Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 28 de septiembre de 2016 *

«FEOGA, sección “Garantía” — FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Sistema integrado de gestión y control — Reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad — Corrección financiera a tanto alzado decidida por la Comisión conforme a las directrices internas adoptadas en la materia — Carga de la prueba — Interpretación del anexo II del Reglamento (CE) n.º 73/2009»

En el asunto T-437/14,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. M. Holt y la Sra. J. Kraehling, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. V. Wakefield, Barrister,

parte demandante,

apoyado por

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. Bulterman y B. Koopman, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Skelly y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación de nueve filas del cuadro anexo a la Decisión de Ejecución 2014/191/UE de la Comisión, de 4 de abril de 2014, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2014, L 104, p. 43), en lo que se refiere a la partida del cuadro anexo de la citada Decisión relativa a las correcciones financieras aplicadas a unos gastos realizados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Escocia durante los ejercicios financieros de 2008, 2009 y 2010, por importe de 5 606 459,48 euros, por no ajustarse a las normas de la Unión Europea,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y la Sra. I. Labucka (Ponente) y el Sr. V. Kreuschitz, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de noviembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El 29 de septiembre de 2003, el Consejo de la Unión Europea aprobó el Reglamento (CE) n.º 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001 (DO 2003, L 270, p. 1).

2 El artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento establecía que «todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión a que se refiere el anexo III».

3 El artículo 4 del citado Reglamento disponía lo siguiente:

«1. Los requisitos legales de gestión contemplados en el anexo III serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los siguientes ámbitos:

— salud pública, zoosanidad y fitosanidad,

— medio ambiente,

— bienestar de los animales.

2. Los actos a que se refiere el anexo III serán de aplicación, a efectos del presente Reglamento, en la versión vigente y, en el caso de las Directivas, tal como las apliquen los Estados miembros.»

4 El artículo 6 del Reglamento, rubricado «Reducción o exclusión del beneficio de los pagos», disponía lo siguiente:

«1. Cuando no se respeten los requisitos legales [...] como consecuencia de una acción u omisión directamente atribuible al agricultor [...] el importe total de los pagos directos a abonar en el año natural en que se produzca el incumplimiento se reducirá o se anulará de conformidad con las disposiciones de aplicación establecidas en virtud del artículo 7.

[...]»

5 El artículo 7, apartado 1, de este Reglamento establecía que las disposiciones de aplicación de las reducciones y exclusiones a que se refiere el artículo 6 se establecerán teniendo en cuenta «la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento observado, así como los criterios mencionados en los apartados 2, 3 y 4». Esos apartados disponían, en particular, lo siguiente:

«2. En caso de negligencia, el porcentaje de reducción no podrá exceder del 5 % o, si el incumplimiento se repite, del 15 %.

3. En caso de incumplimiento deliberado, el porcentaje de reducción no podrá en principio ser inferior al 20 % y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda y aplicarse durante uno o varios años naturales.

[...]»

6 El anexo III, que expone los requisitos legales de gestión, fue modificado por el Reglamento (CE) n.º 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE y 64/432/CEE (DO 2004, L 5, p. 8), que le añadió un nuevo requisito legal de gestión, con el número 8 *bis*, del siguiente tenor:

«Reglamento [...] n.º 21/2004 [...]: Artículos 3, 4 y 5».

7 El Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 y (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (DO 2009 L 30, p. 16), derogó y sustituyó al Reglamento n.º 1782/2003 con efectos a partir del 1 de enero de 2009 (véanse el artículo 146, apartado 1, y el artículo 149). Este último Reglamento fue derogado a su vez por el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608). Según lo dispuesto en su artículo 74, este Reglamento es aplicable a partir del 1 de enero de 2015.

8 El considerando 3 del Reglamento n.º 73/2009 era del siguiente tenor:

«El Reglamento [...] n.º 1782/2003 establecía el principio de que a los agricultores que no respetasen determinadas exigencias en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, medio ambiente y bienestar animal se les aplicarían reducciones de la ayuda directa o serían excluidos del beneficio de la misma. Este sistema de «condicionalidad» forma parte integrante de la ayuda comunitaria concedida en virtud de los pagos directos y, por lo tanto, debe mantenerse. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que una serie de exigencias incluidas en el ámbito de aplicación de la condicionalidad no están suficientemente relacionadas con la actividad agraria o las tierras agrarias o conciernen más a las autoridades nacionales que a los agricultores. Por lo tanto, resulta procedente adecuar el ámbito de aplicación de la condicionalidad.»

9 El artículo 4 del Reglamento n.º 73/2009 disponía:

«1. Todo agricultor que reciba pagos directos deberá cumplir los requisitos legales de gestión enumerados en el anexo II [...]».

10 El artículo 5 de dicho Reglamento, relativo a los requisitos legales de gestión, establecía:

«1. Los requisitos legales de gestión enumerados en el anexo II serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los siguientes ámbitos:

a) salud pública, zoosanidad y fitosanidad,

b) medio ambiente,

c) bienestar de los animales.

2. Los actos a que se refiere el anexo II se aplicarán en su versión vigente y, en el caso de las Directivas, tal como las apliquen los Estados miembros.»

11 El artículo 14 del Reglamento n.º 73/2009 imponía a los Estados miembros la creación y administración de un sistema integrado de gestión y control con objeto, en particular, de gestionar y controlar las normas de condicionalidad.

12 El artículo 22 del Reglamento n.º 73/2009 obligaba a los Estados miembros a efectuar comprobaciones sobre el terreno, a fin de verificar el cumplimiento por los agricultores de sus obligaciones en materia de condicionalidad.

13 El artículo 23 de dicho Reglamento establecía que, cuando no se respetaran los requisitos en materia de condicionalidad y el incumplimiento en cuestión resultara de un acto u omisión que se pudieran atribuir directamente al agricultor que hubiera presentado la solicitud de ayuda, «el importe total de los pagos directos que [...] se hayan abonado o deban abonarse al agricultor, se reducirá o anulará de conformidad con las normas de desarrollo establecidas en virtud del artículo 24».

14 El artículo 24 de dicho Reglamento disponía que debían establecerse las normas de desarrollo de las reducciones y exclusiones. Precisaba al respecto que, en caso de negligencia, el porcentaje de reducción no podía exceder del 5 % o, si el incumplimiento se repetía, del 15 %. En caso de incumplimiento deliberado, el porcentaje de reducción no podía en principio ser inferior al 20 % y podía llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda y aplicarse durante uno o varios años naturales.

15 En el cuadro del anexo II, que lleva por título «Requisitos legales de gestión contemplados en los artículos 4 y 5», la fila relativa al requisito legal de gestión n.º 8 era del siguiente tenor:

«Reglamento [...] n.º 21/2004 [...]: Artículos 3, 4 y 5».

16 El Reglamento n.º 21/2004, al que se refieren el requisito legal de gestión n.º 8 *bis* del Reglamento n.º 1782/2003 y el requisito legal de gestión n.º 8 del Reglamento n.º 73/2009 (en lo sucesivo, conjuntamente, «requisito legal de gestión n.º 8»), establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina que, según su considerando 20, precisó de una modificación del Reglamento n.º 1782/2003.

17 El artículo 3 del Reglamento n.º 21/2004 dispone lo siguiente:

«1. El sistema de identificación y registro de los animales incluirá los datos siguientes:

a) los medios de identificación necesarios para identificar a cada animal;

b) los registros actualizados de cada explotación;

c) los documentos de traslado;

d) un registro central o una base de datos informatizada.

2. La Comisión y las autoridades competentes del Estado miembro en cuestión tendrán acceso a toda la información a que se refiere el presente Reglamento. Los Estados miembros y la Comisión adoptarán las medidas necesarias para garantizar que tengan acceso a esta información todas las partes que tengan un interés en ello, incluidas las organizaciones de consumidores reconocidas por el Estado miembro, siempre que se garantice el cumplimiento de los requisitos relativos a la confidencialidad y la protección de los datos prescritos por el Derecho nacional.»

18 El artículo 4 de dicho Reglamento establece los requisitos relativos a los medios de identificación de cada animal y remite a los requisitos de identificación que figuran en la sección A del anexo del mismo Reglamento.

19 El artículo 5 de dicho Reglamento regula los requisitos en materia de registros y remite a los requisitos expuestos en la sección B del anexo del mismo Reglamento.

20 El artículo 6 de dicho Reglamento se refiere a los requisitos relativos a los documentos de traslado y remite a los requisitos enumerados en la sección C del anexo del mismo Reglamento.

21 El artículo 7 del citado Reglamento se refiere al registro central y el artículo 8 se refiere a la base de datos informática y remite a los requisitos enumerados en la sección D del anexo del mismo Reglamento.

Antecedentes del litigio

22 La Comisión Europea llevó a cabo una comprobación de la condicionalidad en Escocia respecto a las solicitudes de los años 2008, 2009 y 2010 [investigación XC/2010/002/GB Reino Unido (Escocia)] y, mediante escrito de 24 de noviembre de 2010, informó al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de las deficiencias que sus auditores habían observado en el sistema escocés de condicionalidad.

23 Mediante escrito de 23 de febrero de 2011, el Reino Unido respondió presentando sus observaciones a la Comisión.

24 El 19 de diciembre de 2011, la Comisión remitió al Reino Unido una invitación escrita a una reunión bilateral prevista para el 21 de febrero de 2012. El Reino Unido aceptó esta invitación y, en escrito de 14 de febrero de 2012, expresó su posición sobre las cuestiones planteadas por la Comisión.

25 Mediante escrito de 2 de marzo de 2012, la Comisión dio traslado al Reino Unido del acta de la reunión bilateral.

26 Con posterioridad a dicha reunión, la Comisión remitió al Reino Unido la Comunicación de 27 de marzo de 2013, en la que afirmaba que la aplicación del sistema de condicionalidad en Escocia no se había atenido a las normas de la Unión Europea en los años 2008, 2009 y 2010, e informaba al Reino Unido de su propuesta de excluir de la financiación de la Unión un importe de 5 606 459,48 euros. En el anexo a dicho escrito, la Comisión exponía los motivos por los que esos gastos quedaban excluidos de la financiación de la Unión. En particular, la Comisión identificó, respecto a las solicitudes de los años 2009 y 2010, en primer lugar, insuficiencias respecto al control eficaz de los requisitos legales de gestión n.º 2 y n.º 4; en segundo lugar, insuficiencias respecto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales 4, 16 y 18 y, en tercer lugar, el carácter inadecuado del control y de las sanciones respecto al requisito legal de gestión n.º 8 en materia de condicionalidad. Respecto a las solicitudes del año 2008, identificó insuficiencias en lo relativo al control eficaz de los requisitos legales de gestión n.º 2 y n.º 4, insuficiencias en lo relativo al control eficaz de las buenas condiciones agrarias y medioambientales 4, 16 y 18, unas sanciones y un control inadecuados en materia de condicionalidad respecto a varios requisitos legales de gestión, una actitud indulgente en caso de infracciones de los requisitos legales de gestión n.º 7 y n.º 8 y la imposibilidad de aplicar respecto al requisito legal de gestión n.º 4 la sanción del 5 % por incumplimiento, debido a negligencia y la falta de seguimiento sistemático de todos los casos de incumplimiento leve. En ese escrito, la Comisión propuso una corrección del 5 % para el año 2008 y una corrección del 2 % para cada uno de los años 2009 y 2010, por haber adoptado las autoridades escocesas cierto número de medidas para remediar algunas de las deficiencias constatadas.

27 Mediante escrito de 14 de mayo de 2013, el órgano de coordinación del Reino Unido solicitó que la cuestión se sometiera al órgano de conciliación. Las cuestiones planteadas a dicho órgano se referían, por una parte, a la corrección financiera por no haber aplicado todos los controles de la condicionalidad en relación con el requisito legal de gestión n.º 4 y, por otra parte, a la interpretación del requisito legal de gestión n.º 8. El acto de conciliación tuvo lugar el 18 de julio de 2013, pero no prosperó.

28 Mediante escrito de 8 de noviembre de 2013, la Comisión comunicó al Reino Unido que mantenía la posición que había expresado en su escrito de 27 de marzo de 2013.

29 El 4 de abril de 2014, mediante su Decisión de Ejecución 2014/191/UE, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2014, L 104, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), notificada al Reino Unido el 7 de abril de 2014, la Comisión, de conformidad con la proposición formulada en su comunicación de 27 de marzo de 2013, excluyó de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados en Escocia en los ejercicios financieros 2008, 2009 y 2010, por importe de 5 606 459,48 euros, por no ajustarse a las normas de la Unión (artículo 1) e impuso un porcentaje de corrección a tanto alzado del 5 % para el año 2008 y del 2 % para los años 2009 y 2010.

Procedimiento y pretensiones de las partes

30 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 16 de junio de 2014, el Reino Unido interpuso el presente recurso.

31 El Reino Unido solicita al Tribunal que:

— Anule nueve filas de las que figuran en el cuadro anexo a la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

32 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al Reino Unido.

33 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de abril de 2015, el Reino de los Países Bajos solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

34 El 7 de julio de 2015, mediante decisión del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal, se admitió la intervención en el procedimiento del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones del Reino Unido, de conformidad con el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, de 2 de mayo de 1991.

35 El 30 de septiembre de 2015, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 89, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal planteó a las partes una serie de preguntas escritas para ser respondidas en la vista y ordenó a la Comisión que presentara el documento VI/5330/97, de 23 de diciembre de 1997, titulado «Directrices para el cálculo de las repercusiones financieras al preparar la Decisión de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA».

36 En la vista de 11 de noviembre de 2002 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal.

Fundamentos de Derecho

37 Para fundamentar su recurso, el Reino Unido invoca, en esencia, un motivo único, basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, de no discriminación y de igualdad de trato, debido a la interpretación ilegal efectuada por la Comisión del requisito legal de gestión n.º 8.

38 El Reino Unido alega esencialmente que es ilegal la interpretación hecha por la Comisión de dicho requisito legal de gestión, según la cual éste comprende lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento n.º 21/2004, y por tanto los requisitos establecidos por esos preceptos, en especial la llevanza de un registro central o de una base de datos informática y la posesión de documentos de traslado para los ovinos y caprinos.

39 Concretamente, en primer lugar, como el requisito legal de gestión n.º 8 sólo se refiere explícitamente a los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento n.º 21/2004, esa interpretación ignora, a su entender, la voluntad del legislador de excluir del requisito legal de gestión n.º 8 los artículos 6 a 8, que establecen las normas materiales detalladas relativas al artículo 3, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento n.º 21/2004, y de elevar al rango de obligaciones de condicionalidad únicamente los requisitos contemplados en el artículo 3, apartado 1, letras a) y b), y en los artículos 4 y 5 del mismo Reglamento.

40 En segundo lugar, la referencia a los artículos 4 y 5 en el requisito legal de gestión n.º 8, según el Reino Unido, no tiene sentido si el legislador hubiera querido incluir en dicho requisito legal de gestión todos los datos mencionados en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 21/2004, pues habría bastado con una remisión al artículo 3 exclusivamente.

41 En realidad, a su juicio, dicho artículo 3 no es un precepto suficientemente detallado y las únicas normas materiales que pueden crear obligaciones imperativas para los agricultores son las expresadas en los artículos 4 y siguientes del Reglamento n.º 21/2004.

42 En tercer lugar, la exclusión de los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 21/2004 se deriva de una interpretación teleológica de dicho Reglamento. El Reino Unido entiende que, si bien es cierto que todos sus preceptos son imperativos en materia de condicionalidad, la inobservancia de algunas de las obligaciones no implica necesariamente consecuencias financieras. Los requisitos exigidos en el artículo 4 de dicho Reglamento, sobre la identificación de los animales, y en el artículo 5 del mismo Reglamento, relativo a la llevanza de un registro de éstos, son, a su entender, los fundamentos del sistema, que permiten respetar asimismo las otras obligaciones. Además, opina que los citados artículos 6 a 8 no se dirigen directamente a los agricultores, sino a las autoridades nacionales.

43 En cuarto lugar, el hecho de que los artículos 6 a 8 queden excluidos del requisito legal de gestión se justifica, en su opinión, a la luz del principio de seguridad jurídica. A su entender, dicho requisito legal de gestión, que puede ser objeto de interpretaciones diferentes e implicar consecuencias financieras negativas para los agricultores, debe interpretarse en sentido favorable a estos últimos.

44 En quinto lugar, el Reino Unido alega que los principios de no discriminación e igualdad de trato exigen que un agricultor que no ha respetado lo dispuesto en alguno de los artículos del Reglamento n.º 21/2004 no incluidos en la lista del requisito legal de gestión n.º 8 no sea tratado de la misma manera que un agricultor que no ha respetado lo dispuesto en alguno de los artículos incluidos en dicha lista.

45 La Comisión, con carácter preliminar, considera que el recurso del Reino Unido carece por completo de fundamento jurídico, ya que las filas del cuadro anexo a la Decisión impugnada se refieren a seis deficiencias o insuficiencias detectadas en el sistema de condicionalidad del Reino Unido para el año 2008 y a tres insuficiencias para los años 2009 y 2010. Por otra parte, durante todo el procedimiento, la Comisión partió del principio de que cada insuficiencia observada bastaría por sí misma para justificar la corrección financiera impuesta. Finalmente, alega que el Reino Unido no ha negado ni las deficiencias diferentes de la relativa al requisito legal de gestión n.º 8 ni el principio de que cada una de esas deficiencias justificaba por sí sola el porcentaje de corrección impuesto en el procedimiento administrativo.

46 Respecto al fondo, en primer lugar, la Comisión pone de relieve que el artículo 3 del Reglamento n.º 21/2004 tiene, ante todo, alcance general en lo que respecta al sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina, que dicho artículo comprende todos los datos mencionados en sus letras a) a d) y que forma parte en su totalidad del requisito legal de gestión. Añade que es obligatorio en todos sus elementos. Además, el objeto del Reglamento es el establecimiento de un sistema de ese tipo, como queda confirmado en su considerando 20. Finalmente, sus preceptos deben ser interpretados de forma sistemática y teleológica.

47 En segundo lugar, la Comisión reconoce que los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 21/2004 no son designados específicamente como requisitos legales de gestión y que, por lo tanto, no son «directamente aplicables» o «estrictamente ejecutivos» en el ámbito de la condicionalidad, con el resultado de que la inobservancia por los agricultores de los preceptos detallados que contienen no puede dar lugar a sanciones. No obstante, considera que puede sancionarse la inexistencia total de documentos de traslado o de contribución a un registro central informatizado, que son exigidos por el artículo 3, apartado 1, letras c) y d), de dicho Reglamento. Los artículos 6 a 8 del mismo, además, son pertinentes para interpretar las obligaciones derivadas del artículo 3 del citado Reglamento y para determinar si un agricultor ha cumplido su obligación de disponer de un sistema de identificación y registro.

48 En tercer lugar, a su juicio, la inclusión explícita de los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 21/2004 en el requisito legal de gestión n.º 8 sirve a una finalidad diferente de la del artículo 3 del mismo Reglamento, esto es, garantizar la homogeneidad en los ámbitos específicos del registro y de la identificación de los animales, que son elementos esenciales del sistema de registro e identificación. Por lo tanto, la vulneración de un simple detalle establecido por esos preceptos expone a sanciones al agricultor.

49 En cambio, respecto a la obligación de poseer los documentos de traslado o de contribuir a una base de datos central, la Comisión alega que los medios con los que el agricultor cumple esas obligaciones no están estrictamente supeditados a lo dispuesto en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 21/2004, aun cuando un inspector deba tenerlos en cuenta al realizar las comprobaciones.

50 En cuarto lugar, la Comisión considera que su interpretación de los preceptos en cuestión no contradice el principio de seguridad jurídica. A su entender, todo lo establecido en el Reglamento n.º 21/2004 es, en efecto, obligatorio.

51 En la réplica, el Reino Unido niega que su recurso carezca por completo de fundamento jurídico y considera que la decisión de la Comisión sobre el requisito legal de gestión n.º 8, con independencia de las repercusiones de la corrección financiera, produce efectos jurídicos y, por lo tanto, puede ser objeto de recurso.

52 El Reino Unido se opone en particular a la alegación de la Comisión de que cada deficiencia detectada puede justificar por sí misma el porcentaje de reducción aplicado. Según alega, la Comisión aplicó un porcentaje de reducción del 5 % para el año 2008 basándose en seis deficiencias, y un porcentaje del

2 % para los años 2009 y 2010 basándose en tres deficiencias que persistieron durante esos años. Por lo tanto, aun cuando el método de cálculo no sea acumulativo, las distintas deficiencias deben tener una repercusión en el porcentaje finalmente aplicado.

53 Además, el Reino Unido sostiene que el hecho de que, durante la fase de conciliación, no impugnara las demás deficiencias detectadas o la aseveración de la Comisión de que cada una de ellas bastaba para justificar la corrección propuesta no hace inadmisible la impugnación en el marco del presente recurso.

54 Por añadidura, como el órgano de conciliación propuso una corrección del 2 % para los años 2009 y 2010 basándose en otras circunstancias atenuantes, la Comisión tenía, a su juicio, la posibilidad de aplicar igualmente una corrección para el año 2008, tomando en consideración el perjuicio financiero realmente causado a la Unión, de conformidad con el artículo 31, apartado 2, 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).

55 En cualquier caso, el Reino Unido recuerda que la decisión de la Comisión sobre el requisito legal de gestión n.º 8 produce efectos jurídicos y, por lo tanto, puede ser objeto del presente recurso. En particular, el Estado miembro está sujeto, no solo a una corrección financiera, sino también a la obligación de adoptar medidas correctoras para atenerse a la normativa de la Unión [artículo 11, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO 2006, L 171, p. 90)]. Si no adoptara tales medidas, el incumplimiento del Estado resultaría más grave y podrían aplicarse correcciones incrementadas en virtud de lo previsto en la Comunicación AGRI/61495/2002 de la Comisión sobre la recurrencia de insuficiencias.

56 En el escrito de dúplica, la Comisión afirma que la Decisión impugnada se adoptó en el ámbito del procedimiento de liquidación de cuentas con arreglo al artículo 31 del Reglamento n.º 1290/2005 y que produce efectos meramente económicos, pues la ejecución de las normas de la Unión es más bien el objetivo del procedimiento de infracción en virtud del artículo 258 TFUE.

57 En lo que se refiere a la cuestión de la interpretación de la octava fila del cuadro relativa al requisito legal de gestión n.º 8, el Reino Unido alega, en esencia, que debería interpretarse en el sentido de que excluye los requisitos de condicionalidad establecidos en los artículos 6 a 8 del Reglamento n.º 21/2004, ya que en dicha fila no se mencionan explícitamente estas disposiciones.

58 La Comisión replica en esencia que, en lo que respecta al Reglamento n.º 21/2004, el artículo 3 se encuentra entre los preceptos a que se refiere el requisito legal de gestión n.º 8. Dicho artículo contiene una lista con cuatro requisitos de condicionalidad distintos, que siguen siendo obligatorios y aplicables aunque no lo sean los artículos 6 a 8 del citado Reglamento, los cuales precisan los requisitos establecidos en ese artículo 3, letras c) y d).

59 Según reiterada jurisprudencia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase la sentencia de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 41, y la jurisprudencia citada).

60 Por otro lado, dado que las interpretaciones literal e histórica de un Reglamento, y en especial de una de sus disposiciones, no permiten apreciar su alcance exacto, procede interpretar la normativa en cuestión basándose tanto en su finalidad como en su sistemática general (véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión, C-68/94 y C-30/95, EU:C:1998:148, apartado 168, y la sentencia del Tribunal General de 25 de marzo de 1999, Gencor/Comisión, T-102/96, EU:T:1999:65, apartado 148).

61 El Reglamento n.º 73/2009, que derogó el Reglamento n.º 1782/2003 a partir del 1 de enero de 2009 (artículo 146, apartado 1, y artículo 149 del Reglamento n.º 73/2009), es aplicable a los hechos del caso de autos en lo que respecta a los años 2009 y 2010, mientras que el Reglamento n.º 1782/2003 sigue siendo aplicable en lo que se refiere al año 2008.

62 El artículo 4 del Reglamento n.º 73/2009, equivalente en lo esencial al artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003, disponía que todo agricultor que recibiera pagos directos debía cumplir los requisitos legales de gestión enumerados en el anexo II. En este anexo se hace referencia a diversos requisitos en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal y fitosanidad, identificación, registro y bienestar de los animales.

63 Entre estos requisitos, el requisito legal de gestión n.º 8 del anexo II del Reglamento n.º 73/2009, en lo esencial equivalente al requisito legal de gestión n.º 8 *bis* del anexo III del Reglamento n.º 1782/2003, remitía, a efectos de identificación y registro de animales, a los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento n.º 21/2004.

64 Mientras que el artículo 3 del Reglamento n.º 21/2004 enumera cuatro datos que conforman el sistema de identificación y registro de los animales, el requisito legal de gestión n.º 8 sólo menciona los artículos 4 y 5, que precisan y detallan los dos primeros datos [contemplados en el artículo 3, letras a) y b)].

65 En primer lugar, en lo que se refiere a la interpretación de los artículos 3 a 8 del Reglamento n.º 21/2004, es preciso señalar que su sistemática revela que el artículo 3 no se concibió con alcance autónomo, ya que se limita a enumerar unos datos retomados y explicados a continuación en los artículos 4 a 8, que definen el contenido de tales datos.

66 En segundo lugar, en lo que se refiere al sentido que procede atribuir a la remisión efectuada por el requisito legal de gestión n.º 8 a los artículos 3 a 5 del Reglamento n.º 21/2004, debe entenderse que sólo se elevan al rango de requisitos de condicionalidad los datos mencionados en los artículos 4 y 5 y enumerados en el artículo 3, letras a) y b), del mismo Reglamento.

67 Además, la lógica de esta interpretación del requisito legal de gestión n.º 8 se confirma por las diferencias de naturaleza entre, por una parte, los datos enumerados en el artículo 3, letras a) y b), del Reglamento n.º 21/2004 y retomados en los artículos 4 y 5 de dicho Reglamento y, por otra parte, los datos mencionados en el artículo 3, letras c) y d), del Reglamento n.º 21/2004 y retomados en los artículos 6 a 8 de dicho Reglamento. En efecto, al contrario que con los datos que figuran en los artículos 4 a 5 del Reglamento n.º 21/2004, los datos contemplados en los artículos 6 a 8 del citado Reglamento se refieren a obligaciones que esencialmente incumben sólo a los Estados miembros, lo que puede explicar la voluntad del legislador de no hacer de su observancia un requisito para los pagos a los agricultores.

68 Esta conclusión es válida con respecto al artículo 6 del Reglamento n.º 21/2004, en la medida en que dicho artículo obliga a la autoridad competente de cada Estado miembro a aprobar un modelo de documento de traslado que debe acompañar cualquier traslado de los animales en el territorio nacional y entre las distintas explotaciones y que, de acuerdo con el apartado 4 de dicho artículo, es optativo en los Estados miembros en los que funcione una base de datos centralizada electrónica. Asimismo, los Estados miembros deben comunicarse recíprocamente dicho documento y notificarlo a la Comisión. Según el apartado 3 de este precepto, el poseedor de los animales en la explotación de destino debe simplemente conservar el documento de traslado durante un período de tiempo que tendrán que determinar las autoridades competentes.

69 Lo mismo puede decirse del artículo 7 de dicho Reglamento, que obliga a los Estados miembros a establecer y llevar un registro central de todas las explotaciones que existan en su territorio, y del artículo 8 del mismo Reglamento, que impone a los Estados miembros la obligación de crear una base

de datos informatizada a la que los poseedores de animales facilitarán en un determinado plazo, con arreglo al apartado 2 de este precepto, la información relativa a los animales presentes en su explotación y a sus traslados.

70 En vista de lo anterior, procede concluir que, si bien el Reino Unido está vinculado por todo lo dispuesto en el Reglamento n.º 21/2004, incluidos sus artículos 5 a 8, no cabe considerar que los pagos realizados en favor de los agricultores estén condicionados al respeto de estos artículos, ni siquiera a través de la remisión que el requisito legal de gestión n.º 8 hace a su artículo 3.

71 De ello se desprende que la Comisión incurrió en error de Derecho al considerar que la conformidad al Derecho de la Unión de los pagos a los agricultores escoceses debía apreciarse con arreglo al requisito legal de gestión n.º 8, en la medida en que éste exigía la presencia de todos los datos enumerados en el artículo 3 del Reglamento n.º 21/2004, y en particular de los explicados en sus artículos 6 a 8.

72 No obstante, es preciso señalar que, en las circunstancias del caso de autos, este error no puede implicar la anulación de la Decisión impugnada.

73 A este respecto, se desprende de la jurisprudencia que, aunque alguno de los motivos en que se basa un acto controvertido adolezca de un error, este vicio puede no determinar la anulación de dicho acto si los demás motivos de la decisión impugnada son suficientes para fundamentarla (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2006, SELEX Sistemi Integrati/Comisión, T-155/04, EU:T:2006:387, apartado 47).

74 En efecto, es preciso señalar que, con arreglo al método recogido en el documento VI/5330/97, cuya legalidad no discute el Reino Unido, la Comisión estaba legitimada para aplicar un coeficiente de corrección financiera del 5 % por cada una de las deficiencias detectadas en el sistema de controles del Reino Unido.

75 Se desprende del apéndice 2, párrafo segundo, del documento VI/5330/97 que las correcciones financieras se calculan basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada y que para ello la Comisión tiene en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Unión. Se establece allí, en concreto, un método de evaluación de las correcciones financieras basado en los riesgos de pérdidas financieras, que pretende tomar en consideración las irregularidades sistémicas y puede desembocar en correcciones a tanto alzado del 2 %, del 5 %, del 10 % o del 25 % de los gastos declarados, según la envergadura del riesgo de pérdidas financieras para la Unión como consecuencia de las insuficiencias de los sistemas de control (apéndice 2, párrafo octavo, del documento VI/5330/97).

76 En cuanto a la elección entre los porcentajes a tanto alzado aplicables, que se recogen en el punto 3.1, primer guión, del documento AGRI-2005-64043, adoptado el 9 de junio de 2006 y titulado «Comunicación sobre la forma en que la Comisión se propone, en el contexto del procedimiento de liquidación de la Sección de Garantía del FEOGA, tratar las deficiencias de los sistemas de control de la condicionalidad aplicados por los Estados miembros» (en lo sucesivo, «comunicación AGRI-2005-64043»), cuya legalidad no discute el Reino Unido, el documento VI/5330/97 precisa que, cuando se han efectuado todos los controles fundamentales, pero no en el número o la frecuencia o con el rigor requeridos por los Reglamentos, está justificada una corrección del 5 %, ya que puede concluirse fundadamente que dichos controles no ofrecen el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes, así como la existencia de un riesgo significativo de pérdidas para el FEOGA (apéndice 2, párrafo decimoctavo, del documento VI/5330/97).

77 Además, se desprende del apéndice 2, párrafo vigesimoquinto, del documento VI/5330/97 que, cuando se detectan varias deficiencias en el mismo sistema, los porcentajes de corrección a tanto alzado no son acumulativos, y la deficiencia más grave se considera indicativa de los riesgos que presenta el sistema de control en su conjunto.

78 En el caso de autos, la Comisión aplicó correcciones a tanto alzado del 5 % para el año 2008 basándose en las distintas deficiencias constatadas en el sistema de condicionalidad del Reino Unido, resumidas más arriba en el apartado 27 e indicadas en el cuadro anexo a la Decisión impugnada. Respecto a los años de solicitud 2009 y 2010, aplicó una reducción a ese porcentaje de corrección debido a las circunstancias atenuantes tenidas en cuenta y, en particular, a las medidas adoptadas por el Reino Unido para remediar las deficiencias constatadas. Cada una de las nueve filas del cuadro anexo a la Decisión impugnada se refiere a varias deficiencias, y no sólo al requisito legal de gestión n.º 8. En lo que respecta al Reino Unido y a la medida de «Condicionalidad», estas filas, que deben interpretarse en relación con el anexo al escrito de 27 de marzo de 2013, están redactadas como sigue (en este cuadro, «RLG» significa «requisitos legales de gestión» y «BCAM» «buenas condiciones agrarias y medioambientales»):

Ejercicio financiero	Motivo	Tipo	%	Moneda	Importe	Deducciones	Repercusión financiera
2009	Sistema sancionador indulgente para los RLG 7 y 8, falta de seguimiento de incumplimientos menores, control ineficaz de las BCAM, año de solicitud 2008	A TANTO ALZADO	5,00 %	EUR	— 2 949 043,26	— 59 941,88	— 2 889 101,38
2010	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2009	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	— 1 175 238,88	— 24 310,41	— 1 150 928,47
2010	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2009	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Sistema sancionador indulgente para los RLG 7 y 8, falta de seguimiento de incumplimientos menores, control ineficaz de las BCAM, año de solicitud 2008	A TANTO ALZADO	5,00 %	EUR	— 4 961,22	— 34,71	— 4 926,51
2011	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2010	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2009	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	— 58,63	0,00	— 58,63
2011	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2009	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	— 879,96	0,00	— 879,96

2011	Control ineficaz de las BCAM y de los RLG 2, 4 y 8, año de solicitud 2010	A TANTO ALZADO	2,00 %	EUR	— 1 164 633,01	— 388,79	— 1 164 244,22
2011	Sistema sancionador indulgente para los RLG 7 y 8, falta de seguimiento de incumplimientos menores, control ineficaz de las BCAM, año de solicitud 2008	A TANTO ALZADO	5,00 %	EUR	— 440,27	0,00	— 440,27

79 En lo relativo al cálculo de la corrección, la Comisión precisó en el escrito de 27 de marzo de 2013 que, con arreglo a la Comunicación AGRI-2005-64043, la falta de comprobaciones en materia de condicionalidad o su carácter inapropiado y la aplicación incorrecta, o la inaplicación, de las sanciones establecidas en los Reglamentos, cuya consecuencia es la pérdida de su efecto disuasorio, se consideran insuficiencias en los controles fundamentales, y que se habían detectado insuficiencias o deficiencias de este tipo. En dicho escrito, las citadas insuficiencias se reagrupan como sigue:

«Ejercicio 2008

— Insuficiencias en lo que se refiere al control eficaz de los requisitos legales de gestión n.º 2 y n.º 4.

— Insuficiencias en lo que se refiere al control eficaz de las buenas condiciones agrarias y medioambientales 4, 16 y 18.

— No todos los requisitos legales de gestión han sido objeto de control y han dado lugar a sanciones adecuadas en el ámbito de la condicionalidad.

— La sanción del 5 % por incumplimiento debido a negligencia no ha podido imponerse en lo referido al requisito legal de gestión n.º 4.

— Adopción de una actitud clemente ante las infracciones en el caso de los requisitos legales de gestión n.º 7 y n.º 8.

— Falta de seguimiento sistemático en todos los casos de incumplimiento leve.

Años 2009 y 2010:

— Insuficiencias en lo referido al control eficaz de los requisitos legales de gestión n.º 2 y n.º 4.

— Insuficiencias en lo referido al control eficaz de las buenas condiciones agrarias y medioambientales 4, 16 y 18.

— Control y sanciones inadecuados respecto al requisito legal de gestión n.º 8 en el ámbito de la condicionalidad.»

80 En el mismo escrito, la Comisión precisó que, basándose en dichas insuficiencias o deficiencias y remitiéndose a la comunicación AGRI-2005-64043, se proponía una corrección del 5 % para el año 2008, y que «cada una de [esas] deficiencias, considerada por separado, podía bastar para justificar la corrección propuesta».

81 El Reino Unido no impugnó esta toma de postura de la Comisión ante el órgano de conciliación.

82 Dicho planteamiento fue confirmado por las conclusiones del órgano de conciliación anexas al escrito de 8 de noviembre de 2013, en los siguientes términos:

«[Según] los servicios, cada deficiencia mencionada en el escrito de conciliación, pero no en la solicitud de conciliación, bastaría por sí sola para proceder a la corrección propuesta [...]»

83 El Reino Unido tampoco niega que en el presente recurso únicamente se ha opuesto a la apreciación de la Comisión sobre el requisito legal de gestión n.º 8, que sólo es, con respecto a cada una de las filas del cuadro anexo a la Decisión impugnada, una de las justificaciones aportadas por la Comisión en apoyo del porcentaje de corrección aplicado.

84 Además, durante el procedimiento administrativo, se dio al Reino Unido la ocasión de comprender que las deficiencias constatadas afectaban a controles fundamentales y generaban así un importante riesgo de pérdidas para los fondos para la Unión, y que, por lo tanto, cada una de ellas podía dar lugar a un porcentaje de corrección a tanto alzado del 5 %, con arreglo al método recogido en el documento VI/5330/97.

85 Aunque en el presente recurso el Reino Unido parece refutar la posibilidad de que el porcentaje de corrección aplicado pueda justificarse por deficiencias distintas de aquellas cuya realidad niega, es preciso hacer constar que la única alegación que formula se resume en la constatación de una diferencia en los porcentajes aplicados de un año a otro. En esencia, a su juicio, esta constatación revela la repercusión que cada deficiencia puede tener en el porcentaje de corrección fijado.

86 No obstante, esta alegación no puede prosperar. En efecto, ya en el escrito de 27 de marzo de 2013 la Comisión había explicado que, con respecto a los años 2009 y 2010, el riesgo para los fondos de la Unión había disminuido, dado que las autoridades escocesas habían adoptado, a lo largo del año 2009, medidas correctoras para remediar algunas de las deficiencias detectadas, y que, como consecuencia, el porcentaje de corrección se reducía al 2 %. La Comisión aplicó, pues, una reducción del porcentaje aplicable atendiendo a una circunstancia atenuante.

87 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar el presente recurso por infundado.

Costas

88 Con arreglo al artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

89 Por haber sido desestimadas las pretensiones del Reino Unido, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

90 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que han intervenido como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas y con las costas de la Comisión Europea.

3) El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

Prek Labucka Kreuschitz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de septiembre de 2016.

Firmas