



Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

17 de outubro de 2024*

«Recurso de anulação — Agricultura — Plano estratégico da política agrícola comum (PAC) — Regulamento (UE) 2021/2115 — Regras para apoiar os planos estratégicos elaborados pelos Estados-Membros no âmbito da PAC — Aprovação da Comissão — Procedimento administrativo misto ou complexo — Competência do Tribunal Geral — Admissibilidade — Respeito do prazo de recurso — Tomada de conhecimento do ato impugnado — Legitimidade ativa»

No processo T-729/22,

Complejo Agrícola Las Lomas, SL, com sede em Madrid (Espanha), representada por J. Sedano Lorenzo, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A.-C. Becker e F. Castilla Contreras, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: L. Truchot, presidente, H. Kanninen (relator) e T. Perišin, juízes,

secretário: V. Di Bucci,

vistos os autos,

profere o presente

Despacho

- 1 Por meio do seu recurso, interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, Complejo Agrícola Las Lomas, SL, pede a anulação da Decisão de Execução C(2022) 6017 final da Comissão, de 31 de agosto de 2022, que aprova o plano estratégico da Espanha no âmbito da PAC 2023-2027, com vista a um apoio da União financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia e

* Língua do processo: espanhol.

pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (a seguir «decisão impugnada»), na parte em que aprovou o ponto 3.4 do Plano Estratégico espanhol da política agrícola comum (PAC), segundo o qual o montante máximo do apoio ao rendimento de base para garantir a sustentabilidade a conceder a um agricultor ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013 (JO 2021, L 435, p. 1), não poderá exceder o montante de 200 000 euros (a seguir «medida controvertida»).

Antecedentes do litígio

- 2 A recorrente é uma sociedade espanhola, com sede em Madrid (Espanha), que tem por objeto, designadamente, a aquisição e a exploração de terras agrícolas para atividades agrícolas, florestais e pecuárias.
- 3 Em 29 de dezembro de 2021, o Reino de Espanha, ao abrigo do artigo 118.º, n.º 1, do Regulamento 2021/2115, apresentou à Comissão Europeia uma proposta de plano estratégico da PAC (a seguir «PEPAC») para o período de 2023-2027.
- 4 Em 31 de março de 2022, em conformidade com o artigo 118.º, n.º 2, do Regulamento 2021/2115, a Comissão, após ter avaliado a proposta da PEPAC elaborada pelo Reino de Espanha (a seguir «PEPAC espanhol»), apresentou observações e pediu informações adicionais.
- 5 Em 27 de julho de 2022, o Reino de Espanha prestou à Comissão informações para dar resposta às suas observações e apresentou uma versão revista da sua proposta de PEPAC.
- 6 Em 31 de agosto de 2022, a Comissão adotou a decisão impugnada, que aprova o PEPAC espanhol proposto, ao abrigo do artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 7 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a decisão impugnada, na parte em que a Comissão aprovou a medida controvertida;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 8 A recorrente pede igualmente que a Comissão apresente o relatório do procedimento de elaboração da proposta de PEPAC espanhol que na sua posse.
- 9 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de fevereiro de 2023, a Comissão, ao abrigo do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, suscitou uma exceção de inadmissibilidade na qual conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - julgar o recurso inadmissível;
 - condenar a recorrente nas despesas.

- 10 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de fevereiro de 2023, o Reino de Espanha pediu para intervir no presente processo, em apoio dos pedidos da Comissão.
- 11 Em 17 de abril de 2023, a recorrente apresentou as suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão. Conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne julgar improcedente a referida exceção.

Questão de direito

- 12 Nos termos do artigo 130.º, n.ºs 1 e 7, do Regulamento de Processo, se a parte recorrida o pedir em requerimento separado, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade ou sobre a incompetência sem dar início à discussão do mérito da causa.
- 13 No caso em apreço, tendo a Comissão pedido ao Tribunal Geral que se pronuncie sobre a exceção de inadmissibilidade, este, considerando estar suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos, decide pronunciar-se, pondo assim termo à instância.
- 14 Em apoio da exceção de inadmissibilidade, a Comissão invoca, primeiro, a inobservância das exigências previstas no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 76.º, alíneas d) e e), do Regulamento de Processo, segundo, a falta de competência do Tribunal Geral para fiscalizar a medida controvertida e, terceiro, a falta de legitimidade ativa da recorrente.
- 15 Interrogada pelo Tribunal Geral, no âmbito das medidas de organização do processo adotadas nos termos do artigo 89.º do Regulamento de Processo, sobre o respeito do prazo de recurso da decisão impugnada, a Comissão também considera que o pedido foi apresentado fora de prazo.

Quanto ao respeito do prazo de recurso

- 16 A Comissão alega que o início do prazo para a interposição do presente recurso era a data de adoção da decisão impugnada, 31 de agosto de 2022, ou, o mais tardar, a sua data de publicação no sítio Internet, ou seja, 8 de setembro de 2022. Em seu entender, a recorrente tinha conhecimento da existência da referida decisão o mais tardar a partir desta última data. Ora, a recorrente não cumpriu o seu dever de diligência para pedir, num prazo razoável, o acesso ao texto integral dessa decisão. Assim, o prazo de dois meses e dez dias terminou em 21 de novembro de 2022 e o recurso foi interposto no dia seguinte.
- 17 A recorrente alega que, na falta de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* ou de notificação da decisão impugnada, há que aplicar o critério da tomada de conhecimento na aceção do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE. Afirmar que só tomou conhecimento da decisão impugnada por volta de meados do mês de outubro de 2022 ao consultar o sítio Internet do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação espanhol.
- 18 Nos termos do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, o recurso de anulação deve ser interposto no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato. Resulta da própria redação dessa disposição que o critério da data de tomada de conhecimento

do ato como ponto de partida para o prazo de recurso tem caráter subsidiário relativamente às datas de publicação ou de notificação do ato (Acórdão de 10 de março de 1998, Alemanha/Conselho, C-122/95, EU:C:1998:94, n.º 35).

- 19 Por último, em conformidade com o artigo 60.º do Regulamento de Processo, este prazo deve, além disso, ser acrescido de um prazo de dilação em razão da distância único de dez dias.
- 20 Em primeiro lugar, não é contestado que a decisão impugnada não foi notificada à recorrente, dado que esta não era a sua destinatária.
- 21 Em segundo lugar, segundo a jurisprudência, para que a publicação do ato impugnado seja o ponto de partida do prazo de recurso, na aceção do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, tal publicação deve ser exigida por uma disposição de direito primário ou derivado da União Europeia, ou, pelo menos, decorrer de uma prática estabelecida com que a recorrente pudesse legitimamente contar (v., neste sentido, Despacho de 15 de maio de 2019, Metrans/Comissão e INEA, T-262/17, EU:T:2019:341, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 22 No caso em apreço, primeiro, é pacífico que a decisão impugnada não foi publicada no Jornal Oficial.
- 23 Segundo, nem o artigo 118.º do Regulamento n.º 2021/2115 nem nenhuma outra disposição deste regulamento prevê uma forma de publicação específica das decisões de aprovação dos PEPAC.
- 24 Terceiro, há que constatar que, como a Comissão indica na sua resposta a uma questão do Tribunal Geral, não existe prática estabelecida desta instituição em matéria de publicação das decisões, tal como a decisão impugnada, com que a recorrente pudesse legitimamente contar.
- 25 Por conseguinte, não tendo a decisão impugnada sido publicada nem notificada à recorrente, o prazo de recurso desse ato começou a correr, como prevê o artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, quando a recorrente dele teve conhecimento.
- 26 Ora, de acordo com jurisprudência constante, na falta de publicação ou de notificação, o prazo de recurso só corre a partir do momento em que o interessado tiver tido conhecimento exato do conteúdo e dos fundamentos do ato em causa, desde que peça o seu texto integral num prazo razoável a contar do conhecimento da existência do ato (v., neste sentido, Despacho de 19 de novembro de 2018, Landesbank Baden-Württemberg/CUR, T-14/17, não publicado, EU:T:2018:812, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 27 Assim, para que o prazo só comece a correr em relação ao terceiro em causa no momento em que este tenha conhecimento de todos os elementos pertinentes para a interposição do recurso, a jurisprudência impõe-lhe a obrigação de solicitar com a maior brevidade o texto integral do ato que lhe diz respeito (v. Despacho de 8 de dezembro de 2021, Alessio e o./BCE, T-620/20, não publicado, EU:T:2021:877, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 28 Resulta da jurisprudência que o conhecimento da existência de um ato pode ser inferido de diversas circunstâncias como, primeiro, as declarações orais ou escritas do terceiro interessado, segundo, a publicação, no Jornal Oficial, de uma comunicação sucinta relativa ao ato impugnado, terceiro, a publicação, no Jornal Oficial de um Estado-Membro, de um ato nacional que se refere, ainda que de forma imprecisa, ao ato impugnado, quarto, as situações em que essas circunstâncias se conjugam, por exemplo, quando o ato impugnado foi difundido nos meios de comunicação

social e declarações do terceiro em causa sugerem que este tinha conhecimento da adoção de um ato, num contexto em que era evidente que seguia de perto a evolução do processo (v., neste sentido, Despacho de 8 de dezembro de 2021, Alessio e o./BCE, T-620/20, não publicado, EU:T:2021:877, n.ºs 47 a 49 e jurisprudência referida).

- 29 Neste contexto, há que recordar que o prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, que, na falta de publicação ou de notificação do ato passível de ser objeto de recurso de anulação, começa a correr no momento em que o recorrente dele teve conhecimento, é diferente do prazo razoável de que essa parte dispõe para pedir que lhe seja comunicado o texto integral desse mesmo ato para dele ter um conhecimento exato (v. Despacho de 19 de novembro de 2018, Landesbank Baden-Württemberg/CUR, T-14/17, não publicado, EU:T:2018:812, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 30 O critério do prazo razoável para pedir a comunicação de um ato após ter tido conhecimento da sua existência não é, portanto, um prazo predeterminado que se deduza automaticamente da duração do prazo do recurso de anulação, mas um prazo que depende das circunstâncias do caso concreto (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Reapreciação Arango Jaramillo e o./BEI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, n.ºs 32 a 34).
- 31 A este respeito, há que salientar que em certos processos foi declarado que um pedido de comunicação do texto integral de um ato apresentado dois meses (v., neste sentido, Despacho de 5 de março de 1993, Ferriere Acciaierie Sarde/Comissão, C-102/92, EU:C:1993:86, n.º 19), mais de quatro meses (v., neste sentido, Despachos de 10 de novembro de 2011, Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA, C-626/10 P, não publicado, EU:C:2011:726, n.ºs 130 a 132; de 15 de julho de 1998, LPN e GEOTA/Comissão, T-155/95, EU:T:1998:167, n.º 44; e de 19 de novembro de 2018, VR-Bank Rhein-Sieg/CUR, T-42/17, não publicado, EU:T:2018:813, n.ºs 44 a 49), ou mais de seis meses (v., neste sentido, Despacho de 18 de maio de 2010, Abertis Infraestructuras/Comissão, T-200/09, não publicado, EU:T:2010:200, n.º 63) depois de o recorrente ter tomado conhecimento da sua existência excedia o prazo razoável.
- 32 Por outro lado, em circunstâncias diferentes, considerou-se que um prazo de duas semanas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 1995, Socurte e o./Comissão, T-432/93 a T-434/93, EU:T:1995:43, n.º 50) ou de um mês constituía um prazo razoável (v., neste sentido, Acórdão de 19 de maio de 1994, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comissão, T-465/93, EU:T:1994:56, n.º 32).
- 33 No caso em apreço, por um lado, a adoção da decisão impugnada foi anunciada através de comunicados de imprensa de 31 de agosto de 2022 provenientes da representação da Comissão em Espanha e do Governo Espanhol e, por outro, a decisão impugnada foi publicada no sítio Internet da Comissão, em 8 de setembro de 2022, bem como no sítio Internet do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação espanhol, em 19 de setembro de 2022.
- 34 A recorrente declara ter tido conhecimento da decisão impugnada em meados do mês de outubro de 2022 ao consultar o sítio Internet do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação espanhol sem estar em condições de identificar o dia exato.

- 35 De qualquer modo, mesmo que a recorrente tivesse tido conhecimento da existência da decisão impugnada em 31 de agosto ou em 8 de setembro de 2022, como afirma a Comissão, a sua alegada inatividade entre estas datas e meados de outubro de 2022 é, quando muito, de cerca de um mês e meio. Ora, não se pode considerar, nas circunstâncias do caso em apreço, que esse prazo ultrapassa o prazo razoável.
- 36 Com efeito, importa igualmente ter em conta, no caso em apreço, a circunstância de o recurso de anulação ter sido interposto em 22 de novembro de 2022 e, portanto, só poder ser considerado extemporâneo se a recorrente tiver tido conhecimento do conteúdo da decisão impugnada antes de 12 de setembro de 2022.
- 37 A este respeito, importa recordar que cabe à parte que invoca a extemporaneidade de um recurso, à luz do prazo estabelecido, nomeadamente, pelo artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, fornecer a prova da data em que ocorreu o evento que faz correr o prazo (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, *Evropaïki Dynamiki/Comissão*, T-167/10, não publicado, EU:T:2012:651, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 38 Ora, no caso em apreço, a Comissão não apresentou elementos para demonstrar que a recorrente tinha tomado conhecimento do conteúdo da decisão impugnada antes de 12 de setembro de 2022, limitando-se a sustentar que a recorrente tinha tido conhecimento da sua existência o mais tardar em 8 de setembro de 2022.
- 39 Por conseguinte, não se pode considerar que o presente recurso foi interposto fora de prazo.

Quanto ao cumprimento dos requisitos de forma

- 40 A Comissão alega que o recurso é inadmissível pelo facto de a petição não preencher as condições previstas no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 76.º, alíneas d) e e), do Regulamento de Processo. Em seu entender, embora a petição indique que se trata de um recurso destinado a obter a anulação parcial da decisão impugnada, o objeto do litígio é, na realidade, a legalidade da medida controvertida. Assim, os pedidos da recorrente não visam a anulação da referida decisão, mas sim a anulação dessa medida. Por último, os fundamentos de anulação não identificam nenhum erro ou ilegalidade cometido aquando da adoção dessa decisão, mas mencionam incumprimentos por parte das autoridades espanholas. Além disso, os fundamentos invocados na petição são insuficientemente claros e limitam-se a fazer referências abstratas e generalizadas à jurisprudência sem a aplicar ao caso em apreço.
- 41 A recorrente entende que o objeto do litígio está claramente identificado e consiste em contestar a legalidade da decisão impugnada na medida em que aprova a proposta de PEPAC espanhol. A recorrente considera que a medida controvertida faz parte da referida decisão e que o PEPAC espanhol não é uma medida autónoma e distinta desta decisão. A este respeito, refere-se às competências da Comissão ao abrigo do artigo 118.º do Regulamento 2021/2115.
- 42 Por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral em conformidade com o artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto, e do artigo 76.º, alíneas d) e e), do Regulamento de Processo, da petição deve constar o objeto do litígio, os fundamentos e argumentos invocados e uma exposição sumária dos referidos fundamentos, e os pedidos do recorrente.

- 43 Estes elementos devem ser suficientemente claros e específicos para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral conhecer do recurso, eventualmente sem informações adicionais. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que este se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. Acórdão de 4 de julho de 2019, Itália/Comissão, T-598/17, não publicado, EU:T:2019:482, n.º 29 e jurisprudência referida, e Despacho de 9 de julho de 2019, Scaloni e Figini/Comissão, T-158/18, não publicado, EU:T:2019:491, n.º 29 e jurisprudência referida).
- 44 No que respeita mais especificamente aos pedidos das partes, há que recordar que estes últimos definem o objeto do litígio submetido tribunais da União e que, por conseguinte, esses pedidos devem ser formulados de forma inequívoca a fim de evitar que o juiz da União decida *ultra petita* (v. Acórdão de 14 de setembro de 2017, Università del Salento/Comissão, T-393/15, não publicado, EU:T:2017:604, n.º 75 e jurisprudência referida; Despacho de 19 de novembro de 2020, Comune di Stintino/Comissão, T-174/20, não publicado, EU:T:2020:551, n.º 45). Em especial, quando se trata de um recurso de anulação, o ato cuja anulação é pedida deve ser claramente designado (v., neste sentido, Despacho de 6 de novembro de 2018, Chioreanu/ERCEA, T-717/17, EU:T:2018:765, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 45 No caso em apreço, é certo que, na petição, a recorrente pede, por um lado, a anulação parcial da decisão impugnada e, por outro, a declaração da ilegalidade da medida controvertida. Todavia, resulta de uma leitura de conjunto da petição que, com o seu recurso, a recorrente pede a anulação da referida decisão na parte em que aprova esta medida em violação do direito da União.
- 46 Além disso, foi também assim que a Comissão compreendeu os pedidos da recorrente no âmbito da exceção de inadmissibilidade. Com efeito, embora critique a recorrente por confundir a decisão impugnada com o PEPAC espanhol, que são na realidade dois atos distintos, não é menos verdade que se trata de uma questão relativa à imputabilidade à Comissão das acusações invocadas pela recorrente e não à clareza ou especificidade da petição. Ora, esta questão da imputabilidade é abrangida pelo fundamento de inadmissibilidade relativo à incompetência do Tribunal Geral para fiscalizar a medida controvertida (v. n.º 14, *supra*).
- 47 Quanto aos fundamentos e elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia o recurso de anulação, resultam de forma suficientemente clara da petição. Esta última compreende quatro fundamentos relativos, o primeiro, à violação do artigo 17.º do Regulamento 2021/2115, o segundo, à falta de avaliação da incidência da medida controvertida quanto à sua compatibilidade com os objetivos da PAC, o terceiro, a uma distorção do mercado interno em detrimento dos agricultores espanhóis que tem por consequência a fragmentação da PAC e, o quarto, a uma violação do princípio da proporcionalidade. Além disso, a recorrente menciona os acórdãos do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça que relaciona com os factos do caso em apreço.
- 48 Decorre do que precede que o recurso não é inadmissível por violação das condições previstas no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 76.º, alíneas d) e e), do Regulamento de Processo.
- 49 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade relativa ao incumprimento dos requisitos de forma da petição.

Quanto à competência do Tribunal Geral para fiscalizar a medida controvertida e a imputabilidade à Comissão das acusações invocadas

- 50 A Comissão alega que o recurso é inadmissível na medida em que o verdadeiro objeto do litígio é a fiscalização da legalidade do PEPAC espanhol, que é um ato jurídico adotado por um Estado-Membro cuja fiscalização não é da competência do Tribunal Geral. Assim, o Tribunal Geral não é competente para se pronunciar sobre a legalidade da medida controvertida. A Comissão sustenta que a sua aprovação da totalidade do referido PEPAC não tem nenhuma incidência no autor e na natureza deste texto, uma vez que continua a ser um ato adotado pelas autoridades espanholas. Os PEPAC são medidas nacionais que produzem efeitos jurídicos na ordem jurídica do Estado-Membro em causa e não atos das instituições, órgãos ou organismos da União na aceção do artigo 263.º TFUE. Cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais fiscalizar a legalidade dos PEPAC e das suas medidas à luz do direito da União, nomeadamente do Regulamento 2021/2115, e, sendo caso disso, submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º TFUE.
- 51 A recorrente considera que o Tribunal Geral é competente para fiscalizar a legalidade das decisões da Comissão, incluindo as que aprovam as propostas do PEPAC. Em seu entender, o PEPAC espanhol e a decisão impugnada formam um ato único que é da competência exclusiva da Comissão, na medida em que o Reino de Espanha apenas colaborou na sua elaboração. Além disso, a aprovação das propostas do PEPAC constitui um procedimento regido pelo direito da União, cujo único ato impugnável seria a decisão da Comissão que as aprova. A distinção feita pela Comissão entre a decisão impugnada e o PEPAC espanhol equivaleria a esvaziar da sua substância o exame levado a cabo pela Comissão e a subtrair os PEPAC a qualquer fiscalização jurisdicional, o que seria contrário ao direito à ação. Por outro lado, o PEPAC espanhol também não pode ser contestado nos órgãos jurisdicionais espanhóis, na medida em que se trata de um ato preparatório realizado no âmbito de um processo de direito da União.
- 52 No caso em apreço, os pedidos de anulação têm formalmente por objeto a decisão impugnada, que é uma decisão de execução. Tal decisão da Comissão faz parte dos atos cuja fiscalização da legalidade é, em conformidade com o artigo 263.º TFUE, da competência do juiz da União, neste caso do Tribunal Geral. Tal não é, de resto, contestado pela Comissão.
- 53 A tese da Comissão, para contestar a competência do Tribunal Geral no caso em apreço, consiste em sustentar que a medida controvertida faz parte do PEPAC espanhol e não da decisão impugnada e não lhe é, portanto, imputável. A aprovação da proposta de PEPAC espanhol pela referida decisão não alterou a natureza deste ato, que continua a ser uma medida nacional cuja fiscalização da legalidade é da exclusiva competência do juiz nacional.
- 54 Importa recordar que a argumentação da Comissão se baseia em elementos relativos, por um lado, à imputabilidade à mesma das acusações apresentadas pela recorrente, o que constitui uma questão relativa à admissibilidade do recurso e, por outro, à competência do Tribunal Geral para examinar essas acusações e, por conseguinte, a medida controvertida.
- 55 No caso em apreço, há que salientar que a elaboração e a aprovação da proposta de PEPAC espanhol fizeram intervir as autoridades espanholas e a Comissão. Importa portanto examinar quem — o juiz da União ou o juiz nacional — é competente para se pronunciar sobre a legalidade, à luz do direito da União, da medida controvertida.

- 56 A este respeito, há que recordar, antes de mais, que o eventual envolvimento das autoridades nacionais no procedimento que conduz à adoção dos atos adotados pelas instituições da União não pode pôr em causa a sua qualificação de atos da União, quando os atos adotados pelas autoridades nacionais sejam uma etapa de um procedimento em que uma instituição da União exerce, sozinha, o poder decisório final sem estar vinculada pelos atos instrutórios ou pelas propostas das autoridades nacionais (Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, n.º 43).
- 57 Com efeito, nessa hipótese, em que o direito da União não visa instituir uma partilha entre duas competências, uma nacional, a outra da União, com objetivos distintos, mas, pelo contrário, consagra um poder decisório exclusivo de uma instituição da União, compete ao juiz da União, a título da sua competência exclusiva para fiscalizar a legalidade dos atos da União com base no artigo 263.º TFUE, pronunciar-se sobre a legalidade da decisão final adotada pela instituição da União em causa e, a fim de garantir uma proteção judicial efetiva dos interessados, examinar os eventuais vícios que inquinem os atos instrutórios ou as propostas das autoridades nacionais suscetíveis de afetar a validade dessa decisão final (Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, n.º 44).
- 58 No entanto, um ato de uma autoridade nacional que se insere num processo de decisão da União não está abrangido pela competência exclusiva do juiz da União quando resulte da repartição de competências estabelecida no domínio considerado entre as autoridades nacionais e as instituições da União que o ato praticado pela autoridade nacional é uma etapa necessária num processo de adoção de um ato da União na qual as instituições da União dispõem apenas de uma margem de apreciação limitada ou inexistente, de modo que o ato nacional vincula a instituição da União (v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão, C-97/91, EU:C:1992:491, n.ºs 9 e 10).
- 59 É então aos órgãos jurisdicionais nacionais que compete conhecer das irregularidades de que o ato nacional eventualmente padeça, se necessário após reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça, nas mesmas condições de fiscalização utilizadas para qualquer ato definitivo que, adotado pela mesma autoridade nacional, seja suscetível de causar prejuízo a terceiros, e, por conseguinte, julgar admissível, em nome do princípio da proteção judicial efetiva, o recurso interposto para este fim, mesmo que as regras de processo internas não o prevejam (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão, C-97/91, EU:C:1992:491, n.ºs 11 a 13; de 6 de dezembro de 2001, Carl Kühne e o., C-269/99, EU:C:2001:659, n.º 58, e de 2 de julho de 2009, Bavaria e Bavaria Itália, C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 57).
- 60 Importa igualmente recordar que a aprovação de uma medida nacional pela Comissão não tem de modo algum por efeito conferir-lhe a natureza de ato de direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, n.º 40, e de 4 de junho de 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, EU:C:2009:337, n.º 37).
- 61 É à luz destas considerações que há que examinar o processo que conduziu à adoção da decisão impugnada para determinar o órgão jurisdicional competente para conhecer do presente litígio relativo à compatibilidade, com o direito da União, da medida controvertida prevista na proposta de PEPAC espanhol conforme aprovada pela decisão impugnada.

Quanto à elaboração e à aprovação do PEPAC espanhol

- 62 A decisão impugnada é o ato pelo qual a Comissão aprovou a proposta de PEPAC espanhol em conformidade com o procedimento previsto no artigo 118.º do Regulamento 2021/2115.
- 63 Num primeiro momento, há que analisar os papéis respetivos da Comissão e dos Estados-Membros na execução da PAC, conforme definidos no Regulamento 2021/2115.
- 64 A este respeito, há que recordar, antes de mais, que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, TFUE, as competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se, também, ao domínio da agricultura.
- 65 A reforma do quadro jurídico da PAC foi realizada pelo Regulamento 2021/2115. Tal como recorda o considerando 36 deste último, foi decidido prever um regulamento único.
- 66 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento 2021/2115, este aplica-se ao apoio da União financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para a realização das intervenções especificadas num PEPAC elaborado pelo Estado-Membro e aprovado pela Comissão, abrangendo o período de 1 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2027. Resulta do considerando 36 deste regulamento que este substitui as disposições constantes do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 487), e do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da PAC e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608).
- 67 Em seguida, no que respeita ao modo de gestão da PAC resultante desta reforma, segundo o considerando 3 do Regulamento 2021/2115, a nova abordagem seguida assenta na ideia de que a União deve estabelecer os parâmetros estratégicos básicos, cabendo aos Estados-Membros maior responsabilidade relativamente ao modo como cumprem esses objetivos e alcançam as metas. Por este motivo, o reforço da subsidiariedade permite atender melhor às condições e às necessidades locais e à natureza específica da atividade agrícola.
- 68 Além disso, resulta do considerando 27 do Regulamento 2021/2115 que a repartição de competências no âmbito deste novo modelo de execução da PAC prevê que os objetivos, os tipos de intervenção e os requisitos comuns são estabelecidos a nível da União, a fim de garantir a natureza comum da PAC, deixando aos Estados-Membros a tarefa de os traduzir em disposições de apoio aplicáveis aos beneficiários.
- 69 Por último, no que respeita ao modo de execução orçamental da PAC, o artigo 5.º do Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO 2021, L 435, p. 187), prevê que o FEAGA funciona em regime de gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União ou em regime de gestão direta. O artigo 6.º do mesmo regulamento prevê que o FEADER funciona em regime de gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União.

- 70 Por conseguinte, decorre das disposições mencionadas nos n.ºs 67 a 69, *supra*, que o novo modo de gestão da PAC instituído pelo legislador da União assenta num sistema de colaboração que deixa aos Estados-Membros uma margem de manobra para adaptarem as intervenções às necessidades e às exigências específicas da sua agricultura nacional, prevendo simultaneamente um controlo da União para assegurar a sua compatibilidade com a PAC.
- 71 Numa segunda fase, é necessário examinar as regras aplicáveis aos PEPAC que vêm traduzir os objetivos deste novo sistema de gestão.
- 72 Quanto à elaboração dos PEPAC, primeiro, resulta do artigo 104.º, n.º 1, do Regulamento 2021/2115 que os Estados-Membros estabelecem PEPAC a fim de executar o apoio da União financiado pelo FEAGA e pelo FEADER.
- 73 A este respeito, os artigos 5.º e 6.º do Regulamento 2021/2115 fixam os objetivos da União e o artigo 7.º estabelece os indicadores que serão utilizados para avaliar a sua realização. Além disso, o artigo 9.º também prevê que os Estados-Membros concebem as intervenções dos seus PEPAC em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e com os princípios gerais do direito da União. Além disso, os artigos 8.º a 84.º determinam os tipos de intervenção e os requisitos comuns a aplicar pelos Estados-Membros a fim de garantir a natureza comum da PAC.
- 74 Segundo, o artigo 106.º, n.º 1, do Regulamento 2021/2115 especifica que os Estados-Membros elaboram os PEPAC de acordo com o respetivo regime institucional e jurídico.
- 75 Terceiro, os artigos 107.º a 115.º do Regulamento 2021/2115 fixam requisitos em matéria de conteúdo e de apresentação dos PEPAC. Estes constituem documentos de orientação sobre a estratégia adotada por cada Estado-Membro para a execução da PAC.
- 76 Quanto à aprovação dos PEPAC pela Comissão, o considerando 110 do Regulamento 2021/2115 especifica que é um passo fundamental para assegurar que esta política seja executada em conformidade com os objetivos comuns.
- 77 Para o efeito, o artigo 118.º do Regulamento 2021/2115 organiza o procedimento de avaliação e aprovação de cada PEPAC proposto. O seu n.º 1 prevê que cada Estado-Membro apresenta à Comissão uma proposta de PEPAC.
- 78 Em seguida, o artigo 118.º, n.º 2, do Regulamento 2021/2115 dispõe que a Comissão procede a uma avaliação do PEPAC que lhe é submetido no que respeita à sua exaustividade, à sua congruência e coerência com os princípios gerais do direito da União, com o referido regulamento e os atos delegados e de execução adotados nos termos do mesmo e com o Regulamento 2021/2116, ao seu contributo efetivo para o cumprimento dos objetivos específicos estabelecidos no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento 2021/2115, ao seu impacto no bom funcionamento do mercado interno e em termos de distorção da concorrência, e ao nível dos encargos administrativos para os beneficiários e a administração.
- 79 O artigo 118.º, n.º 3, do Regulamento 2021/2115 permite à Comissão formular observações no caso de a avaliação do PEPAC proposto revelar a existência de problemas. Em contrapartida, o Estado-Membro deve prestar-lhe todas as informações adicionais necessárias e, se for caso disso, rever a sua proposta.

- 80 O artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115 estabelece os critérios de aprovação dos PEPAC, a saber, primeiro, que as informações necessárias a que se refere o artigo 118.º, n.º 3, do mesmo regulamento devem ter sido comunicadas à Comissão e, segundo, que o plano deve ser compatível com o artigo 9.º e com os restantes requisitos estabelecidos no referido regulamento e no Regulamento 2021/2116, bem como com os atos delegados e de execução adotados nos termos dos mesmos.
- 81 Em conformidade com o artigo 118.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento 2021/2115, a aprovação de cada PEPAC deve ocorrer, por meio de uma decisão de execução, o mais tardar seis meses após a sua apresentação pelo Estado-Membro em causa.
- 82 Além disso, o artigo 118.º, n.º 7, do Regulamento n.º 2021/2115 condiciona a produção de efeitos jurídicos dos PEPAC à sua aprovação pela Comissão.
- 83 Por último, o Regulamento 2021/2115 prevê, nos artigos 119.º e 120.º, dois processos análogos ao previsto no artigo 118.º em caso de alteração ou de revisão dos PEPAC.
- 84 Resulta de todas as disposições mencionadas nos n.ºs 72 a 83, *supra*, que, primeiro, a Comissão não pode alterar diretamente uma proposta de PEPAC elaborada por um Estado-Membro, que, segundo, exerce um controlo da conformidade da proposta com certas disposições do direito da União, que, terceiro, pode apresentar observações através das quais subordina a aprovação a que o PEPAC seja alterado pelo Estado-Membro, que, quarto, só deve recusar a aprovação de um PEPAC proposto se este último não cumprir determinados requisitos taxativamente enumerados decorrentes do direito da União e que, quinto, um PEPAC não produz efeitos jurídicos antes da sua aprovação pela Comissão.
- 85 Assim, a Comissão possui efetivamente um poder decisório próprio no âmbito do procedimento de aprovação do PEPAC cujo exercício implica necessariamente o exame do conteúdo do referido plano.
- 86 No entanto, a decisão de aprovação de um PEPAC pela Comissão deve ser distinguida da proposta de PEPAC apresentada por um Estado-Membro, que continua a ser um ato nacional no âmbito do qual este último exerce a sua competência, nomeadamente, na escolha das intervenções a integrar nesta proposta. A relação entre estes dois atos é estabelecida pelo mecanismo previsto no artigo 118.º do Regulamento 2021/2115.

Quanto às consequências a retirar do quadro jurídico no presente processo

- 87 Tendo em conta as competências distintas da Comissão e das autoridades nacionais, o PEPAC espanhol conforme aprovado pela Comissão não constitui um ato preparatório da decisão impugnada nem faz de outro modo parte desta última na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 56 e 57, *supra*. Com efeito, o Regulamento 2021/2115 instituiu um sistema de partilha de competências entre o Estado-Membro e a Comissão.
- 88 Do mesmo modo, resulta do procedimento de aprovação do PEPAC previsto no artigo 118.º do Regulamento 2021/2115 que, embora o ato adotado pela autoridade nacional seja uma etapa necessária no âmbito de um processo conducente à adoção de um ato da União, a Comissão não está vinculada pelo ato nacional, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 58 e 59, *supra*.

- 89 Por conseguinte, o Tribunal Geral é competente para fiscalizar a legalidade da decisão de aprovação de um PEPAC enquanto ato da União nos termos do artigo 263.º TFUE, mesmo que essa fiscalização implique necessariamente o exame, nomeadamente, da compatibilidade do conteúdo do PEPAC proposto, que continua a ser um ato nacional, com o direito da União, nos termos do artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115.
- 90 Ora, na petição, a recorrente invoca a ilegalidade da decisão impugnada pelo facto de a Comissão ter aprovado o PEPAC espanhol quando este viola várias regras do direito da União, entre as quais, nomeadamente, disposições do Regulamento 2021/2115 e dos princípios gerais do direito da União, bem como a legislação nacional relativa à avaliação ambiental.
- 91 Importa salientar que, contrariamente à legislação nacional, as disposições do Regulamento 2021/2115 e os princípios gerais do direito da União fazem parte das disposições cujo respeito pelos PEPAC propostos é fiscalizado pela Comissão no âmbito do procedimento de aprovação previsto no artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115 (v. n.º 47, *supra*).
- 92 Daqui resulta que, no âmbito da fiscalização da legalidade da decisão impugnada, pode verificar-se se, como sustenta a recorrente, a Comissão não devia ter aprovado o PEPAC espanhol proposto por este último não preencher todas as condições previstas no artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115.
- 93 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade, com o fundamento de que as irregularidades invocadas contra a decisão impugnada são imputáveis exclusivamente ao PEPAC espanhol, ou seja, às autoridades espanholas, deve ser julgada improcedente no que respeita às irregularidades cuja análise entra no âmbito da fiscalização de compatibilidade prevista no artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento 2021/2115, conforme recordado no n.º 91, *supra*. Assim, não deve ser negado provimento ao recurso com base neste fundamento de inadmissibilidade, ainda que os argumentos relativos à inobservância da legislação nacional devam ser rejeitados.

Quanto à legitimidade ativa

- 94 A Comissão alega que o recurso é inadmissível, uma vez que a recorrente não tem legitimidade para agir. A decisão impugnada não diz é direta e individualmente à recorrente, contrariamente ao que exige o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e, aliás, só o Reino de Espanha é o destinatário da decisão impugnada.
- 95 A recorrente considera que preenche as condições relativas à afetação direta e individual.
- 96 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.
- 97 No caso em apreço, o destinatário da decisão impugnada é o Reino de Espanha e não a recorrente. Nestas condições, a primeira hipótese em que uma pessoa singular ou coletiva tem legitimidade ativa nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE deve ser afastada.
- 98 Há, portanto, que examinar se a segunda ou a terceira hipótese em que, por força do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, é reconhecida legitimidade a uma pessoa singular ou coletiva para interpor recurso de um ato de que não é destinatária, podem corresponder ao caso em apreço.

De acordo com a segunda hipótese, um recurso pode ser interposto desde que diga direta e individualmente respeito à pessoa singular ou coletiva que interpõe recurso. De acordo com a terceira hipótese, essa pessoa pode interpor recurso de um ato regulamentar que não necessite de medidas de execução se o mesmo lhe disser diretamente respeito (Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 19; de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 44; e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 31).

- 99 No caso em apreço, o Tribunal Geral considera oportuno examinar a terceira hipótese antes de analisar, se for caso disso, a segunda.

Quanto à existência de um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução

- 100 A Comissão considera que a decisão impugnada, mesmo na hipótese de poder ser qualificada de ato regulamentar, necessita de medidas de execução por parte das autoridades espanholas para adotar a regulamentação necessária à implementação do PEPAC de que faz parte a medida controvertida.
- 101 A recorrente contesta que, ainda que a decisão impugnada seja considerada um ato regulamentar, necessita de medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 102 Independentemente da natureza de ato regulamentar da decisão impugnada, basta no caso em apreço examinar se esta necessita de medidas de execução.
- 103 Como o Tribunal de Justiça já declarou, para apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que considerar a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do último segmento de frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Não é, portanto, pertinente saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros (v. Acórdão de 13 de março de 2018, European Union Copper Task Force/Comissão, C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.º 38 e jurisprudência referida).
- 104 Além disso, é irrelevante, a este respeito, saber se as referidas medidas têm ou não caráter automático (v. Acórdão de 13 de março de 2018, European Union Copper Task Force/Comissão, C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 105 Em conformidade com o artigo 9.º, terceiro parágrafo, do Regulamento 2021/2115, os Estados-Membros estabelecem o regime jurídico que rege a concessão do apoio da União aos agricultores e a outros beneficiários em conformidade com os PEPAC, conforme aprovados pela Comissão nos termos do artigo 118.º do mesmo regulamento. Os Estados-Membros executam os PEPAC tal como aprovados pela Comissão.
- 106 Assim, o PEPAC constitui um documento com base no qual cada Estado-Membro executa a PAC no período compreendido entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2027.
- 107 Neste contexto, a execução da medida controvertida, que pode produzir efeitos jurídicos na atividade económica da recorrente, necessita de medidas nacionais de execução. De resto, a existência de tais medidas de execução é confirmada pelo projeto de Real Decreto sobre la aplicación, a partir de 2023, de las intervenciones en forma de pagos directos y el establecimiento de requisitos comunes en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y la

regulación de la Solicitud única del sistema integrado de gestión y control (Decreto Real relativo à Execução, a partir de 2023, das Intervenções sob a Forma de Pagamentos Diretos e ao Estabelecimento de Requisitos Comuns no Âmbito do PEPAC, e ao Enquadramento do Pedido Único para o Sistema Integrado de Gestão e Controlo), preparado pelo Reino de Espanha para implementar o PEPAC espanhol e apresentado pela recorrente em anexo às suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade.

- 108 Assim, uma vez que a decisão impugnada se limita a aprovar o PEPAC espanhol que contém a medida controvertida, e que incumbe ao Reino de Espanha aplicá-la, bem como a totalidade do referido PEPAC, esta decisão só pode produzir os seus eventuais efeitos jurídicos em relação à recorrente através de medidas nacionais de execução.
- 109 Resulta do exposto que a decisão impugnada necessita, em relação à recorrente, de medidas de execução, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 110 Por conseguinte, a recorrente não se pode basear na terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE para contestar a decisão impugnada.
- 111 Importa, então, examinar se a legitimidade ativa da recorrente se pode basear na segunda hipótese exposta no n.º 98, *supra*, que exige que a decisão impugnada diga direta e individualmente respeito à recorrente. Para este efeito, importa antes de mais examinar a segunda destas duas condições.

Quanto à afetação individual

- 112 Segundo jurisprudência constante, uma pessoa singular ou coletiva que não seja o destinatário de um ato só pode afirmar que este lhe diz individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o ato em causa a atingir em razão de certas qualidades que lhe são particulares ou de uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, a individualiza de maneira análoga à que individualizaria o destinatário do ato (Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; v., igualmente, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 113 A Comissão considera que, se a decisão impugnada diz respeito à recorrente, é apenas na sua qualidade objetiva de agricultor à semelhança de qualquer outro operador económico que se encontre atual ou potencialmente numa situação semelhante. Além disso, em seu entender, o grupo mais afetado pela decisão impugnada não era identificável no momento da sua adoção na ausência de pedidos de apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável apresentados com base no quadro jurídico nacional que regula a sua concessão em aplicação do PEPAC espanhol.
- 114 A recorrente alega que cumpre o requisito de afetação individual devido à sua pertença a um círculo restrito de operadores económicos que era perfeitamente identificável no momento da adoção da decisão impugnada devido, por um lado, à sua qualidade de empresa agrícola que pratica a agricultura extensiva num grande número de hectares e, por outro, à sua qualidade de beneficiária de um apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável que ascende a mais de 200 000 euros se a medida controvertida não existisse. Assim, desde a adoção da decisão impugnada, a recorrente deixou de poder beneficiar desse auxílio num montante superior a 200 000 euros.

- 115 A este respeito, segundo jurisprudência constante, quando o ato afeta um grupo de pessoas que estavam identificadas ou eram identificáveis no momento em que esse ato foi adotado, em função de critérios próprios aos membros do grupo, esse ato pode dizer individualmente respeito a essas pessoas, na medida em que fazem parte de um círculo restrito de operadores económicos, e pode, designadamente, ser o caso quando o ato altere os direitos adquiridos pelo particular antes da sua adoção (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 116 Todavia, a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos jurídicos a quem se aplica uma medida de auxílio não implica, só por si, que essa medida lhes diga individualmente respeito, a partir do momento em que se verifique que essa aplicação se fica a dever a uma situação objetiva de direito ou de facto que é definida pelo ato em causa (Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 47).
- 117 No caso em apreço, a recorrente é uma empresa agrícola que exerce uma atividade abrangida pelo âmbito de aplicação da decisão impugnada, na medida em que esta última diz respeito aos agricultores e outros potenciais beneficiários de contribuições financeiras da União previstas pelo PEPAC espanhol com base no Regulamento 2021/2115.
- 118 No entanto, o simples facto de a recorrente ser uma empresa agrícola, beneficiária potencial de contribuições financeiras da União no âmbito da PAC, não basta para a individualizar e para a caracterizar em relação a qualquer outra empresa agrícola na medida em que a limitação prevista pela medida controvertida não designa um grupo restrito de empresas agrícolas mas se dirige a estas em razão da sua qualidade objetiva de agricultores do mesmo modo que a qualquer outro operador económico que se encontre atual ou potencialmente numa situação idêntica.
- 119 Do mesmo modo, o simples facto de a recorrente ter sido elegível para receber um montante de apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável superior ao limite fixado pela medida controvertida não é suscetível de a individualizar uma vez que esse direito para receber o apoio é concedido, em aplicação de uma regra geral e abstrata, a uma multiplicidade de operadores determinados objetivamente.
- 120 Além disso, tal conclusão não é posta em causa pelo argumento da recorrente segundo o qual considera ter um direito adquirido a receber um apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável de um montante superior a 200 000 euros com base no regime de conversão, instituído pelo artigo 23.º do Regulamento 2021/2115, do direito ao pagamento de base de que beneficiava no âmbito da PAC 2015-2022.
- 121 Com efeito, há que observar que, por um lado, a decisão impugnada não altera os direitos adquiridos da recorrente a receber um apoio, dado que institui um novo direito para a PAC para o período de 1 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2027. O facto de o PEPAC espanhol ter optado por conceder o apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável com base no método dos direitos ao pagamento cujo valor unitário é determinado graças a um mecanismo de convergência que ajusta o seu valor proporcionalmente ao estabelecido pelo Regulamento n.º 1307/2013 no âmbito da PAC 2015-2022 não permite considerar que a recorrente tem um direito adquirido a um apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável conforme resulta do Regulamento 2021/2115. A este título, o mecanismo proposto pelos artigos 23.º e 24.º deste último regulamento não confere a cada agricultor o direito de receber o referido apoio.

- 122 Por outro lado, à data da adoção da decisão impugnada, os agricultores, aos quais esta limitação devia ser aplicada, não eram de modo algum identificáveis, uma vez que, em todo o caso, a aplicação da medida controvertida pressupunha que os agricultores em causa apresentassem um pedido destinado a obter o apoio ao rendimento de base para um desenvolvimento sustentável com fundamento no quadro jurídico nacional estabelecido pelo Reino de Espanha em aplicação do seu PEPAC, em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento 2021/2115.
- 123 Por conseguinte, a decisão impugnada só diz respeito à recorrente em razão da sua qualidade objetiva de empresa agrícola, ao mesmo título que qualquer outro operador económico que se encontre, atual ou potencialmente, numa situação idêntica.
- 124 Resulta do que precede que a recorrente não tem razão ao defender que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito.
- 125 Visto que as condições da afetação direta e da afetação individual pelo ato cuja anulação é pedida são cumulativas, conclui-se, sem necessidade de examinar se a recorrente é diretamente afetada pela decisão impugnada, que a mesma não demonstrou a sua legitimidade para agir contras as referidas disposições.
- 126 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da recorrente segundo o qual o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, consagrado nomeadamente pelo artigo 47.º da Carta, impõe que seja dado provimento ao recurso da decisão impugnada no Tribunal Geral. Em seu entender, a legalidade do PEPAC espanhol não pode ser contestada perante o juiz nacional, na medida em que a proposta de PEPAC à Comissão não constitui um ato administrativo impugnável.
- 127 Quanto ao princípio da proteção jurisdicional efetiva, o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dispõe que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no referido artigo.
- 128 A este respeito, importa recordar que, embora as condições de admissibilidade previstas no artigo 263.º TFUE devam ser interpretadas à luz do direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva, esta leitura não pode, no entanto, afastar as condições expressamente previstas pelo referido Tratado (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 98 e jurisprudência referida, e Despacho de 28 de fevereiro de 2017, NF/Conselho Europeu, T-192/16, EU:T:2017:128, n.º 74).
- 129 O Tribunal de Justiça recordou que a proteção conferida pelo artigo 47.º da Carta não exige que um particular possa, de forma incondicional, interpor um recurso de anulação, diretamente no órgão jurisdicional da União, contra atos da União (Acórdão de 28 de outubro de 2020, Associazione GranoSalus/Comissão, C-313/19 P, não publicado, EU:C:2020:869, n.º 62).
- 130 Importa acrescentar que a proteção jurisdicional efetiva deve ser apreciada tendo igualmente em conta a proteção oferecida pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Com efeito, compete aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e de meios processuais que permita assegurar o respeito do direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva (v. Acórdão de 13 de março de 2018, European Union Copper Task Force/Comissão, C-384/16 P, EU:C:2018:176, n.º 116 e jurisprudência referida).

- 131 No caso em apreço, há que salientar que a medida controvertida exige medidas nacionais de execução (v. n.º 107, *supra*).
- 132 Com efeito, como resulta dos elementos recordados nos n.ºs 105 a 109, *supra*, o PEPAC constitui apenas um documento com base no qual cada Estado-Membro executa a PAC para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2027 através da adoção do quadro jurídico nacional. A existência de tais medidas de execução é, aliás, confirmada pelo projeto de decreto real mencionado no n.º 107, *supra*.
- 133 Daqui resulta que o argumento da recorrente relativo à falta de proteção jurisdicional efetiva não permite, por si só, fundamentar a admissibilidade do presente recurso.
- 134 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão deve ser acolhida e o presente recurso julgado inadmissível, sem que seja necessário decidir sobre o pedido de apresentação de documento (v. n.º 8, *supra*).
- 135 Nos termos do artigo 142.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a intervenção perde o seu objeto quando a petição seja declarada inadmissível. No caso em apreço, portanto, não há já que conhecer do pedido de intervenção apresentado pelo Reino de Espanha.

Quanto às despesas

- 136 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 137 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.**
- 2) Não há que conhecer do pedido de intervenção apresentado pelo Reino de Espanha.**
- 3) A Complejo Agrícola Las Lomas, SL, é condenada nas despesas.**
- 4) O Reino de Espanha suportará as suas despesas relativas ao pedido de intervenção.**

Feito no Luxemburgo, em 17 de outubro de 2024.

O Secretário
V. Di Bucci

O Presidente
L. Truchot