumanas facilitaron información complementaria relativa, entre otras cosas, a las modalidades utilizadas para efectuar los pagos compensatorios en el marco de la medida 215 y comunicaron de nuevo a la Comisión la imposibilidad objetiva de modificar el PNDR 2007-2013. Dichas autoridades comunicaron asimismo a la Comisión que los beneficiarios que habían recibido pagos compensatorios inferiores a los previstos en los compromisos asumidos con arreglo a la medida 215 del PNDR 2007-2013 habían presentado demandas ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 21 Mediante su escrito ARES(2018) 638947, de 12 de diciembre de 2018, la Comisión solicitó aclaraciones a las autoridades rumanas y les remitió el acta de una reunión bilateral de 20 de noviembre de 2018. Las autoridades rumanas respondieron mediante los escritos n.º 241040, de 8 de enero de 2019, y n.º 133, de 12 de febrero de 2019, en los que pidieron, entre otras cosas, aclaraciones acerca de la forma de revisar el PNDR 2007-2013, puesto que, según afirmaron, para modificar las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida era necesario modificar dicho programa y el plazo para hacerlo ya había expirado en la fecha de notificación de las constataciones del Tribunal de Cuentas.
- 22 Mediante el escrito ARES(2019) 1368242, de 28 de febrero de 2019, la Comisión indicó que el PNDR 2007-2013 ya no podía ser revisado, pero que podía aceptar, en principio, que los cambios del importe de los pagos correspondientes a la medida 215 se reflejasen en una modificación del programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020.
- 23 A raíz de las conversaciones e intercambios de información entre las autoridades rumanas y la Comisión, esta última, mediante el escrito ARES(2019) 5096803, de 5 de agosto de 2019, notificó a Rumanía su propuesta de excluir de la financiación de la Unión un importe de 18 717 475,08 euros que constituía una corrección a tanto alzado del 25 % de los gastos efectuados en relación con la submedida controvertida en los ejercicios 2017 a 2019. En dicho escrito, la Comisión especificó que, conforme al artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento n.º 1306/2013 en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DO 2014, L 255, p. 18), existía un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión, ya que cabía presumir razonablemente que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares podía acarrear al presupuesto de la Unión un perjuicio financiero excepcionalmente alto. Según la Comisión, Rumanía había cometido «irregularidades generalizadas», en el sentido del apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras en el marco de los procedimientos de liquidación de conformidad y de liquidación financiera de cuentas, que figuran en la Comunicación de la Comisión C(2015) 3675 final, de 8 de junio de 2015 (en lo sucesivo, «Directrices para calcular las correcciones financieras»), que justificaban la aplicación de un porcentaje de corrección igual al 25 %.
- 24 Mediante su escrito n.º 662, de 11 de septiembre de 2019, las autoridades rumanas señalaron que la solución propuesta por la Comisión, a la que se refiere el apartado 22 anterior, era inaplicable. Por tanto, iniciaron un nuevo procedimiento de conciliación, con la referencia 19/RO/856, en relación con el importe de 18 717 475,08 euros (en lo sucesivo, «procedimiento 19/RO/856»).
- 25 En su informe presentado en el marco del procedimiento 19/RO/856, que figura en su escrito ARES(2019) 7587324, de 10 de diciembre de 2019, el órgano de conciliación declaró que no era posible la conciliación e indicó, entre otras cosas, que no estaba convencido de que los elementos

considerados en este caso estuvieran comprendidos en el concepto de «irregularidad» en el sentido de las Directrices para calcular las correcciones financieras (véase el apartado 23 de la presente sentencia).

- 26 Mediante su escrito ARES(2020) 2031991, de 14 de abril de 2020, que contiene su posición final, y mediante su informe de síntesis ARES(2020) 5780976, de 22 de octubre de 2020, la Comisión concluyó que los pagos efectuados en virtud de la submedida controvertida infringían el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. Así pues, afirmó que el importe de 18 717 475,08 euros, correspondiente al 25 % de los gastos relativos a dicha submedida, debía excluirse de la financiación de la Unión.
- 27 El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, y, en particular, aplicó a Rumanía una corrección financiera a tanto alzado en virtud de la cual se excluyó el 25 % de los gastos efectuados por el organismo pagador autorizado rumano y declarados con cargo al Feader, por un importe de 18 717 475,08 euros, debido a la sobrevaloración de la cuantía de los pagos compensatorios realizados en virtud de la submedida controvertida, durante los ejercicios 2017 a 2019.

### **Pretensiones de las partes**

- 28 Rumanía solicita al Tribunal General que:
- Anule la Decisión impugnada, en la medida en que excluye los gastos efectuados por el organismo pagador autorizado rumano con cargo al Feader en relación con la submedida controvertida durante los ejercicios 2017 a 2019, por un importe de 18 717 475,08 euros;
  - Condene en costas a la Comisión.
- 29 La Comisión solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a Rumanía.

### **Fundamentos de Derecho**

- 30 En apoyo de su recurso, Rumanía invoca, en esencia, dos motivos. El primer motivo se basa en el ejercicio irregular, por parte de la Comisión, de su competencia para excluir determinados importes de la financiación de la Unión sobre la base del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 e incluye seis imputaciones. El segundo motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 31 Procede analizar primero el segundo motivo.
- 32 Por otra parte, es preciso señalar que, en el segundo motivo, Rumanía alega asimismo que la Comisión cometió un error de Derecho. Dado que se formula una alegación idéntica en la tercera imputación del primer motivo, procede responderla con ocasión del examen de ese motivo y de la imputación correspondiente.

***Segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación***

- 33 Rumanía alega que la Comisión no explica las razones por las que excluyó un importe total de 18 717 475,08 euros de la financiación de determinados gastos efectuados con cargo al Feader en los ejercicios 2017 a 2019.
- 34 Según Rumanía, la Comisión no ha explicado suficientemente por qué una metodología de cálculo supuestamente errónea constituye uno de los supuestos previstos en el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, esto es, una irregularidad, en el sentido de las Directrices para calcular las correcciones financieras. Además, la Comisión no ha invocado la negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 % de los gastos y tampoco ha justificado su posición cambiante en cuanto a la calificación jurídica de la metodología de cálculo supuestamente errónea (véanse los apartados 12, 15, 23 y 25 anteriores). El cambio de la terminología utilizada por la Comisión para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado obstaculiza los esfuerzos realizados por las autoridades rumanas para comprender los motivos en que se basa la Decisión impugnada.
- 35 La Comisión refuta las alegaciones de Rumanía.
- 36 Es preciso recordar que la obligación de motivación prevista en el artículo 296 TFUE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues esta última pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. Desde este punto de vista, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Rumanía/Comisión, T-145/15, EU:T:2017:86, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 37 Concretamente, la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Rumanía/Comisión, T-145/15, EU:T:2017:86, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 38 No puede exigirse, sin embargo, que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. En efecto, la cuestión de si la motivación de una decisión cumple las exigencias que se han recordado en los apartados 36 y 37 anteriores debe abordarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Rumanía/Comisión, T-145/15, EU:T:2017:86, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 39 Además, cuando una decisión ha sido adoptada en un contexto que el interesado conoce bien, puede ser motivada de forma sucinta (sentencia de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartado 44; véase también, en este sentido, la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Alemania/Comisión, C-301/96, EU:C:2003:509, apartados 89 y 92).

- 40 Procede recordar asimismo que, en el contexto concreto de las decisiones relativas a la liquidación de cuentas, la motivación de una decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esa decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo de los fondos agrícolas (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, Grecia/Comisión, C-332/01, EU:C:2004:496, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 41 A la luz de la jurisprudencia citada en los apartados 36 a 40 anteriores, procede examinar si la Comisión ha explicado de modo suficiente las razones por las que consideró que concurrían las circunstancias, previstas en el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y en el apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras, que demuestran una mayor gravedad de las deficiencias, suponen un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión y para la cuales las citadas disposiciones prevén la aplicación de un porcentaje de corrección a tanto alzado igual al 25 %.
- 42 A este respecto, en primer lugar, debe señalarse que la Decisión de Ejecución 2018/873 y el diálogo administrativo mantenido antes de la Decisión impugnada forman parte del contexto en el que se inscribe dicha Decisión y, por consiguiente, según la jurisprudencia citada en el apartado 40 anterior, pueden tenerse en cuenta para apreciar la suficiencia de su motivación. Además, la propia Comisión, en su segunda auditoría, ha aludido en varias ocasiones a la primera auditoría, indicando que los elementos esenciales ya habían sido debatidos y decididos y que utilizaba la primera auditoría para completar sus respuestas a los elementos señalados por las autoridades rumanas.
- 43 En segundo lugar, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 40 de la presente sentencia, es preciso tener en cuenta los intercambios oficiales realizados entre la Comisión y las autoridades rumanas con vistas a la adopción de la Decisión impugnada, ya que contienen un resumen de los principales puntos debatidos en el transcurso del procedimiento y también forman parte del contexto en el que se inscribe dicha Decisión. Tales intercambios incluyen el escrito relativo a las constataciones de 8 de mayo de 2018, al que Rumanía respondió mediante su escrito de 9 de julio de 2018, la reunión bilateral de 20 de noviembre de 2018, cuya acta fue comunicada a Rumanía mediante escrito de 12 de diciembre de 2018, al que Rumanía también respondió el 8 de enero de 2019, el escrito de conciliación de 5 de agosto de 2019, la posición final que figura en el escrito de 14 de abril de 2020 y el informe de síntesis relativo a la Decisión impugnada.
- 44 De los documentos citados en los apartados 42 y 43 se desprende que la Comisión comunicó a las autoridades rumanas que las cuotas de pago aplicadas en relación con la submedida controvertida eran demasiado elevadas. Más concretamente, la Comisión afirmó en dichos documentos que el método de cálculo utilizado por Rumanía para determinar las cuotas de pago no tuvo en cuenta, para calcular los ahorros de forraje, el aumento real del peso de los animales, es decir, que los animales pasaron de 30 a 103 kilogramos (kg) antes de ser entregados. Por otra parte, la Comisión también comunicó a las autoridades rumanas que, al aplicar ese método de cálculo de la cuota de la ayuda compensatoria, no se había deducido el precio de entrada inicial de los animales no comprados. Según la Comisión, al calcular el porcentaje de compensación que cubre los costes adicionales y la pérdida de ingresos por la submedida controvertida, debía deducirse el precio de los animales que ya no se habían comprado a raíz de los compromisos asumidos voluntariamente por los criadores de cerdos de incrementar en un 10 % el espacio disponible para cada animal.

- 45 La Comisión consideró que el hecho de que no se hubiera tenido en cuenta el aumento real del peso de los animales a efectos del cálculo del ahorro de forraje ni se hubiera deducido el precio de entrada inicial de los animales para fijar las cuotas de ayuda contravenía las disposiciones del artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005, según el cual las ayudas en favor del bienestar de los animales cubren los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de los compromisos suscritos. El razonamiento seguido por la Comisión consistió en estimar que una determinada parte de todos los pagos compensatorios efectuados en virtud de la submedida controvertida no podía financiarse con cargo al presupuesto de la Unión, debido a la utilización sistemática de cuotas sobrevaloradas para calcular dichos pagos. Por lo tanto, con el fin de proteger los fondos agrícolas, la Comisión suspendió sistemáticamente el 25 % de todos los importes solicitados por las autoridades rumanas en virtud de la submedida controvertida y, a continuación, aplicó una corrección a tanto alzado del 25 % de los gastos correspondientes a dicha submedida.
- 46 Rumanía cuestiona que las explicaciones ofrecidas por la Comisión sean suficientes para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 % y considera que el cambio de la terminología utilizada para calificar el presunto error del que adolece el método de cálculo de las cuotas de ayuda previstas por la submedida controvertida constituye un obstáculo para comprender dicha corrección.
- 47 En este contexto, es preciso recordar que los criterios y la metodología para la aplicación de correcciones en el ámbito del artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se prevén en el artículo 12 del Reglamento Delegado n.º 907/2014. Del artículo 12, apartado 6, de dicho Reglamento Delegado se desprende que, cuando los importes que deban excluirse de la financiación de la Unión no puedan determinarse mediante el cálculo o la extrapolación contemplados en el artículo 12, apartados 2 y 3, de ese Reglamento Delegado, la Comisión aplicará las correcciones correspondientes a tanto alzado, teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción y su propia estimación del riesgo de perjuicio financiero causado a la Unión. Según el artículo 12, apartado 7, del mismo Reglamento Delegado, a la hora de establecer el nivel de las correcciones a tanto alzado, la Comisión deberá tener en cuenta específicamente las circunstancias que demuestran una mayor gravedad de las deficiencias y suponen un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión. El artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado prevé, entre tales circunstancias, la de que se constate que no existe la aplicación, por el Estado miembro, de un sistema de control o este presenta graves deficiencias, y que existan indicios «de irregularidad y negligencias generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas».
- 48 En las Directrices para calcular las correcciones financieras la Comisión enunció los principios generales y el nivel de la corrección a tanto alzado que puede proponer en virtud del artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014. El apartado 3.2.5 de dichas Directrices establece que «cuando se constata que la aplicación por el Estado miembro de un sistema de control está ausente o presenta graves deficiencias, y hay indicios de irregularidad y de negligencia generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas [...], en estas circunstancias, estará justificada una corrección del 25 %, ya que podrá concluirse fundamentalmente que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares acarrea al presupuesto de la Unión un perjuicio excepcionalmente alto».
- 49 En su posición final y en su informe de síntesis, elaborados con ocasión de la segunda auditoría y de los que Rumanía tuvo conocimiento, la Comisión especificó que, en su opinión, en este caso las irregularidades se debían a que las autoridades rumanas habían utilizado sistemáticamente una

metodología de cálculo errónea para determinar las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida, y no a que hubieran aplicado dicha medida a cada beneficiario como contrapartida de los compromisos asumidos por él. En los citados documentos la Comisión indicó que, según la información disponible, el sistema de gestión y control de la submedida controvertida en Rumanía presentaba graves deficiencias y existían indicios de irregularidades generalizadas que daban lugar a una sobrecompensación sistemática de los agricultores. Dado que las autoridades rumanas no proporcionaron el cálculo del riesgo generado para los fondos agrícolas e indicaron, sin embargo, la población de riesgo, la Comisión consideró que la aplicación de una corrección de, al menos, un 25 % era conforme al artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2004 y a las Directrices para calcular las correcciones financieras y cubría los gastos efectuados en los ejercicios 2017 a 2019 (del 16 de octubre de 2016 al 31 de diciembre de 2018).

- 50 En los documentos mencionados en el apartado 49 anterior de la presente sentencia, la Comisión subrayó que el Tribunal de Cuentas había calculado una sobrecompensación del 38,41 % y que, sin embargo, había propuesto un porcentaje de corrección menos elevado a fin de tener en cuenta determinadas alegaciones presentadas por las autoridades rumanas, según las cuales el riesgo de sobrecompensación podría ser en realidad menor, sin que pudiera cuantificarse a través de medios puramente matemáticos. En efecto, las autoridades rumanas habían solicitado que se tuviera en cuenta la tecnología de alimentación *ad libitum* (a voluntad), el aumento del peso medio para el sacrificio en los últimos años y el aumento de los costes fijos de los animales restantes. Dado que las autoridades rumanas no habían facilitado un nuevo cálculo de las cuotas de pago, la Comisión consideró que el porcentaje a tanto alzado del 25 % era la mejor estimación del riesgo para los fondos agrícolas que podía efectuarse con un esfuerzo proporcionado.
- 51 La referencia, contenida en los documentos preparatorios de la Decisión impugnada que se citan en el apartado 49 anterior, a la existencia de «irregularidades generalizadas» y de «negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas» para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 % constituye una motivación suficiente para permitir a las autoridades rumanas comprender la aplicación de dicha corrección financiera. La conclusión del carácter sistemático de la sobrecompensación, que afecta a todos los pagos compensatorios efectuados en virtud de la submedida controvertida, fue lo que llevó a la Comisión a apreciar irregularidades generalizadas y a estimar que, dado que las autoridades rumanas no habían facilitado un cálculo puntual de dicha sobrecompensación, el 25 % de los importes gastados en relación con la submedida controvertida debía excluirse de la financiación de la Unión con arreglo al artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, al artículo 12 del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y a las Directrices para calcular las correcciones financieras.
- 52 Por otra parte, es preciso señalar que las autoridades rumanas han ejercido su facultad de formular observaciones sobre las deficiencias detectadas. Una parte de sus alegaciones indujo a la Comisión a considerar que no se trataba de una falta de un control fundamental, sino más bien de irregularidades generalizadas (véanse los apartados 12, 15, 23 y 25 de la presente sentencia). Se desprende asimismo de estos intercambios, citados en el apartado 43 anterior, que las cuestiones controvertidas en el presente asunto fueron expuestas y debatidas ante el órgano de conciliación que, además, apoyó la posición de Rumanía. Por consiguiente, debe rechazarse la alegación de que la Comisión no explicó las razones por las que había excluido un importe total de 18 717 475,08 euros de la financiación de determinados gastos efectuados con cargo al Feader correspondientes a los ejercicios 2017 a 2019. En efecto, la Comisión ha identificado de manera detal-

lada cada uno de los documentos que fue objeto de dichos intercambios como parte integrante del informe de síntesis y ha expuesto de modo suficiente las razones de la exclusión de ese importe de la financiación de la Unión.

- 53 Además, en la tercera imputación del primer motivo, Rumanía cuestiona el fundamento de las razones para la aplicación de una corrección a tanto alzado, alegando que la calificación jurídica como «irregularidades generalizadas» del método de cálculo de los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida, utilizada por la Comisión para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado, es errónea. Esta circunstancia demuestra que Rumanía pudo comprender la motivación de la decisión de la Comisión de aplicar una corrección a tanto alzado del 25 %.
- 54 Por consiguiente, debe concluirse que la Comisión ha aportado una motivación suficiente para permitir a Rumanía comprender las razones de la aplicación de una corrección financiera a tanto alzado y rebatir su fundamento, y para que el Tribunal General pueda ejercer su control de legalidad.
- 55 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación según la cual la Comisión, al mantener el enfoque erróneo seguido en el diálogo administrativo desarrollado para la adopción de la Decisión de Ejecución 2018/873 y consistente en considerar que el método de cálculo supuestamente erróneo debía calificarse como «ausencia de un control fundamental», obstaculizó presuntamente los esfuerzos realizados por las autoridades rumanas para comprender los motivos en los que se basa la Decisión impugnada.
- 56 A este respecto, es preciso señalar que, si bien la Comisión afirma, en el informe de síntesis de 22 de octubre de 2020, que el sistema de gestión y control de la medida relativa al bienestar de los animales presentaba graves deficiencias, ya no menciona, como en el informe de síntesis de 16 de mayo de 2018, la ausencia de un «control fundamental» ni una deficiencia en un «control fundamental», sino únicamente «irregularidades generalizadas» que dieron lugar a una sobrecompensación sistemática de los agricultores. En el informe de síntesis de 22 de octubre de 2020, la Comisión precisó que, en el caso de autos, la irregularidad se derivaba de la aplicación sistemática de cuotas de pago demasiado elevadas y de la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares que acarrearán al presupuesto de la Unión perjuicios financieros extremadamente altos. Además, a raíz de las preguntas que se le formularon en la vista, la Comisión especificó que, en su opinión, la negligencia de las autoridades rumanas en la lucha contra las prácticas irregulares había llegado a ser «grave», puesto que estas habían seguido aplicando el mismo método de cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida después de que el Tribunal de Cuentas declarase que dicho método ocasionaba una sobrecompensación de los beneficiarios de la ayuda.
- 57 Así, es cierto que, con respecto a la Decisión de Ejecución 2018/873, la Comisión cambió la terminología empleada para calificar el uso de un método de cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida que consideraba erróneo y que, en lugar de referirse a la «ausencia de un control fundamental», recalcó la existencia de «irregularidades generalizadas y de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares» para justificar la aplicación de una corrección financiera a tanto alzado del 25 %. Sin embargo, Rumanía no puede sostener que el cambio de la terminología utilizada por la Comisión obstaculizara los esfuerzos de las autoridades rumanas para comprender la motivación de la Decisión impugnada.

- 58 En efecto, tal como se ha indicado en el apartado 53 de la presente sentencia, Rumanía ha podido cuestionar, mediante la tercera imputación del primer motivo, la fundamentación del enfoque seguido por la Comisión en virtud del cual esta última consideró que la aplicación de un método supuestamente erróneo para el cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida debía calificarse como «irregularidades generalizadas y negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas» y justificaba la aplicación de una corrección a tanto alzado con arreglo al artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2014, en relación con las Directrices para calcular las correcciones financieras.
- 59 Pues bien, la cuestión de dilucidar si la calificación jurídica como «irregularidades generalizadas» es acertada y justifica la aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 % con arreglo a las Directrices para calcular las correcciones financieras no se refiere a la insuficiencia de la motivación, sino a su fundamentación y, por consiguiente, se abordará al analizar la tercera imputación del primer motivo, que plantea precisamente el carácter jurídicamente erróneo de dicha calificación.
- 60 La conclusión expuesta en el apartado 54 anterior tampoco resulta desvirtuada por el argumento de Rumanía de que la Comisión formula alegaciones incoherentes, puesto que por un lado sostiene, en el escrito de contestación, que la Decisión impugnada y los documentos preparatorios de la segunda auditoría mencionan la existencia de «irregularidades generalizadas» y de «negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas» y, por otro lado, ya no se refiere, en la segunda auditoría y en su posición final, a irregularidades en el sentido de las Directrices para calcular las correcciones financieras.
- 61 En efecto, esta supuesta incoherencia del escrito de contestación no impide comprender, a la luz de los documentos mencionados en el apartado 49 anterior, la motivación de la corrección a tanto alzado. Dicha corrección se aplicó porque, según la Comisión, el sistema de gestión y control de la submedida controvertida en Rumanía presentaba graves deficiencias, en el sentido de que existían indicios de irregularidades generalizadas que daban lugar a una sobrecompensación sistemática de los agricultores. Tal como se confirmó en la vista, según la Comisión, por una parte, el riesgo para los fondos agrícolas era alto y, por otra parte, la información facilitada por las autoridades rumanas no permitía realizar un cálculo puntual de dicho riesgo. Por consiguiente, la Comisión aplicó una corrección a tanto alzado del 25 % con arreglo al artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, interpretado en relación con las Directrices para calcular las correcciones financieras, todos los cuales hacen referencia al concepto de «irregularidad».
- 62 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el segundo motivo en la medida en que tiene por objeto una insuficiencia de la motivación para aplicar, en la Decisión impugnada, una corrección a tanto alzado del 25 % de los gastos efectuados por Rumanía en virtud de la submedida controvertida.

***Primer motivo, basado en que la Comisión ejerció de manera irregular su competencia para excluir determinados importes de la financiación de la Unión sobre la base del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013***

- 63 El primer motivo, basado en el ejercicio irregular de las competencias de la Comisión infringiendo el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, comprende seis imputaciones.

- 64 En primer lugar, Rumanía alega que la Comisión debe asumir su responsabilidad en el caso de que la submedida controvertida, que figura en el PNDR 2007-2013 aprobado por la Comisión, resulte contraria al artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. Cualquier otro enfoque sería contrario a los artículos 76 a 78 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1). En segundo lugar, la Comisión consideró erróneamente que Rumanía había concedido una sobrecompensación a los beneficiarios de la ayuda, infringiendo el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. En tercer lugar, la Comisión aplicó de modo erróneo el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, así como las Directrices para calcular las correcciones financieras. En cuarto lugar, la Comisión no respetó el principio de protección de la confianza legítima. En quinto lugar, la Comisión violó el principio de seguridad jurídica. En sexto lugar, la Comisión no respetó el principio de buena administración.
- 65 Procede examinar conjuntamente las imputaciones cuarta y quinta del primer motivo, que están estrechamente relacionadas y se basan en los mismos elementos de hecho.

*Sobre las imputaciones cuarta y quinta del primer motivo, basadas, la primera de ellas, en la violación del principio de protección de la confianza legítima y, la segunda, en la violación del principio de seguridad jurídica*

- 66 Rumanía alega que la Comisión no respetó los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica al adoptar la Decisión impugnada. Más en concreto, por una parte, el escrito de la Comisión de 4 de abril de 2012 (véase el apartado 6 anterior) y la aprobación por esta última de la séptima modificación del PNDR 2007-2013, mediante la Decisión C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012 (véase el apartado 7 anterior), generaron en las autoridades rumanas y en los beneficiarios en cuestión expectativas legítimas de que se respetarían los compromisos asumidos para financiar la submedida controvertida. Dichas expectativas no se tomaron en consideración, erróneamente, en la adopción de la Decisión impugnada. Por otra parte, las posiciones divergentes y la respuesta tardía de la Comisión, en una situación que ella misma había creado, vulneraron el principio de seguridad jurídica e imposibilitaron que las autoridades rumanas aplicaran medidas apropiadas.
- 67 La Comisión rechaza las alegaciones de Rumanía. Según la Comisión, en primer lugar, la aprobación por su parte de la séptima modificación del PNDR 2007-2013 se basó en información incorrecta. Así, su escrito de 4 de abril de 2012 (véase el apartado 6 de la presente sentencia) no contiene garantías precisas, incondicionales y coherentes que puedan generar una confianza legítima en que las cuotas de pago previstas en la submedida controvertida continuaran aplicándose. Al no haber introducido una cláusula de revisión en sus contratos con los beneficiarios afectados, Rumanía asumió la responsabilidad de las expectativas de estos últimos. A continuación, aduce que no cometió ninguna vulneración del principio de seguridad jurídica y que tampoco comunicó extemporáneamente a las autoridades rumanas una posible solución para evitar la sobrecompensación de los beneficiarios afectados. Por último, es errónea la tesis de Rumanía según la cual el PNDR 2007-2013 y las cuotas de pago establecidas sobre la base del método que se aprobó debían respetarse estrictamente hasta su modificación. El artículo 19 del Reglamento n.º 1698/2005, en relación con el artículo 6, apartado 1, letra c), y con el artículo 9, apartado 3, del Reglamento 1974/2006, solo se refiere a la revisión y la modificación de los programas nacionales de desarrollo rural y ha de entenderse sin perjuicio de las normas en materia de financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común y las obligaciones de la Comisión en lo que respecta a los pagos efectuados infringiendo tales normas.

- 68 Con carácter preliminar, procede recordar que el principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, a fin de que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (véase la sentencia de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartado 100 y jurisprudencia citada).
- 69 Un corolario del principio de seguridad jurídica es el principio de protección de la confianza legítima, en virtud del cual el derecho a invocar dicha protección asiste a todo justiciable al que una institución de la Unión, al darle seguridades concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas. Constituye una seguridad de ese tipo, con independencia de la forma en que se comunique, la información concreta, incondicional y concordante. En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha dado garantías concretas (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2017, Pappalardo y otros/Comisión, C-350/16 P, EU:C:2017:672, apartado 39 y jurisprudencia citada). El principio de protección de la confianza legítima puede ser invocado igualmente por un Estado miembro (véase la sentencia de 5 de julio de 2018, España/Comisión, T-88/17, EU:T:2018:406, apartado 107 y jurisprudencia citada).
- 70 Para comprobar el respeto del principio de protección de la confianza legítima, procede, en un primer momento, determinar si los actos de las autoridades administrativas generaron, en un operador económico prudente y diligente, una confianza razonable. Si la respuesta a esta cuestión fuese positiva, procedería, en una segunda fase, determinar el carácter legítimo de esta confianza (véase la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Elmeka, C-181/04 a C-183/04, EU:C:2006:563, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 71 Cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de dicho principio si dicha medida se adopta (véase la sentencia de 16 de octubre de 1996, Efilol/Comisión, T-336/94, EU:T:1996:148, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 72 Es preciso determinar si, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, la Comisión ha respetado el principio de protección de la confianza legítima y el principio de seguridad jurídica.
- 73 En el presente asunto, debe recordarse que la Comisión aprobó, mediante su Decisión C(2008) 3831, de 16 de julio de 2008, el PNDR 2007-2013 propuesto por las autoridades rumanas (véase el apartado 2 anterior). El 14 de septiembre de 2011, la Comisión recibió una solicitud de revisión de dicho programa para incluir en él nuevas «medidas» (véase el apartado 3 de la presente sentencia). Entre esas medidas se encontraba la medida 215, que incluye varias submedidas (véase el apartado 7 de la presente sentencia) que prevén pagos compensatorios de las pérdidas de ingresos y los costes adicionales soportados por los agricultores, criadores de aves de corral y de cerdos, que se comprometían voluntariamente a aplicar determinadas normas en materia de bienestar animal. No se discute que la medida 215 y, por tanto, la submedida controvertida, fue objeto de varios intercambios entre las autoridades rumanas y la Comisión antes de que esta aprobara, mediante la Decisión de Ejecución C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012 (véase el apartado 7 de la presente sentencia), la modificación propuesta del PNDR 2007-2013 y la inclusión en dicho programa, entre otras, de la medida 215, por ser conforme al Derecho de la Unión y, en particular, al Reglamento n.º 1698/2005.

- 74 No obstante, a raíz de las auditorías posteriores a su Decisión de Ejecución C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012 (véase el apartado 7 de la presente sentencia), la Comisión consideró, en su escrito de conciliación de 14 de marzo de 2017 (véase el apartado 13 de la presente sentencia), que la medida 215 no era conforme al artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005, según el cual, como se ha especificado en el apartado 45 anterior, «las ayudas se concederán anualmente y cubrirán los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito» y, «de ser necesario, podrán cubrir también los costes de transacción».
- 75 Dicho esto, es preciso examinar, en primer lugar, la alegación de la Comisión según la cual la aprobación de la modificación del PNDR 2007-2013 para incluir en él la medida 215 no pudo generar una confianza legítima en que se respetarían las cuotas de pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida, puesto que la Comisión no disponía de todos los elementos útiles para determinar la conformidad de dicha submedida con el Derecho de la Unión y, en particular, con el Reglamento n.º 1698/2005 (véase el apartado 67 de la presente sentencia).
- 76 A este respecto, en primer término, del escrito ARES(2011) 1344895, de 13 de diciembre de 2011 (véase el apartado 4 de la presente sentencia), se desprende que la Comisión comunicó a las autoridades rumanas que, en su forma de entonces, la propuesta de modificación del PNDR 2007-2013 no era admisible, por lo que solicitó aclaraciones. Más concretamente, la Comisión observó que la financiación de los criadores parecía basarse en la hipótesis de que el número de animales disminuía y que, al mismo tiempo, se mantenían los gastos de amortización de los establos, de mano de obra y de consumo de electricidad, lo cual, a su juicio, multiplicaba la ayuda. Por lo tanto, exigió aclaraciones.
- 77 En segundo término, del escrito de 4 de abril de 2012 (véase el apartado 6 de la presente sentencia) resulta que se facilitaron aclaraciones a la Comisión. En efecto, en dicho escrito, la Comisión indicó, en particular, que las modificaciones propuestas del PNDR 2007-2013 respetaban las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1698/2005 y del Reglamento n.º 1974/2006 y, por consiguiente, se aceptaban. Así pues, adoptó la Decisión de Ejecución C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012, por la que se aprobó la séptima modificación del PNDR 2007-2013, que incluía, en particular, la medida 215 y sus submedidas (véase el apartado 7).
- 78 En tercer término, del informe del órgano de conciliación emitido en el marco del procedimiento 17/RO/796 (véase el apartado 15 anterior) resulta que las autoridades rumanas mostraron a tal órgano un correo electrónico de 17 de febrero de 2012 que confirmaba que dichas autoridades y la Comisión mantuvieron conversaciones en las que se mencionaron las solicitudes de modificación del método de cálculo de los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida. El órgano de conciliación consideró, por tanto, que se habían proporcionado a la Comisión todos los elementos de cálculo, es decir, no solo el resultado final, sino también la manera en que se había obtenido ese resultado.
- 79 En cuarto término, según el escrito de 11 de septiembre de 2019 (véase el apartado 24 anterior) por el que las autoridades rumanas solicitaron la iniciación del procedimiento 19/RO/856, durante el proceso de negociación con la Comisión sobre la modificación del PNDR 2007-2013 para introducir en este, en particular, la medida 215, el método de cálculo correspondiente a dicha medida fue objeto de un intercambio de correos electrónicos de 17 de febrero y de 14 de marzo de 2012, así como de reuniones bilaterales de 27 de julio de 2011 y de 13 y 14 de febrero de 2012. En el escrito de 11 de septiembre de 2019 se indica que los intercambios de información y las mesas de negociación sobre los aspectos técnicos de la medida 215 dieron lugar a modificaciones y adaptaciones de las versiones de la ficha técnica de dicha medida y de

los correspondientes métodos de cálculo a fin de asegurar su conformidad con el Derecho de la Unión. Más concretamente, en ese escrito, las autoridades rumanas señalaron que el ahorro de forraje había sido analizado detenidamente y que no se había considerado necesario incluir el ahorro resultante de la adquisición de un menor número de animales. Por otra parte, se hizo constar que los métodos de cálculo correspondientes a todas las submedidas de la medida 215 habían sido puestos a disposición de la Comisión mediante el sistema de gestión de fondos de la Unión SFC2007, por primera vez el 14 de septiembre de 2011, en su versión inicial, y por segunda vez el 22 de marzo de 2012, en su versión final aprobada por la Comisión.

- 80 En respuesta a una diligencia de ordenación del procedimiento adoptada por el Tribunal General, Rumanía aportó dos capturas de pantalla del sistema de gestión de fondos de la Unión SFC2007 que mostraron que los métodos de cálculo correspondientes a la submedida controvertida habían sido facilitados efectivamente a la Comisión, en un primer momento el 14 de septiembre de 2011, en su versión inicial, y, posteriormente, el 22 de marzo de 2012, en su versión final aprobada por la Comisión. Además, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal General en la vista, Rumanía especificó que los costes fijos se habían facilitado a la Comisión en el marco de las conversaciones mantenidas con ocasión de la primera auditoría y que esta los había tenido en cuenta y los había considerado integrados en el método de cálculo propuesto por las autoridades rumanas. Por consiguiente, dichos costes ya no se mencionaron en la versión final de la medida 215 aprobada por la Comisión.
- 81 Habida cuenta de lo anterior, procede señalar que las conversaciones entre las autoridades rumanas y la Comisión, antes de que esta aprobara la modificación del PNDR 2007-2013 en mayo de 2012, tuvieron por objeto, entre otras cosas, los métodos de cálculo de los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida y que tanto el resultado final como el modo en que se calculó dicho resultado fueron facilitados a la Comisión. Asimismo, por una parte, la Comisión no ha cuestionado en sus escritos que los métodos de cálculo se le habían proporcionado a través del sistema de gestión de los fondos de la Unión SFC2007, previsto en el artículo 63, apartado 1, del Reglamento n.º 1974/2006. Por otra parte, en respuesta a una diligencia de ordenación del procedimiento adoptada por el Tribunal General, la Comisión reconoció que el escrito ARES(2011) 1344895, de 13 de diciembre de 2011 (véase el apartado 4 de la presente sentencia), ponía de manifiesto que los elementos del método de cálculo utilizado para la submedida controvertida habían sido objeto de negociación entre la Comisión y Rumanía.
- 82 A la luz de los elementos aportados al Tribunal General, debe considerarse que, cuando aprobó la modificación del PNDR 2007-2013, la Comisión disponía de información que le permitía apreciar la conformidad con el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005 de la submedida controvertida y de los métodos de cálculo de las cuotas de ayuda correspondientes a dicha medida. Por consiguiente, debe rechazarse la alegación de la Comisión según la cual ella no tuvo conocimiento, hasta después de la auditoría del Tribunal de Cuentas, de que el ahorro derivado de los animales no comprados y el ahorro de forraje relacionado con el aumento real del peso de los animales no se habían tenido en cuenta en el cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida.
- 83 Por lo tanto, Rumanía sostiene acertadamente que la aprobación del PNDR 2007-2013 representaba el consentimiento «informado» de la Comisión a la aplicación de la submedida controvertida, con arreglo a los requisitos presupuestarios y al principio de estrecha colaboración entre esta institución de la Unión, en su condición de ordenadora, y los Estados miembros de la Unión.

- 84 En segundo lugar, tal como resulta de los apartados 76 a 79 de la presente sentencia, las autoridades rumanas y la Comisión mantuvieron conversaciones sobre el método de cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida, antes de la aprobación de la modificación del PNDR 2007-2013 para incluir en él dicha submedida, y la Comisión disponía de los elementos necesarios para apreciar la conformidad de esa submedida con el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. Dichas conversaciones y los documentos a que se refieren los apartados 78 y 79 de la presente sentencia permiten considerar que la Comisión proporcionó «información precisa», en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 69, cuando remitió el escrito de 4 de abril de 2012 y cuando aprobó la modificación del PNDR 2007-2013. Por otra parte, el tenor del escrito de la Comisión de 4 de abril de 2012 y la Decisión de aprobación de la modificación del programa nacional de desarrollo rural permiten considerar que dicha información era «incondicional» en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 69 de la presente sentencia. Por último, debe considerarse que la información en cuestión era también «concordante» en el sentido de la citada jurisprudencia. En efecto, con arreglo al artículo 9, apartado 6, del Reglamento n.º 1974/2006, la Comisión evaluará las modificaciones de los programas de desarrollo rural propuestas por los Estados miembros en función de la conformidad con el Reglamento n.º 1698/2005, la coherencia con el plan estratégico nacional pertinente y la conformidad con el Reglamento n.º 1974/2006.
- 85 Además, dado que la Comisión, al aprobar la modificación del PNDR 2007-2013 para incluir la medida 215, estimó que la submedida controvertida era conforme con el Reglamento n.º 1698/2005 y también con su artículo 40, apartado 3, procede reconocer que las autoridades rumanas consideraron legítimamente que, en este caso, la decisión de la Comisión por la que se aprobó la modificación del PNDR 2007-2013 constituía un compromiso jurídico en el sentido del artículo 23, párrafo segundo, 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). Según esa disposición «la decisión de la Comisión, por la que se apruebe cada programa de desarrollo rural presentado por el Estado miembro, será equivalente a una decisión de financiación a efectos del artículo 75, apartado 2, del Reglamento [...] n.º 1605/2002 y, una vez notificada al Estado miembro, constituirá un compromiso jurídico a efectos de este último Reglamento». Tal compromiso jurídico, en circunstancias particulares como las del presente litigio, puede generar una confianza legítima en que la Comisión mantenga la apreciación de la conformidad de una medida con la normativa vigente.
- 86 A la luz de lo anterior, procede reconocer que la Comisión generó en las autoridades rumanas una confianza legítima, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 70 de la presente sentencia, en que las cuotas de pago compensatorio correspondientes a la submedida controvertida eran conformes a la normativa de la Unión y, por consiguiente, en que dichos pagos estaban cubiertos por la financiación de la Unión.
- 87 En tercer lugar, en cuanto a la alegación de la Comisión según la cual una vez que las constataciones del Tribunal de Cuentas se comunicaron a las autoridades rumanas, las expectativas de estas dejaron de ser «legítimas», en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 70 y 71 anteriores, es preciso observar lo siguiente.
- 88 En primer término, como señala acertadamente Rumanía, el procedimiento de auditoría ante el Tribunal de Cuentas constituye una etapa intermedia en el proceso de adopción de la Decisión impugnada y de evaluación de la conformidad de los gastos efectuados en virtud del PNDR 2007-2013. A esta etapa le siguen actuaciones de la Comisión, como una auditoría, reuniones bilaterales, eventuales procedimientos de conciliación, la posición final de la Comisión al término

de tales procedimientos, un informe de síntesis y una decisión sobre la exclusión de la financiación. Dado que la Comisión proporcionó información que podía generar en Rumanía una confianza legítima en que serían respetadas las cuotas de pago compensatorio correspondientes a la submedida controvertida, fijadas por el PNDR 2007-2013 y recogidas en la legislación nacional, el mero hecho de que la Comisión revisara su posición tras las constataciones del Tribunal de Cuentas no podía poner fin a dicha confianza.

- 89 Por otra parte, de la lectura de las constataciones del Tribunal de Cuentas y del escrito de conciliación de la Comisión de 14 de marzo de 2017 (véase el apartado 13 de la presente sentencia) resulta que los auditores del Tribunal de Cuentas comunicaron una tasa de error de hasta el 78,87 % para ciertas submedidas y categorías de animales, así como una cuantía total del error de 160 056 272,18 euros, mientras que la Comisión propuso excluir de la financiación de la Unión un importe total de 73 619 746,33 euros en relación con la submedida controvertida y las demás submedidas de la medida 215 del PNDR 2007-2013. Además, la Comisión no efectuó, en su primera auditoría, una evaluación del impacto del error en el caso de la submedida controvertida, aunque el impacto estimado por los auditores del Tribunal de Cuentas fue del 38,41 %. Como resulta del informe emitido por el órgano de conciliación en el procedimiento 19/RO/796, la Comisión indicó, en la audiencia celebrada ante ese órgano, que no había podido comprobar ni comprender el cálculo realizado por el Tribunal de Cuentas de una tasa de error superior al 38 %.
- 90 De lo anterior se desprende que las constataciones del Tribunal de Cuentas fueron comunicadas a las autoridades rumanas antes de la posición modificada de la Comisión según la cual los pagos efectuados en virtud de la submedida controvertida infringían el artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005. Así, no cabe sostener que, desde que recibieron las constataciones del Tribunal de Cuentas, las autoridades rumanas debían haber previsto razonablemente que la Comisión, de la que procedía la información precisa, incondicional y coherente según la cual el método de cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida respetaba los requisitos del Reglamento n.º 1698/2005, podría haber «adoptado un método de cálculo distinto» del utilizado por las autoridades rumanas y también diferente del propuesto por el Tribunal de Cuentas.
- 91 En segundo término, el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1974/2006 prevé que las modificaciones del PNDR 2007-2013 se puedan introducir hasta el 31 de diciembre de 2015, a condición de que los Estados miembros las notifiquen el 31 de agosto de 2015 a más tardar. En el presente asunto, no se discute que, con arreglo a dicho artículo, las disposiciones del PNDR 2007-2013 y, por tanto, la medida 215 aplicada en el marco legislativo de la política agrícola común durante ese período ya no podían modificarse en la fecha de la comunicación de las constataciones de la auditoría del Tribunal de Cuentas. Por otra parte, en su escrito de 28 de febrero de 2019, la Comisión reconoció que, en esa fecha, ya no era posible modificar el PNDR 2007-2013. Por lo tanto, no cabe sostener que las autoridades rumanas podían aplicar pagos distintos de los aprobados por la Decisión C(2012) 3529 final de la Comisión, de 25 de mayo de 2012, siendo así que esta continuaba en vigor, ni que, en el momento de las constataciones del Tribunal de Cuentas, tales constataciones pudieran modificar unilateralmente el programa nacional de desarrollo rural después del 31 de diciembre de 2015. Ha de señalarse igualmente que las autoridades rumanas presentaron numerosas solicitudes a los servicios de la Comisión a partir de 2016, con el fin de encontrar un procedimiento de modificación de las disposiciones de la ficha técnica de la medida 215 del PNDR 2007-2013 y que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, a partir del 3 de marzo de 2016 no recibieron respuesta útil a estas inquietudes.

92 Efectivamente, del escrito de la Comisión de 3 de marzo de 2016, que esta aportó al Tribunal General a raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento, no resulta que en esa fecha se hubiera dado una respuesta a las autoridades rumanas acerca de la manera de efectuar los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida. En el escrito de 3 de marzo de 2016, la Comisión alude a los pagos correspondientes a otras submedidas de la medida 215 del PNDR 2007-2013. En todo caso, aun suponiendo que, en su escrito de 3 de marzo de 2016, la Comisión hubiera formulado implícitamente la propuesta de incluir cláusulas de revisión en los compromisos de los beneficiarios afectados, procede indicar que esa inclusión no podría bastar para que las autoridades rumanas dejaran de aplicar las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida fijadas por un programa nacional de desarrollo rural no modificado. Una reducción de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida pasó a ser aplicable, por parte de las autoridades rumanas, tras una modificación del PNDR 2007-2013 realizada de conformidad con los artículos 18 y 19 del Reglamento n.º 1698/2005.

93 A tenor del artículo 18 del Reglamento n.º 1698/2005, titulado «Preparación y elaboración»:

«1. Los Estados miembros establecerán los programas de desarrollo rural en estrecha colaboración con los agentes a que se refiere el artículo 6.

2. Los Estados miembros presentarán a la Comisión una propuesta para cada programa de desarrollo rural en la que conste la información mencionada en el artículo 16.

3. La Comisión evaluará los programas propuestos sobre la base de su coherencia con las directrices estratégicas [de la Unión], el plan estratégico nacional y el presente Reglamento.

En caso de que considere que un determinado programa de desarrollo rural no es coherente con las directrices estratégicas [de la Unión] relativas al desarrollo rural, el plan estratégico nacional o el presente Reglamento, la Comisión pedirá al Estado miembro que revise el programa propuesto en consecuencia.

4. Los programas de desarrollo rural se aprobarán de conformidad con el procedimiento mencionado en el artículo 90, apartado 2.»

94 El artículo 19 del Reglamento n.º 1698/2005, titulado «Revisión», dispone lo siguiente:

«1. Los programas de desarrollo rural serán reexaminados y, si procede, adaptados durante el período restante por el Estado miembro previa aprobación del Comité de seguimiento. Estas revisiones deberán tener en cuenta el resultado de las evaluaciones y los informes anuales de la Comisión, especialmente con objeto de reforzar o adaptar la forma en que se tienen en cuenta las prioridades [de la Unión].

2. La Comisión adoptará una decisión sobre las solicitudes de revisión de los programas de desarrollo rural después de la presentación de la solicitud correspondiente por el Estado miembro, de acuerdo con el procedimiento mencionado en el artículo 90, apartado 2. Las modificaciones que exijan la aprobación mediante una decisión de la Comisión se determinarán de acuerdo con el procedimiento mencionado en el artículo 90, apartado 2.»

- 95 Durante el diálogo con la Comisión, las autoridades rumanas mencionaron en varias ocasiones la imposibilidad objetiva de modificar el PNDR 2007-2013 y, desde el 7 de enero de 2016, pidieron el apoyo de la Comisión para encontrar una solución. De este modo, la Comisión no puede aducir que las autoridades rumanas no actuaron con toda la diligencia requerida a fin de aclarar la situación lo antes posible y de encontrar una opción jurídicamente viable.
- 96 En tercer término, la Comisión no puede invocar válidamente su propuesta, recogida en su escrito de 28 de febrero de 2019 y según la cual, desde el 31 de diciembre de 2015, todos los pagos correspondientes a la medida 215 se efectuaban en virtud de las disposiciones transitorias relativas a los gastos del programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020 y ella podía, en principio, admitir que el cambio de las cuotas de pago aplicables a dicha submedida se reflejara en el texto del programa nacional de desarrollo rural a través de una modificación de dicho programa.
- 97 En efecto, la normativa de la Unión establece plazos para modificar el PNDR 2007-2013 y para presentar solicitudes de pago en virtud de una medida de dicho programa. El 28 de febrero de 2019, fecha del escrito de la Comisión, ya no era posible modificar los pagos compensatorios a través de una modificación del programa nacional de desarrollo rural correspondiente al período 2014-2020 que fuera aplicable con carácter retroactivo a las solicitudes de pago ya presentadas en virtud de la submedida controvertida. Los compromisos con los beneficiarios habían sido suscritos sobre la base del PNDR 2007-2013 y la fecha para la presentación de las solicitudes de pago correspondientes al último año del compromiso de los beneficiarios de la medida 215 era el 15 de febrero de 2019.
- 98 A este respecto, cabe precisar que, como se desprende de los autos y se especificó en la vista, la medida 215 del PNDR 2007-2013 fue objeto de un período transitorio, en el marco del programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020 aprobado por la Decisión de Ejecución C(2015) 3508 de la Comisión, de 26 de mayo de 2015, y fue aplicada con arreglo a disposiciones transitorias, sin que las condiciones específicas de los compromisos de la medida 215 se adaptaran mediante una modificación del programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020. Así, para las autoridades rumanas, el importe de los pagos correspondientes a la submedida controvertida continuó siendo el establecido en el PNDR 2007-2013 hasta 2019, último año de los compromisos transitorios de la medida 215 por los que los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida se efectuaron hasta la fecha límite de 30 de junio de 2020, tal como prevé el artículo 75, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 99 Además, como se indica en el escrito de las autoridades rumanas de 11 de septiembre de 2019, los documentos programáticos sobre la aplicación de las medidas del PNDR 2007-2013 (guía del solicitante, manuales y procedimientos para la gestión de solicitudes de pago, manuales y procedimientos para la autorización de pagos) fueron aprobados mediante orden ministerial y forman parte de la legislación nacional. Tales documentos contienen, a su vez, los importes establecidos en la ficha de la medida 215.
- 100 En cuarto término, ha de reconocerse, por tanto, como indicó el órgano de conciliación en su informe emitido en el procedimiento 19/RO/796, que se requería una modificación del PNDR 2007-2013 y una decisión de aprobación de dicha modificación para que las autoridades rumanas pudieran reducir los pagos compensatorios efectuados. Estas últimas han alegado fundadamente, en efecto, que el cumplimiento de la normativa pertinente de la Unión y, más concretamente, del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1974/2006 (véase el apartado 91 de la presente

sentencia), así como de la legislación nacional pertinente, adoptada para ejecutar dicho programa, hacía imposible modificar, después de la fecha en que se les notificaron las constataciones del Tribunal de Cuentas, las cuotas de pago y el método de cálculo correspondientes a la submedida controvertida aprobada por la Comisión mediante la Decisión C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012.

- 101 Así pues, procede considerar, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, esto es, que los métodos de cálculo de las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida y sus resultados financieros habían sido objeto de una negociación específica con la Comisión que, mediante escrito de 4 de abril de 2012 y mediante la Decisión C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012, los había aceptado expresamente como conformes al Reglamento n.º 1698/2005, que las constataciones del Tribunal de Cuentas no podían invalidar, con efectos inmediatos, dichos métodos y sus resultados, con la consecuencia de poner fin a las expectativas legítimas de Rumanía.
- 102 Dado que, tras las constataciones del Tribunal de Cuentas, se prorrogaron las expectativas legítimas de Rumanía de que, durante toda la vigencia de los compromisos asumidos por los beneficiarios, se respetarían las cuotas de pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida, fijadas por el PNDR 2007-2013, recogidas en el programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020 (véase el apartado 98 de la presente sentencia) y reproducidas en la legislación nacional (véase el apartado 99 de la presente sentencia), la Comisión vulneró dichas expectativas cuando decidió aplicar una corrección a tanto alzado del 25 % y excluir de la financiación de la Unión los gastos correspondientes a dicha submedida.
- 103 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la Comisión basada en la aplicación, en el caso de autos, de la sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169). En efecto, en el apartado 31 de dicha sentencia se indica que el artículo 31 del Reglamento n.º 1782/2003 dispone que los regímenes de ayuda enumerados en el anexo I de dicho Reglamento se aplicarán sin perjuicio de que pueda efectuarse en cualquier momento una revisión, a la luz de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria. En el apartado 32 de la citada sentencia se especifica que el considerando 22 de dicho Reglamento indica que los regímenes comunes de ayuda deben adaptarse a la evolución de la situación, si es necesario en un breve plazo, y que, en consecuencia, los beneficiarios no pueden dar por sentado que las condiciones de la ayuda permanecerán invariables, sino que deben estar preparados para una posible revisión de los regímenes a la luz de la evolución de los mercados. El Tribunal de Justicia concluyó, en el apartado 33 de dicha sentencia, que un operador económico prudente y diligente estaría en condiciones de prever que los pagos directos efectuados con arreglo a los regímenes de ayuda a la renta podían reducirse como consecuencia de una revisión en función de la evolución de los mercados y de la situación presupuestaria. Sin embargo, a diferencia del asunto examinado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), en el caso de autos la legislación de la Unión no permite modificar en cualquier momento el PNDR 2007-2013 ni los compromisos suscritos con los beneficiarios, tal como se desprende del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1974/2006, citado en el apartado 91 de la presente sentencia.
- 104 Por otra parte, la Comisión no puede basarse en la aplicación en el presente asunto de la sentencia de 3 de abril de 2017, Alemania/Comisión (T-28/16, EU:T:2017:242), apartados 93 a 97, para excluir el mantenimiento en el tiempo de las expectativas legítimas de Rumanía. En efecto, en esa sentencia, el Tribunal General declaró que la aprobación por la Comisión del programa de desarrollo de la economía agrícola y de las zonas rurales de Baviera (Alemania) correspondiente

al período 2007-2013 no podía implicar la renuncia de la Comisión a exigir criterios de selección comparativos, lo que, en cualquier caso, la habría llevado a excederse en sus facultades. Pues bien, la situación del presente asunto no es comparable a la examinada en dicha sentencia. En efecto, en el presente asunto, la Comisión, que disponía de todos los elementos necesarios, decidió, en ejercicio de su amplio margen de apreciación, aprobar la modificación del PNDR 2007-2013 para introducir en él la medida 215 (y, por consiguiente, la submedida controvertida) por ser conforme con el Reglamento n.º 1698/2005, incluido, por tanto, con el artículo 40, apartado 3, de este. Con ello la Comisión aprobó un método de cálculo de las cuotas de pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida que no tenía en cuenta el ahorro resultante de los animales que ya no se comprarían ni el peso real de los animales para calcular el ahorro de forraje. Además, de la sentencia de 3 de abril de 2017, Alemania/Comisión (T-28/16, EU:T:2017:242), no se desprende que las medidas del programa de desarrollo en cuestión hubieran sido objeto de una negociación específica, como ocurre en el presente asunto.

- 105 También debe descartarse la posibilidad, planteada por la Comisión en la vista, de aplicar en el presente asunto la jurisprudencia derivada de la sentencia de 22 de noviembre de 2018, Portugal/Comisión (T-31/17, EU:T:2018:830), apartado 93.
- 106 En efecto, es cierto que, en el apartado 93 de la sentencia de 22 de noviembre de 2018, Portugal/Comisión (T-31/17, EU:T:2018:830), se declaró que los programas generales tienen carácter de previsión, de modo que, al aprobarlos, 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 idoneidad de tales medidas para optar a la financiación de la Unión. El Tribunal General añadió que 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 idoneidad de tales medidas para optar 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, y citó los puntos 48, 49, 52 y 59 de las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto República Checa/Comisión (C-4/17 P, EU:C:2018:237).
- 107 Sin embargo, es preciso señalar que, en el apartado 96 de la sentencia de 22 de noviembre de 2018, Portugal/Comisión (T-31/17, EU:T:2018:830), se indicó expresamente que la Decisión de la Comisión de aprobación del programa nacional de desarrollo rural en cuestión no se pronunció específicamente sobre la conformidad de la submedida de dicho programa con el conjunto de las disposiciones aplicables en materia de Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). Además, la parte dispositiva de la Decisión de la Comisión por la que se aprobó la modificación de dicho programa especificaba que la aprobación concedida por dicha Decisión «no [cubría] las modalidades de control y las sanciones, que [serían] examinadas en el marco de las auditorías del FEAGA». El Tribunal General declaró que, habida cuenta del tenor de la Decisión de aprobación y del contexto jurídico en 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» (Portugal). Por consiguiente, las apreciaciones efectuadas en dicha sentencia no pueden trasladarse al presente asunto. Efectivamente, como se ha indicado en los apartados 84, 101 y 102 de la presente sentencia, en este caso la Comisión

negoció de manera específica el contenido de la submedida controvertida. La Decisión de aprobación de la modificación del PNDR 2007-2013 no puede presentar, por tanto, un carácter de mera «previsión».

- 108 En lo que respecta a la alegación de la Comisión basada en que, pese a que los contratos con los beneficiarios no preveían cláusulas de revisión, Rumanía había encontrado, en su ordenamiento jurídico, un medio de reducir los pagos correspondientes a las demás submedidas de la medida 215 del PNDR 2007-2013 incluso después de 2015, debe señalarse, a la luz de las declaraciones contenidas en los apartados 91 a 100 de la presente sentencia, que dicha alegación no demuestra que Rumanía también hubiera podido encontrar el medio de reducir las cuotas de pago compensatorio para la submedida controvertida. Por otra parte, Rumanía comunicó a la Comisión, en sus escritos de 9 de julio de 2018 y de 8 de enero y 12 de febrero de 2019, que, como consecuencia de la reducción de los pagos compensatorios correspondientes a otras submedidas, los beneficiarios habían iniciado procedimientos judiciales para reclamar el pago total de la ayuda de conformidad con el PNDR 2007-2013 y la legislación nacional.
- 109 A este respecto, Rumanía alegó de manera pertinente, en su escrito de 11 de septiembre de 2019, que la propuesta de la Comisión de incluir, después de la presentación de las solicitudes de pago relativas al quinto y último año de compromiso en virtud de la medida 215, nuevos elementos en la metodología de cálculo de los pagos compensatorios, añadidos a los elementos conocidos en el momento de suscribir los compromisos, constituía un riesgo para los beneficiarios debido a la falta de previsibilidad de los factores que pueden influir en los indicadores económicos y financieros de los que depende la viabilidad de las explotaciones, e incluso, en casos extremos, la continuación de la actividad económica de las explotaciones en dificultades.
- 110 Los compromisos suscritos por los beneficiarios en relación con la medida 215 tienen valor contractual, se contraen por un período mínimo de cinco años y establecen obligaciones asumidas voluntariamente por los beneficiarios de cumplir los requisitos básicos, las exigencias y actuaciones específicas de cada submedida aceptada y las normas de ecocondicionalidad aplicables a los terrenos agrícolas pertenecientes a la explotación de que se trate y a las actividades agrícolas desarrolladas en dicha explotación. En virtud de estos compromisos y dado que había expirado el plazo previsto para proponer una modificación del PNDR 2007-2013, no era posible que las autoridades rumanas aplicaran pagos compensatorios que no se correspondieran con el nivel fijado en la ficha técnica de la medida 215 del PNDR 2007-2013.
- 111 En cualquier caso, el hecho de que, en contra de lo que resulta del programa nacional de desarrollo rural aprobado, Rumanía pudiera reducir los pagos y disminuir así sus pérdidas resultantes de la negativa de los fondos agrícolas a asumir tales gastos en relación con la submedida controvertida, no puede privar a ese Estado de la posibilidad de invocar válidamente su confianza legítima en que sean respetadas las cuotas de pago compensatorio correspondientes a la submedida controvertida, fijadas por el PNDR 2007-2013 y recogidas por la legislación nacional (véase el apartado 99 de la presente sentencia). Además, la necesidad de iniciar, en relación con la submedida controvertida, procedimientos de modificación de los contratos y la de hacer frente a los eventuales procedimientos judiciales que se deriven de ello, como ha sucedido con otras submedidas de la medida 215 del PNDR 2007-2013, son precisamente las consecuencias negativas de una violación del principio de protección de la confianza legítima de Rumanía y del principio de seguridad jurídica.

- 112 Ciertamente, debe recordarse que, según se desprende de la jurisprudencia, la aceptación por la Comisión de un programa de desarrollo rural no confiere a ese documento de programación un valor jurídico superior al de la legislación de la Unión y, por consiguiente, tanto la Comisión como Rumanía continúan obligadas a respetar las disposiciones de la legislación de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2015, Polonia/Comisión, T-257/13, no publicada, EU:T:2015:111, apartado 53). No obstante, Rumanía basa sus afirmaciones de que la Comisión vulneró el principio de protección de la confianza legítima no solo en la aprobación del PNDR 2007-2013, sino también en la circunstancia de que la medida 215 y su método de cálculo de los pagos compensatorios fueron objeto de una negociación específica y en que, en el momento en que se le comunicaron las constataciones del Tribunal de Cuentas, la legislación de la Unión, en particular el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 1974/2006, ya no permitía una modificación de dicho programa. Pues bien, la *ratio legis* de esta disposición es garantizar la estabilidad de los compromisos asumidos en virtud del PNDR 2007-2013.
- 113 En la medida en que el tenor del artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005, según el cual los pagos en favor del bienestar de los animales cubrirán los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de los compromisos suscritos (véase el apartado 45 de la presente sentencia), no indica la forma de calcular los sobrecostes soportados por los ganaderos, y dado que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para decidir si un método de cálculo de las cuotas de pago compensatorio produce una sobrecompensación de los beneficiarios de la ayuda, debe atribuirse una importancia especial a la aprobación por la Comisión, tras una negociación específica con las autoridades rumanas, del método señalado por estas últimas. En otros términos, la aprobación por la Comisión de la modificación del PNDR 2007-2013 en virtud de la Decisión C(2012) 3529 final, de 25 de mayo de 2012, y la expiración del plazo para modificarlo permiten considerar que la Comisión generó expectativas fundadas no solo en que la submedida controvertida ya no sería modificada, sino también en que las expectativas de las autoridades rumanas seguían siendo legítimas, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 70 y 71 de la presente sentencia, después de la notificación de las constataciones del Tribunal de Cuentas a dichas autoridades.
- 114 A la luz de las circunstancias concretas del caso de autos, ha de reconocerse que el derecho a la financiación por la Unión de los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida según el importe fijado en el PNDR 2007-2013 y recogido en el programa nacional de desarrollo rural del período 2014-2020, aprobado por la Decisión de Ejecución C(2015) 3508 de la Comisión, de 26 de mayo de 2015, como contrapartida de los compromisos asumidos y cumplidos por los agricultores durante un período de cinco años (en particular, incrementar en un 10 % el espacio asignado a cada animal y reducir en consecuencia el número de animales), no puede verse afectado y modificado por hechos posteriores, como las constataciones del Tribunal de Cuentas, puesto que ello vulneraría la confianza legítima de las autoridades rumanas.
- 115 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión no respetó el principio de protección de la confianza legítima y, por tanto, el principio de seguridad jurídica, del que es corolario el principio de protección de la confianza legítima (véase el apartado 69 de la presente sentencia).
- 116 Por consiguiente, procede estimar las imputaciones cuarta y quinta del primer motivo.

*Sobre la tercera imputación del primer motivo, basada en la infracción del artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y de las Directrices para calcular las correcciones financieras*

- 117 Rumanía sostiene que la Comisión aplicó erróneamente el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y las Directrices para calcular las correcciones financieras. Subraya que, como explicó el órgano de conciliación en su informe presentado en el procedimiento 17/RO/796 (véase el apartado 15 de la presente sentencia), este problema ya se había planteado con respecto a la Decisión de Ejecución 2018/873. Más concretamente, la Comisión consideró equivocadamente que la existencia de un método de cálculo supuestamente erróneo era equiparable a los casos de irregularidades que regula el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014. En efecto, el supuesto previsto en esa disposición se refiere a la actuación de los beneficiarios de los fondos. El presente asunto no tiene por objeto deficiencias en la comprobación de la legalidad y regularidad de las solicitudes que dieron lugar a un pago compensatorio en virtud de la submedida controvertida. Además, en el caso de un método de cálculo erróneo, es posible determinar, sin esfuerzos desproporcionados, la cuantía exacta de las correcciones. Dado que la constatación de que el método de cálculo es erróneo no puede vincularse a los supuestos de irregularidades que se prevén en las disposiciones antes mencionadas, dicha constatación no puede implicar la aplicación de una corrección a tanto alzado.
- 118 La Comisión replica que se basó correctamente en el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, puesto que la información resultante de la segunda auditoría no le permitió determinar con mayor precisión el importe de la sobrecompensación, mediante cálculo o extrapolación, como exige el artículo 12, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento. La Comisión reconoce que, en la primera auditoría, las irregularidades se calificaron simultáneamente como «gastos no subvencionables» y como «ausencia de un control fundamental» en relación con las comprobaciones destinadas a controlar la conformidad de la solicitud con todos los criterios de subvencionabilidad establecidos en la legislación de la Unión y definidos en el PNDR 2007-2013. No obstante, la decisión adoptada después de la primera auditoría no es objeto del presente litigio y, en la segunda auditoría, se apreció la existencia de «irregularidades generalizadas» y de «negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas», sin mencionar la ausencia de un control fundamental en el sentido de las Directrices para calcular las correcciones financieras. Según la Comisión, los términos «corrección a tanto alzado» se utilizaron en las dos auditorías y, en lo que respecta a la terminología empleada a efectos de la corrección, las expresiones «cuotas de pago incorrectas» e «importes de pago sobrevalorados» hacen referencia al mismo aspecto, es decir, al hecho de que las cuotas de pago incorrectas dieron lugar a una sobrevaloración de las cantidades que debían abonarse. Pues bien, el artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 se refiere a la aplicación del artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, que incluye cualquier gasto no conforme al Derecho de la Unión y al Feader, así como la sobrecompensación objeto del caso de autos, resultante de la aplicación de un método de cálculo erróneo.
- 119 A este respecto, conviene subrayar que, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, cuando la Comisión compruebe que algunos de los gastos no se han efectuado de conformidad con la legislación de la Unión, adoptará una decisión que establezca los importes que deban excluirse de la financiación de la Unión. A tenor del artículo 52 apartado 2, de dicho Reglamento, la Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose en la importancia de la disconformidad comprobada. Para ello, tendrá en cuenta el carácter de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Unión. Además, basará dicha

exclusión en la determinación de los importes pagados indebidamente y, cuando estos no puedan determinarse mediante un esfuerzo proporcionado, podrá aplicar, en particular, correcciones a tanto alzado. Las correcciones a tanto alzado solo se aplicarán cuando, debido a la naturaleza del caso concreto o a que el Estado miembro no haya facilitado a la Comisión la información necesaria, no sea posible determinar con mayor precisión mediante un esfuerzo proporcionado el perjuicio financiero causado a la Unión.

- 120 El artículo 12, apartados 2 y 3, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 toma en consideración los supuestos en los que los importes indebidamente gastados pueden o no ser puestos de manifiesto desplegando esfuerzos proporcionados y con la ayuda de los Estados miembros.
- 121 Con arreglo al artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, «con el fin de determinar los importes que pueden ser excluidos de la financiación de la Unión, al constatar que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa de la Unión, y en lo que atañe al Feeder, de conformidad con las normativas de la Unión y nacional aplicables, la Comisión utilizará sus propias apreciaciones y tendrá en cuenta la información facilitada por los Estados miembros durante el procedimiento de liquidación de conformidad efectuado con arreglo al artículo 52 del Reglamento [...] n.º 1306/2013».
- 122 El artículo 12, apartado 3, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 dispone:
- «Cuando los importes indebidamente gastados no puedan identificarse con arreglo al apartado 2, la Comisión podrá determinar los importes que deban excluirse mediante la aplicación de correcciones extrapoladas. Para permitir a la Comisión determinar los importes pertinentes, los Estados miembros podrán, dentro de los plazos previstos por la Comisión durante el procedimiento de liquidación de conformidad, presentar un cálculo del importe que deba excluirse de la financiación de la Unión extrapolando a través de medios estadísticos los resultados de los controles efectuados sobre una muestra representativa de estos casos. La muestra se extraerá de la población con respecto a la cual sea razonable pensar que se produzca la no conformidad identificada.»
- 123 El artículo 12, apartados 6 y 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 tiene por objeto los casos en que no se cumplen las condiciones para determinar los importes que deban excluirse de la financiación de la Unión a que se refiere el artículo 12, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento. Así, la Comisión aplica correcciones a tanto alzado cuyo nivel se determina teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción y su propia estimación del riesgo de perjuicio financiero para la Unión.
- 124 A tenor del artículo 12, apartado 6, del Reglamento Delegado n.º 907/2014:
- «Cuando no se cumplan las condiciones para determinar los importes que deban excluirse de la financiación de la Unión, tal como se contempla en los apartados 2 y 3, o la naturaleza del caso sea tal que los importes que deban excluirse no puedan determinarse sobre la base de los apartados mencionados, la Comisión aplicará las correcciones correspondientes a tanto alzado, teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción y su propia estimación del riesgo de perjuicio financiero causado a la Unión.

El nivel de la corrección a tanto alzado se establecerá teniendo en cuenta, en particular, el tipo de falta de conformidad detectada. A tal efecto, se establecerán las siguientes distinciones entre las deficiencias de control relativas a los controles fundamentales y las relativas a los controles auxiliares:

- a) controles fundamentales serán los controles administrativos y sobre el terreno necesarios para determinar la admisibilidad de la ayuda y la correspondiente aplicación de reducciones y sanciones;
- b) controles auxiliares serán todas las demás operaciones administrativas necesarias para tramitar correctamente las solicitudes.

Si, en el marco del mismo procedimiento de liquidación de conformidad, se constatan diferentes faltas de conformidad que podrían generar individualmente distintas correcciones a tanto alzado, solo se aplicará la corrección a tanto alzado más elevada.»

- 125 El artículo 12, apartado 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014 prevé que, «a la hora de establecer el nivel de las correcciones a tanto alzado, la Comisión deberá tener en cuenta específicamente las siguientes circunstancias, que demuestran una mayor gravedad de las deficiencias y suponen un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión».
- 126 En lo que atañe a la gravedad, el artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2014 dispone, en particular, que la gravedad es mayor y, por tanto, genera un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión, cuando «se constata que la aplicación por el Estado miembro de un sistema de control está ausente o presenta graves deficiencias, y hay indicios de irregularidad y de negligencia generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas [...]».
- 127 Se ha declarado que una corrección adoptada por la Comisión con arreglo a las Directrices para calcular las correcciones financieras pretende evitar que se carguen a los fondos importes que no se hayan destinado a la financiación de un objetivo perseguido por la normativa de la Unión en cuestión y que tal corrección no constituye una sanción. Así, la jurisprudencia ha reconocido que los porcentajes a tanto alzado establecidos en dichas líneas permiten simultáneamente hacer cumplir el Derecho de la Unión y la buena gestión de los recursos de la Unión y evitar que la Comisión ejerza su facultad discrecional imponiendo a los Estados miembros correcciones desmesuradas y desproporcionadas (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de julio de 2015, Italia/Comisión, T-44/11, no publicada, EU:T:2015:469, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 128 La jurisprudencia ha especificado además que, cuando no sea posible evaluar con precisión las pérdidas sufridas por la Unión, la Comisión puede considerar una corrección a tanto alzado sobre la base de las orientaciones que figuran en las Directrices para calcular las correcciones financieras (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de julio de 2015, Italia/Comisión, T-44/11, no publicada, EU:T:2015:469, apartado 89 y jurisprudencia citada).
- 129 Como se ha recordado en el apartado 48 de la presente sentencia, el apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras establece lo siguiente:

«Se constata que la aplicación por el Estado miembro de un sistema de control está ausente o presenta graves deficiencias, y hay indicios de irregularidad y de negligencia generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas: en estas circunstancias, estará justificada

una corrección del 25 % ya que podrá concluirse fundadamente que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares acarrea al presupuesto de la Unión un perjuicio financiero excepcionalmente alto.

[...]»

- 130 De la jurisprudencia se desprende que, con arreglo al apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras, en las circunstancias que demuestran una mayor gravedad de las deficiencias y suponen un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión, a las que se refiere el artículo 12, apartado 7, del Reglamento Delegado n.º 907/2014, la Comisión aplica, en principio, una corrección a tanto alzado con un porcentaje del 25 %. Aun así, puede fijar un porcentaje de la corrección en un nivel incluso mayor. Por consiguiente, está justificada una corrección a tanto alzado con un porcentaje del 100 % cuando las deficiencias del sistema de control revistan tal gravedad que impidan por completo el cumplimiento de la normativa de la Unión y determinen por tanto que todos los pagos sean irregulares (sentencia de 17 de diciembre de 2020, Francia/Comisión, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, apartado 58).
- 131 En el presente asunto, debe señalarse que, tal como se desprende del informe de síntesis y de la posición final que se recoge en el escrito de 14 de abril de 2020, la Comisión basó la imposición de la corrección a tanto alzado en la existencia de un riesgo significativo para los fondos agrícolas, como consecuencia de la aplicación por las autoridades rumanas de un sistema de gestión y control de la medida 215 relativa al bienestar de los animales que presentaba «graves deficiencias en lo que respecta a las cuotas de pago correspondientes a la submedida controvertida». Según la Comisión, estas deficiencias, que afectaban a todos los pagos correspondientes a la submedida controvertida, presentaban carácter sistémico. Más concretamente, estimó que existían indicios de irregularidades generalizadas que daban lugar a una sobrecompensación sistemática de los agricultores. Dado que las autoridades rumanas no habían proporcionado el cálculo del riesgo generado para los fondos agrícolas y habían establecido, sin embargo, la población de riesgo, la Comisión consideró que era razonable suponer que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares acarrea al presupuesto de la Unión perjuicios financieros excepcionalmente altos. Así, basándose en las Directrices para calcular las correcciones financieras, la Comisión decidió aplicar una corrección a tanto alzado del 25 %.
- 132 En lo que atañe al control de la proporcionalidad de la corrección a tanto alzado aplicada por la Comisión, ha de señalarse que, entre las circunstancias que, con arreglo al artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2014, ponen de manifiesto una mayor gravedad de las deficiencias y suponen un mayor riesgo de pérdidas para el presupuesto de la Unión se encuentra el supuesto de que existan indicios de irregularidades y negligencias generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas (véase el apartado 126 de la presente sentencia).
- 133 Este supuesto se recoge en el apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras, según el cual cuando «se constata que la aplicación por el Estado miembro de un sistema de control está ausente o presenta graves deficiencias, y hay indicios de irregularidad y de negligencia generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas [...], en estas circunstancias, estará justificada una corrección del 25 %, ya que podrá concluirse fundadamente que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares acarrea al presupuesto de la Unión un perjuicio excepcionalmente alto» (véanse los apartados 48 y 129 de la presente sentencia).

- 134 En el apartado 1.2 de las Directrices para calcular las correcciones financieras, el concepto de «irregularidad» se define como «toda infracción de una disposición [del Derecho de la Unión o del Derecho nacional] correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general [de la Unión] o a los presupuestos administrados por [esta], bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta [de la Unión], bien mediante un gasto indebido».
- 135 Al definir el concepto de «irregularidad» que justifica la aplicación de un porcentaje de corrección del 25 % de los gastos, el apartado 1.2 de las Directrices para calcular las correcciones financieras se refiere, por tanto, a las «acciones» u «omisiones» de los agentes económicos.
- 136 En el caso de autos, como afirma el órgano de conciliación en su informe presentado en el procedimiento 19/RO/856 (véase el apartado 25 anterior) y como reitera Rumanía en su recurso, los agentes económicos, en el sentido del apartado 1.2 de las Directrices para calcular las correcciones financieras, son los beneficiarios que solicitaron una ayuda sobre la base de las cuotas de pago previstas en el PNDR 2007-2013 aprobado por la Comisión.
- 137 Pues bien, la infracción del artículo 40, apartado 3, del Reglamento n.º 1698/2005 alegada por la Comisión no resulta, en ningún caso, de «acciones» u «omisiones» de los beneficiarios de la ayuda, sino del método de cálculo de las cuotas de ayuda aplicado por las autoridades rumanas.
- 138 Así, la calificación jurídica del método de cálculo correspondiente a la submedida controvertida y de su resultado financiero como «irregularidad generalizada» y «negligencia generalizada en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas», conforme a las Directrices para calcular las correcciones financieras, no es correcta.
- 139 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia, cuando la Comisión ha adoptado directrices, estas le vinculan y el juez de la Unión debe comprobar que esta institución ha respetado las reglas que ella misma se impuso (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2009, Holland Malt/Comisión, T-369/06, EU:T:2009:319, apartado 167 y jurisprudencia citada).
- 140 Además, aun admitiendo que las «irregularidades» y «negligencias generalizadas» que menciona la Comisión en su informe de síntesis y en su posición final puedan referirse a las autoridades rumanas y no a los beneficiarios, es preciso observar lo siguiente.
- 141 Es cierto que las autoridades rumanas estaban informadas, desde la fecha de notificación de las constataciones del Tribunal de Cuentas, es decir, el 18 de septiembre de 2015 (véase el apartado 7 de la presente sentencia), y, también, desde el escrito de la Comisión de 21 de marzo de 2016 (véase el apartado 12 de la presente sentencia), de la conclusión de esta última sobre la irregularidad de los porcentajes de pago correspondientes a la submedida controvertida. Sin embargo, la Comisión consideró erróneamente que las autoridades rumanas habían cometido irregularidades generalizadas o habían sido gravemente negligentes en la lucha contra las prácticas irregulares al continuar presentando libremente solicitudes de ayuda sobre la base de un porcentaje que ocasionaba una sobrecompensación. En efecto, la actuación de las autoridades rumanas se explicaba por el hecho de que, por una parte, habían recibido garantías de que el método de cálculo planteado a la Comisión cumplía las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1698/2005 y del Reglamento n.º 1974/2006 y, por otra parte, porque, en virtud del artículo 9,

apartado 3, del Reglamento n.º 1974/2006, podían introducirse modificaciones del PNDR 2007-2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, a condición de que el Estado miembro las notificara el 31 de agosto de 2015 a más tardar.

- 142 Por tanto, el carácter sistemático de la falta de adopción de medidas para reducir o incluso suspender los pagos compensatorios correspondientes a la submedida controvertida no puede equipararse, en el presente asunto, a una «irregularidad generalizada» en el sentido de las Directrices para calcular las correcciones financieras, que justifique la aplicación de un porcentaje de corrección a tanto alzado del 25 %.
- 143 En cuanto a la supuesta libertad de presentar «impunemente» solicitudes irregulares por parte de los beneficiarios afectados y a la aplicación de unas cuotas de pago supuestamente sobrevaloradas, procede observar que ello está vinculado a los compromisos plurianuales asumidos en virtud del PNDR 2007-2013 y a las expectativas legítimas de que la submedida controvertida seguía siendo aplicable.
- 144 Por último, el comportamiento tanto de las autoridades rumanas como de los beneficiarios afectados no puede equipararse a una negligencia «generalizada» en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas. En el presente asunto, debido a la confianza legítima que las autoridades rumanas depositaron en que el método de cálculo negociado en 2012 con la Comisión respetaba la normativa vigente, no cabe apreciar ninguna práctica irregular o fraudulenta. En efecto, las solicitudes de pago se presentaron «de forma regular» con arreglo al programa nacional de desarrollo rural vigente y los pagos se efectuaron «de forma regular» aplicando las cuotas previstas en la submedida controvertida previamente aprobada por la Comisión y en vigor tanto en el momento de la suscripción de los compromisos por los beneficiarios como en el momento de la presentación de sus solicitudes de pago ante el organismo pagador.
- 145 En la medida en que la existencia y la gravedad de las irregularidades cometidas por las autoridades rumanas, derivadas del carácter sistemático de la aplicación de cuotas de pago sobrevaloradas, fueron las que llevaron a la Comisión a presumir la existencia de un riesgo de perjuicio financiero para el presupuesto de la Unión con arreglo al artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y que tanto «la existencia» de las supuestas irregularidades o negligencias como «su gravedad o carácter sistemático» deben excluirse en el caso de autos (véanse los apartados 142 a 144 de la presente sentencia), la aplicación de una corrección del 25 % resulta, a su vez, injustificada con arreglo a dicho artículo, interpretado en relación con las Directrices para calcular las correcciones financieras.
- 146 Por lo tanto, la Comisión cometió un error de calificación jurídica al basarse en el artículo 12, apartado 7, letra c), del Reglamento Delegado n.º 907/2014, en relación con las Directrices para calcular las correcciones financieras, para justificar la aplicación de un porcentaje del 25 % en concepto de corrección a tanto alzado.
- 147 Además, como alega fundadamente Rumanía, las irregularidades del método de cálculo correspondiente a la submedida controvertida y su resultado financiero fueron calificadas simultáneamente por la Comisión, en la primera auditoría, como «gastos no subvencionables» y como «ausencia de un control fundamental» en relación con las comprobaciones de la conformidad de una solicitud de ayuda con los criterios de subvencionabilidad establecidos en la legislación de la Unión y definidos en el PNDR 2007-2013. Si bien es cierto que, como aduce con razón la Comisión, la decisión adoptada a raíz de la primera auditoría no es objeto del presente

asunto, no lo es menos que la calificación jurídicamente errónea como «falta de un control fundamental» demuestra que, desde el inicio de su investigación, la Comisión no consiguió identificar el tipo de infracción cometida por las autoridades rumanas y la corrección financiera aplicable en el caso de autos.

- 148 Por consiguiente, procede estimar la tercera imputación del primer motivo y declarar que la Comisión consideró erróneamente que la corrección financiera del 25 % estaba justificada en virtud del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 12 del Reglamento Delegado n.º 907/2014 y con el apartado 3.2.5 de las Directrices para calcular las correcciones financieras.
- 149 Habida cuenta de todo lo anterior y, sin que sea necesario examinar la primera imputación del primer motivo, basada en la responsabilidad contraída por la Comisión en virtud de los artículos 76 a 78 del Reglamento n.º 1605/2002, ni la segunda imputación del primer motivo, basada en un error de apreciación con respecto al método de cálculo de las cuotas de pago compensatorio, ni la sexta imputación del primer motivo, basada en la violación del principio de buena administración, procede estimar el primer motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad, anulando la Decisión impugnada, en tanto en cuanto excluye determinados gastos efectuados por Rumanía con cargo al Feader en los ejercicios 2017 a 2019, por un importe de 18 717 475,08 euros.

### Costas

- 150 Con arreglo al artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 151 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, como ha solicitado Rumanía.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Anular la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1734 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2020, 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 tanto en cuanto excluye determinados gastos efectuados por Rumanía con cargo al Feader en los ejercicios 2017 a 2019, por un importe de 18 717 475,08 euros.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de enero de 2023.

Firmas