CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 20 de mayo de 1999 *

1. En virtud del artículo 173 del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículo 230 CE), el Reino de España solicita la anulación de la Decisión 96/701/CE de la Comisión, de 20 de noviembre de 1996, por la que se modifica la Decisión 96/311/CE relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992 así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993. [1]

2. En la parte consagrada al Reino de España, el Anexo de la Decisión 96/701 indica que la Comisión no ha reconocido gastos correspondientes al ejercicio de 1992 por un importe de 721.255.271 pesetas, que continúan estando a cargo de dicho Estado miembro, junto a los gastos sobre los que ya se pronunció la Decisión 96/311/CE de la Comisión, de 10 de abril de 1996, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992 así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993. [2]

3. Los gastos mencionados en dicho Anexo corresponden a unas ayudas al consumo de aceite de oliva que, según la Comisión, fueron abonadas indebidamente por las autoridades españolas a empresas de envasado. El presente recurso tiene por objeto la anulación de la decisión de la Comisión de no reembolsar dichos gastos al Reino de España.

I. Marco jurídico

A. *La normativa comunitaria*

1. La normativa comunitaria relativa al mercado del aceite de oliva

El Reglamento nº 136/66/CEE

* Lengua original: francés.

1 — DO L 323, p. 26.

2 — DO 117, p. 19.

4. El Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966,[3] estableció la organización común de mercados en el sector de las materias grasas y ha sido modificado posteriormente, entre otros, por el Reglamento (CEE) nº 1562/78 del Consejo, de 29 de junio de 1978,[4] y por el Reglamento (CEE) nº 2210/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988.[5]

5. El objetivo de la organización del mercado del aceite de oliva «es, por una parte, mantener el nivel de consumo de dicho producto en la Comunidad, habida cuenta de la competencia de los demás aceites vegetales y, por otra, garantizar a los productores una renta equitativa por la cantidad de aceite de oliva efectivamente producida».[6]

6. El apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 136/66, en su versión modificada, dispone lo que sigue:

«Cuando el precio indicativo a la producción, una vez deducido el importe de la ayuda a la producción, sea superior al precio representativo del mercado para el aceite de oliva, se concederá una ayuda al consumo para el aceite de oliva producido y sacado al mercado en la Comunidad. Dicha ayuda será igual a la diferencia entre esos dos importes.»

El Reglamento (CEE) nº 3089/78

7. El Reglamento (CEE) nº 3089/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, establece las normas generales relativas a la ayuda al consumo para el aceite de oliva.[7]

8. Según su artículo 1, la ayuda al consumo para el aceite de oliva se concederá únicamente a las empresas de envasado de aceite de oliva autorizadas.

9. Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento:

«El Estado miembro de que se trate concederá la autorización mencionada en el artículo 1 únicamente a las empresas:

a) que tengan la capacidad de envasado mínima que se determine;

b) que ejerzan una actividad de envasado durante el período mínimo que se determine;

3 — DO 1966, 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214.
4 — DO L 185, p. 1; EE 03/14, p. 181.
5 — DO L 197, p. 1.
6 — Primer considerando del Reglamento nº 1562/78.
7 — DO L 369, p. 12; EE 03/15, p. 100.

c) que lleven una contabilidad de existencias de acuerdo con los requisitos que se determinen

y

d) que acepten someterse a cualquier control previsto en el marco de la aplicación del régimen de ayuda.»

10. A tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del mismo Reglamento, «la autorización contemplada en el artículo 2 se retirará cuando, salvo en caso de fuerza mayor, deje de cumplirse alguna de las condiciones de autorización previstas en el apartado 1 del artículo 2». El apartado 2 del artículo 3 prevé además que «el Estado miembro de que se trate decidirá la retirada temporal de la autorización a cualquier empresa de envasado que haya solicitado la ayuda para una cantidad de aceite de oliva superior a la cantidad para la que se haya reconocido el derecho a la ayuda».

11. El artículo 5 dispone que «el derecho a la ayuda al consumo se adquirirá en el momento de la salida del aceite de oliva de la empresa de envasado en un envase que cumpla los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 del artículo 4». [8]

8 — Esta última disposición hace referencia al aceite de oliva producido en la Comunidad, envasado en primeros envases de un contenido neto máximo que se determine y que lleven un número de identificación.

12. Según el apartado 1 del artículo 6, «la ayuda se concederá previa solicitud presentada por el interesado en el Estado miembro en que se haya envasado el aceite con arreglo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 4».

13. Con arreglo al párrafo primero del artículo 7, «los Estados miembros establecerán un sistema de control que garantice que el producto para el que se haya solicitado la ayuda cumple las condiciones para beneficiarse de la misma.»

14. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 7, «dicho control deberá permitir, en particular, comprobar la correspondencia entre la cantidad de aceite de oliva para la que se haya solicitado la ayuda y

a) la cantidad de aceite de oliva de origen comunitario que haya entrado en la empresa de envasado;

b) la cantidad de aceite de oliva de origen comunitario que haya salido de la empresa después de haber sido envasado con arreglo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 4, y se haya sacado al mercado de la Comunidad».

15. Según el artículo 8 del Reglamento nº 3089/78:

«La ayuda se pagará cuando el organismo de control designado por el Estado miembro en el que se haya envasado el aceite haya comprobado que se han respetado las condiciones para la cesión [léase: "concesión"] de la ayuda.

No obstante, la ayuda podrá anticiparse tan pronto como se presente la solicitud de la misma siempre que se preste una fianza suficiente.»

El Reglamento (CEE) nº 2677/85

16. El Reglamento (CEE) nº 2677/85 de la Comisión, de 24 de septiembre de 1985, determina las modalidades de aplicación del régimen de ayuda al consumo de aceite de oliva. [9]

17. Dicho Reglamento ha sido modificado, entre otros, por el Reglamento (CEE) nº 571/91 de la Comisión, de 8 de marzo de 1991, [10] y por el Reglamento (CEE) nº 1008/92 de la Comisión, de 23 de abril de 1992, [11] a fin de reforzar la eficacia de los controles.

18. Según el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2677/85, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2677/85»), «a efectos de la autorización a que se refiere el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3089/78, toda empresa de envasado deberá tener una capacidad de envasado de al menos seis toneladas de aceite por jornada de trabajo de ocho horas».

19. Con arreglo a la primera frase del párrafo sexto del artículo 2 de dicho Reglamento, «a efectos de la concesión de la autorización, las autoridades competentes del Estado miembro procederán a una inspección sobre el terreno de las instalaciones de la empresa solicitante y de su capacidad de envasado».

20. El párrafo primero del artículo 3 del mismo Reglamento establece que, desde la fecha en que obtenga su autorización, toda empresa de envasado llevará una contabilidad, calificada por dicha disposición de «contabilidad de existencias» diaria, que incluirá un cierto número de datos obligatorios relativos, en particular, a las existencias de aceite de oliva, a la cantidad y calidad del aceite de oliva que haya entrado en la empresa, del aceite de oliva envasado y del que haya salido de la empresa, al número de envases que hayan entrado en la empresa y al de envases utilizados, a los números de las facturas de compra de los lotes de aceite de oliva y de envases que hayan entrado en la empresa y a los números de las facturas de venta de los lotes de aceite de oliva, y a los movimientos de los aceites en el interior del recinto y entre dicho recinto y el lugar de almacenamiento.

9 — DO L 254, p. 5; EE 03/38, p. 10.
10 — DO L 63, p. 19.
11 — DO L 106, p. 12.

21. Con arreglo a los dos primeros párrafos del apartado 1 del artículo 5, los Estados miembros comprobarán mediante muestreo que el aceite de oliva envasado en un primer envase se ajusta a una de las definiciones mencionadas en el Reglamento nº 3089/78. A tal fin, al menos una vez por campaña, el organismo de control debe proceder, en cada empresa autorizada, a la toma de muestras de al menos un tipo de aceite envasado existente en el recinto del establecimiento donde se haya realizado el envasado o en todos los lugares de almacenamiento, tal como se definen en la normativa aplicable.

22. El párrafo primero del apartado 2 del artículo 5 dispone lo siguiente:

«Cuando la autoridad competente de cada Estado miembro compruebe que el aceite en cuestión no se ajusta a una de las definiciones contempladas en el apartado 1, como consecuencia de mezclas u otros procedimientos químicos a los que se haya sometido el aceite con vistas a obtener por él una ayuda al consumo a la que no se tendría derecho, retirará sin demora la autorización a la empresa durante un período comprendido entre uno y cinco años, según la gravedad de la infracción, sin perjuicio de otras eventuales sanciones. Por otra parte, la empresa sancionada deberá pagar al Estado miembro una cantidad igual al doble de la ayuda al consumo solicitada durante uno de los meses siguientes al de la toma de muestras. Ese importe será deducido de los gastos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria por los servicios u organismos pagadores de los Estados miembros.»

23. Según el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 5, «cuando se comprueben irregularidades que no sean las contempladas en el párrafo precedente, éstas se pondrán inmediatamente en conocimiento del organismo competente en cada caso».

24. Con arreglo al artículo 6 de este mismo Reglamento, para poderse beneficiar de la ayuda, el aceite de oliva deberá estar acondicionado en un primer envase de un contenido neto que no sobrepase los cinco litros, provisto de un sistema de cierre de carácter irrecuperable y que lleve un número de identificación.

25. El artículo 12 del Reglamento precisa la naturaleza de los controles de las empresas autorizadas que pueden o deben realizar los Estados miembros. El apartado 1 del artículo 12 establece lo siguiente:

«A efectos de los controles a que se refiere el artículo 7 del Reglamento (CEE) no 3089/78, los Estados miembros procederán a comprobar la contabilidad de existencias de todas las empresas autorizadas. Comprobarán asimismo, por sondeo, los documentos financieros justificativos referidos a las operaciones realizadas por tales empresas. En el marco de esos controles, cada empresa deberá ser visitada al menos una vez por campaña. Se efectuarán comprobaciones sobre un porcentaje significativo de

las solicitudes de ayuda de cada empresa [...]

[...]

Con ocasión de las visitas mencionadas en el párrafo primero, los Estados miembros comprobarán la correspondencia entre:

— las cantidades totales de aceite a granel y envasado, así como la cantidad de envases vacíos presentes físicamente en el recinto de la empresa y en su lugar de almacenamiento a que se refiere el [presente Reglamento],

y

— los datos correspondientes a la contabilidad de existencias.

En caso de duda acerca de la exactitud de los datos que figuren en la solicitud de ayuda, los Estados miembros procederán igualmente a comprobar la contabilidad financiera de las empresas autorizadas.

El Estado miembro podrá además efectuar en las empresas autorizadas controles inopinados, como los descritos anteriormente.

En el caso de las empresas autorizadas que efectúen el envasado de aceite de oliva y de aceite de semillas, el control previsto en el presente artículo podrá extenderse a la contabilidad material y a la contabilidad financiera correspondientes a la actividad de envasado de los aceites que no sean de oliva.

Con carácter de control horizontal y, en particular, en caso de duda acerca de la exactitud de los datos que figuren en las solicitudes de ayuda, el Estado miembro llevará a cabo con regularidad controles suplementarios de los proveedores de las materias primas y del material de envasado, así como de los operadores a los que se haya entregado el aceite envasado.

[...]»

26. Según el apartado 6 del artículo 12, «si la autoridad competente comprueba que la solicitud de ayuda se refiere a una cantidad superior a aquella por la que se ha reconocido el derecho a la ayuda, el Estado miembro retirará a la mayor brevedad la autorización durante un período que podrá oscilar entre uno y cinco años en función de

la gravedad de la infracción, sin perjuicio de otras sanciones que puedan imponerse».

2. La normativa comunitaria relativa a la financiación de la Política Agrícola Común

27. Con arreglo a lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común, [12] la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola financia las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas.

28. El apartado 1 del artículo 3 de dicha norma establece que se financiarán las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

29. El apartado 1 del artículo 8 de este mismo Reglamento obliga a los Estados miembros a asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias. El apartado 2 del artículo 8 establece que las consecuencias financieras de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

30. Con arreglo al artículo 9 de dicho Reglamento, la Comisión puede realizar controles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno. Los agentes facultados por la Comisión para dichas verificaciones tienen acceso a los libros y a cualquier documento de otro tipo que tenga relación con los gastos financiados por el FEOGA, y pueden comprobar en particular la conformidad de las prácticas administrativas con las normas comunitarias, la existencia de los documentos justificativos necesarios y su concordancia con las operaciones financiadas por el FEOGA y las condiciones en las que se realizaron y comprobaron las operaciones financiadas por el FEOGA.

B. *El sistema de control establecido por el Reino de España*

31. El sistema de control español ha sido confiado a dos organismos.

12 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

El Servicio Nacional de Productos Agrarios, [13] que está encargado de:

— conceder la autorización a las empresas beneficiarias;

— efectuar los pagos directos de las ayudas, así como los avances o adelantos con depósito de la garantía exigida;

— imponer las sanciones a que hubiere lugar.

La Agencia para el Aceite de Oliva, [14] que realiza las inspecciones exigidas por la normativa comunitaria.

II. Los hechos

32. Con vistas a la liquidación de cuentas del ejercicio de 1992, los servicios de la Comisión efectuaron en España dos inspecciones de la Agencia, una el 30 de septiembre y 1 de octubre de 1993 y otra entre el 14 y el 18 de marzo de 1994, a fin de valorar los procedimientos utilizados para el control de la ayuda al consumo del aceite de oliva, conforme a lo previsto en el artículo 9 del Reglamento nº 729/70.

33. Según el informe de control de fecha 31 de mayo de 1994, [15] del que se envió un resumen a las autoridades españolas mediante escrito de 7 de septiembre de 1994, dichas inspecciones revelaron graves lagunas.

34. El sistema adoptado por dichas autoridades preveía que el control de las empresas se realizaría en los locales de la Agencia en Madrid, sobre la base de un simple control documental, junto a una visita de inspección sobre el terreno. Según el informe, se detectaron importantes lagunas en la teneduría de los registros contables reglamentarios e incluso, en ciertos casos, una ausencia total de contabilidad, sin que las conclusiones de los informes de los inspectores españoles aludieran a ello. Además, las sanciones impuestas no tenían relación con la gravedad de los hechos.

35. En el transcurso de dichas inspecciones, los servicios del FEOGA controlaron de nuevo, por muestreo, veintisiete expedien-

13 — En lo sucesivo, «SENPA».

14 — En lo sucesivo, «Agencia».

15 — Anexo I del escrito de contestación.

tes de distintas empresas. Según el informe, las conclusiones finales a las que se llegó en dichos controles pusieron de manifiesto:

— la imposibilidad de realizar un control efectivo de las entradas y salidas de existencias en las siguientes empresas: Hispanoliva, Martínez Henarejos, Cooperativa Virgen C. Santa, Lorenzo Sandúa, Fernández y Ruiz de Aguilar, Cooperativa Jesús de la Cañada, Hijos de Joaquín Seguí, Cooperativa Uteco Jaén, Camar y Rodríguez Sevillano, y la falta de concordancia de las existencias en las siguientes empresas: Uteco Jaén, Cooperativa Virgen C. Santa, Fco. J. Sánchez Fernández y Aragonesa del Aceite de Oliva;

— una falta generalizada de documentos contables en las empresas siguientes: Sagarra Bascompte, Amador Rodríguez, Lorenzo Sandúa, Hurtado Tenorio, Fco. J. Sánchez Fernández, Camar, Olivar de Segura, Aragonesa del Aceite y Emiliano Vivas.

36. A continuación, el 22 de septiembre de 1994, la Comisión comunicó a las autoridades españolas, a través de la Dirección General de Agricultura, sus conclusiones sobre la liquidación de cuentas del FEOGA, sección «Garantía», del ejercicio de 1992 para el sector del aceite de oliva, informándolas de que el FEOGA proponía, «teniendo en cuenta el conjunto de puntos débiles observados en la gestión de la medida», una corrección igual al 50 % del importe total de la ayuda al consumo del aceite de oliva que se adeudaba al Reino de España, o sea, de 15.447.431.500 pesetas.

37. El 17 de octubre de 1994, la Agencia remitió al Director General del FEOGA un escrito en el que respondía a las observaciones formuladas en el informe de control de 31 de mayo de 1994.

38. Las autoridades españolas y la Comisión mantuvieron una abundante correspondencia sobre este asunto y celebraron además dos reuniones bilaterales, una en Bruselas, el 25 de octubre de 1994, y otra en Madrid, el 14 de enero de 1995.

39. Al cabo de todos estos contactos, la Comisión propuso a las autoridades españolas, mediante escrito de 13 de junio de 1995, sustituir la corrección financiera calculada a tanto alzado por una corrección limitada a los veintisiete expedientes que habían sido controlados directamente por los inspectores del FEOGA y cuyo importe sería de 721.255.271 pesetas.

40. Según la Comisión, la corrección financiera por expedientes individuales sólo afectaba a aquellos para los que se había demostrado con claridad, bien que se daban las condiciones para la retirada de

la autorización, o bien que los defectos en la contabilidad y en la entrada o salida de existencias u otras causas impedían que las autoridades de la Agencia realizaran controles eficaces.

41. En consecuencia, las comprobaciones efectuadas en cuatro de estas empresas justificaban a su juicio una corrección financiera del 100 % de la ayuda concedida, mientras que las relativas a otras nueve empresas daban lugar a una corrección financiera del 10 % de la mencionada ayuda.

42. El 10 de julio de 1995, la Comisión notificó oficialmente al Reino de España sus conclusiones en cuanto a la liquidación de cuentas del FEOGA, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992.

43. Las autoridades españolas, en desacuerdo con la parte de las conclusiones relativa a la ayuda al consumo de aceite de oliva, solicitaron la intervención del órgano de conciliación creado por la Decisión 94/442/CE. [16]

44. Dicho órgano emitió sus conclusiones el 5 de diciembre de 1995. El punto 7 de las mismas está redactado así:

«El Órgano puede comprender muy bien a la vez las preocupaciones de la Comisión y la perplejidad de las autoridades españolas. Por una parte, no puede ignorar las carencias detectadas en ciertas empresas basándose en los documentos aportados por la [Agencia] y, por otra parte, debe dejar constancia de una cierta incoherencia en la actitud de la Comisión en cuanto a las consecuencias financieras que han de derivarse de dichas carencias. El Órgano duda en particular de lo acertado del enfoque consistente en basarse en un limitado número de expedientes disponibles en [la Agencia] y obtener como resultado unas correcciones, bien del 10 %, bien del 100 %.

El Órgano sugiere a los servicios de la Comisión que examinen de nuevo junto con las autoridades españolas la posibilidad de afinar más los porcentajes de corrección para cada una de las empresas afectadas, o bien de sustituir su propuesta actual de corrección financiera por una corrección a tanto alzado de un 2 % de los gastos totales de la medida en 1992.» [17]

45. En respuesta a dicha sugerencia, las autoridades españolas solicitaron al Director General del FEOGA, mediante escrito de 27 de diciembre de 1995, que aceptara la propuesta del órgano de conciliación de reducir el porcentaje de correcciones a un

16 — Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección «Garantía» del FEOGA (DO L 182, p. 45).

17 — Anexo VIII del recurso de anulación.

nivel justo, en concordancia con los fallos, calificados de menores por la Administración española, que hubieran podido constatarse en cada caso.

46. En su respuesta de 18 de enero de 1996, la Comisión indicó a las autoridades españolas y al Presidente del órgano de conciliación que «la Comisión no puede tener en cuenta la invitación del órgano de conciliación que consiste, bien en individualizar y matizar más los porcentajes de corrección según cada empresa afectada (hecho no contestado por las autoridades españolas), bien en sustituir su propuesta de corrección por una corrección global del 2 % o sobre la totalidad de los gastos de la medida en 1992 (hipótesis ya discutida con las autoridades españolas y descartada por éstas)». [18]

47. El 20 de noviembre de 1996 la Comisión adoptó la Decisión 96/701, que impone la corrección financiera de 721.255.271 pesetas objeto del presente recurso.

III. Sobre el recurso

48. En apoyo de su recurso de anulación, el Reino de España invoca dos motivos. El primero se basa en la infracción de las normas que regulan la organización común de mercados de materias grasas y de las relativas a la financiación de la Política Agrícola Común. El segundo motivo se basa en una violación del principio de proporcionalidad. El Gobierno español solicita además la condena en costas de la Comisión.

49. La Comisión solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino de España.

A. *Sobre el motivo basado en la infracción de las normas relativas, por una parte, a la organización común de mercados en el sector de materias grasas y, por otra, a la financiación de la Política Agrícola Común*

50. El Reino de España sostiene que existe una obligación de financiación por parte del FEOGA con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 729/70, ya que las empresas beneficiarias de la ayuda y las autoridades españolas han respetado las normas comunitarias aplicables en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

51. El Reino de España analiza, uno por uno, cada uno de los trece expedientes en los que la Comisión se ha basado para adoptar su decisión y llega a la conclusión de que no existen irregularidades que justifiquen las correcciones financieras controvertidas.

18 — Apartado 2 del punto 15 del escrito de contestación de la Comisión.

52. El Reino de España considera, por tanto, que la decisión de la Comisión de denegar la financiación constituye una violación del Derecho comunitario.

53. La Comisión sostiene que las alegaciones caso por caso dirigidas contra su Decisión no sólo no consiguen probar el error de apreciación que le imputa la parte demandante, sino que permiten por el contrario constatar que el Reino de España acepta las deficiencias e irregularidades que se le reprochan, fundamentalmente en lo relativo al control de los beneficiarios de las ayudas.

54. La Comisión afirma además que la Decisión 96/701 no hace sino proceder a una sustancial disminución de la corrección inicialmente propuesta al Reino de España, mediante el paso de un sistema de corrección a tanto alzado a un sistema de muestreo por expedientes. De los veintisiete expedientes examinados fueron seleccionados trece, en razón de la persistencia de las irregularidades detectadas.

55. La Comisión desea recordar que ella ha respetado escrupulosamente la normativa comunitaria, principalmente en lo que respecta a las cuatro empresas a las que se ha aplicado un porcentaje de corrección de 100 %. Se trata a su juicio de supuestos gravísimos:

— La ayuda fue pagada indebidamente, pues no se reunían las condiciones exigidas para concederla y existía además una sospecha de manipulación de albaranes y facturas de la empresa (Lorenzo Sandúa);

— la empresa solicitó la ayuda por un importe superior al que tenía derecho, y se detectaron otras irregularidades en cuanto a la contabilidad de existencias (Olivar de Segura y Agroalimentaria Minerva);

— los resultados químicos revelaron la presencia no autorizada de 0,5 ppm de tricloroetileno y se detectaron otras graves irregularidades (Hurtado Tenorio).

56. La Comisión considera ocioso proceder a analizar individualmente cada uno de los expedientes en los que se ha impuesto una corrección financiera de 10 %, ya que el informe final los examina en detalle y la parte demandante los describe.

57. La Comisión añade que ni la descripción de los hechos, ni las explicaciones presentadas por el Reino de España, ni los anexos documentales que acompañan al recurso prueban la inexistencia de irregularidades contables, tanto en lo relativo a las existencias y a las operaciones de entrada y salida como en lo que respecta a los requisitos de transparencia contable y financiera de las empresas afectadas.

58. Según la Comisión, la Decisión 96/701 se ajusta pues en todos sus puntos a la normativa comunitaria aplicable.

59. El Reino de España responde que sus alegaciones están apoyadas por la presentación de documentos justificativos que la Comisión no ha rebatido individualmente. En su opinión, la Comisión se limita a rechazar en términos generales los argumentos formulados por la parte demandante sin justificar las serias dudas que alberga sobre las cifras comunicadas por las autoridades nacionales.

60. Antes de analizar los datos invocados por el Gobierno español en apoyo de su recurso, conviene recordar las normas aplicables en materia de carga de la prueba.

1. Sobre la carga de la prueba

61. La Comisión alega que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en los litigios sobre las decisiones de liquidación de gastos del FEOGA, ella no se encuentra obligada a demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos que le han sido transmitidos, sino que basta con que presente un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las administraciones nacionales.

62. El Reino de España considera, por el contrario, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, corresponde a la Comisión probar la existencia de una violación de las normas de la organización común de los mercados agrícolas.

63. Procede recordar que, según el Tribunal de Justicia, «el FEOGA financiará únicamente las restituciones concedidas y las intervenciones emprendidas "según las normas comunitarias" en el marco de la organización común de los mercados agrícolas». [19]

64. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que «incumbe a la Comisión

19 — Sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 11. Como más reciente, véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión (C-242/96, Rec. p. I-5863), apartado 58.

probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas [...] Por consiguiente, la Comisión está obligada a justificar su decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles aplicados por el Estado miembro interesado [...]». [20] Así pues, este último «no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión mediante meras alegaciones que no están apoyadas por elementos destinados a demostrar la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si no puede demostrar que son inexactas, las afirmaciones de la Comisión constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas en cuanto al establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control [...]». [21]

65. La Comisión debe por tanto aportar pruebas de la existencia de hechos contrarios a la normativa comunitaria que el sistema de control establecido por el Estado miembro de que se trate no ha permitido descubrir o sancionar. Este último debe demostrar entonces, bien que los hechos constatados por la Comisión no infringen la normativa comunitaria, o bien que el sistema de control no queda en entredicho. Si no lo logra, se podrá lógicamente deducir de ello que tales irregularidades bastan para acreditar la insuficiencia del sistema de control del Estado miembro, deficiencia que justifica la corrección financiera aplicada al liquidar las cuentas.

66. Procede, pues, analizar con arreglo a estos principios las pruebas reunidas por la Comisión a través de las inspecciones del FEOGA, que dieron origen a la corrección financiera, y las que ha invocado el Reino de España en apoyo de su recurso.

2. Sobre la existencia de infracciones a la normativa comunitaria

67. Según la Comisión, la misión de control del FEOGA tenía por objetivo evaluar la actuación de la Agencia en el campo de la ayuda al consumo. Desde diciembre de 1990, la Comisión había constatado que el número de empresas de envasado había aumentado de modo anormal. Dicha Institución indica que la misión consistió en controlar los expedientes presentados por los inspectores de la Agencia al término de sus trabajos. [22]

68. La corrección financiera establecida por la Comisión en su Decisión 96/701 se calculó en función de las irregularidades detectadas en las trece empresas siguientes, aplicando unos porcentajes que variaban entre el 10 % y el 100 % de las ayudas indebidamente concedidas, según la Comisión, a cada una de ellas.

20 — Sentencia Italia Comisión, antes citada, apartado 58.

21 — *Ibidem*, apartado 59.

22 — Anexo I del escrito de contestación. Informe de control sobre la verificación de los gastos declarados correspondientes al FEOGA-Garantía, ejercicio 1992 — Sector materias grasas, de 31 de mayo de 1994, pp. 3 y 4.

Corrección financiera del 100 %:

— Lorenzo Sandúa,
— Hurtado Tenorio,
— Olivar de Segura,
— Agroalimentaria Minerva;

Corrección financiera del 10 %:

— Sagarra Bascompte,
— Amador Rodríguez,
— Fernández y Ruiz de Aguilar,
— Uteco Jaén,
— Aragonesa de Aceite de Oliva,
— Martínez Henarejos,
— Hispanoliva,
— Hijos de Joaquín Seguí,
— Emiliano Vivas.

a) Lorenzo Sandúa

69. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994,[23] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: los inspectores de la Agencia expresaron sus sospechas sobre la posibilidad de que los albaranes de entrega hubieran sido falsificados, pero dicha observación no produjo consecuencia alguna; la contabilidad de existencias de la empresa no recogía los envases de 25 litros incluidos en las cinco últimas facturas; la empresa no presentó los libros del IVA ni la contabilidad financiera, pues dichos documentos se encontraban en manos de un contable externo.

70. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. Se hace referencia expresa a los mismos en el acta levantada el 17 de marzo de 1992 y en el informe de 26 de noviembre de 1992. Unas fotocopias de los albaranes de entrega supuestamente falsificados, aportadas a los autos, muestran que los albaranes controvertidos tienen efectivamente tachaduras. No se ha aportado prueba alguna que pueda explicar dicha anomalía.

71. El Gobierno español considera que las ayudas se abonaron de conformidad con la normativa.

72. Dicho Gobierno sostiene que, cuando sospechó una falsificación de los albaranes de entrega, la Agencia propuso al SENPA la ampliación del plazo fijado para emitir su informe y, durante este período, llevó a cabo una investigación que le permitió concluir que, aunque no se había detectado ninguna solicitud de ayuda que no cumpliera los requisitos exigidos, sería oportuno completar en el futuro la verificación de los registros y justificantes contables y comerciales mediante controles horizontales sobre operadores y destinatarios, y así se hizo efectivamente.

23 — Anexo I del escrito de contestación.

73. A este respecto, basta con indicar que el Gobierno español no ha presentado justificación alguna que demuestre que se llevó a cabo una investigación adicional o que describa el contenido de la investigación a la que alude.

74. Los diversos datos subrayados por los investigadores del FEOGA ponen de manifiesto, por tanto, graves incumplimientos de la normativa comunitaria relativa a la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, así como de los requisitos que establece la normativa sobre la financiación de la Política Agrícola Común en cuanto al control de los Estados miembros.

75. Así pues, no procede poner en duda la licitud de la corrección financiera aplicada en razón de dichas irregularidades.

b) Hurtado Tenorio

76. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [24] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [25] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: las existencias no se correspondían con los documentos comerciales y el esultado de los análisis efectuados en la empresa mostraba que el aceite contenía 0,5 ppm de tricloroetileno, cuando el límite máximo es de 0,1 ppm. Según la Comisión, este contenido en tricloroetileno habría debido llevar a las autoridades competentes a analizar todas las existencias y a actuar en consecuencia. La Comisión considera que se pagó la ayuda sin que existiera un control eficaz.

77. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. El acta de 16 de noviembre de 1992 indica que, en la parte de la rúbrica «contabilidad de existencias» destinada a los movimientos de aceite de oliva a granel y en la reservada para las entradas y salidas de envases, no se ha registrado en la partida correspondiente ninguno de los datos exigidos. El acta muestra igualmente que no existe correspondencia entre las existencias reales y las que se deducen de la contabilidad, ni entre ciertos datos contables y los documentos comerciales. [26]

78. Por otra parte, el informe sobre los análisis elaborado por la Agencia el 12 de abril de 1993 prueba la veracidad de los reproches formulados contra Hurtado Tenorio por el FEOGA a propósito de la composición del aceite de oliva. [27]

24 — Anexo I del escrito de contestación.

25 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 7.

26 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Hurtado Tenorio», pp. 6, 7, 9, 11 y 18.

27 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Hurtado Tenorio».

79. El Gobierno español indica que las diferencias en las existencias se explican por el hecho de que la calidad de los aceites evoluciona de modo natural y que un aceite inicialmente calificado de «virgen extra» puede convertirse en «virgen». Dicha evolución puede dar lugar a correcciones contables, pero no influye en absoluto en el montante de las ayudas. Así se explica, según la parte demandante, la falta de correspondencia entre las existencias reales y las existencias contables.

80. Procede subrayar que el Reino de España no aporta, en apoyo de esta alegación, dato alguno que demuestre que las insuficiencias detectadas en la empresa de que se trata puedan explicarse como pretende.

81. La parte demandante alude a una diferencia de 5 litros entre los datos que constan en el registro auxiliar y los de los documentos comerciales, diferencia que califica de insignificante. Ahora bien, dicha afirmación sólo constituye una parte de la realidad, puesto que al leer la parte del acta dedicada al control de la correspondencia entre existencias aparecen otras diferencias: existen diferencias injustificadas entre las existencias contables y las existencias reales de aceite a granel y entre las existencias de aceites envasados del mismo tipo. [28] Además, aunque sea escasa, existe no obstante una diferencia entre existencias contables y existencias reales de envases, lo que supone una infracción de la normativa aplicable.

82. El Gobierno español añade que la posible presencia de tricloroetileno en el aceite se califica indebidamente de impureza, cuando podría tratarse de un problema de contaminación, al que no es aplicable el Reglamento nº 2677/85. A su juicio, la situación controvertida constituye por el contrario una infracción de lo establecido en el artículo 4 del Reglamento nº 3089/78, que define el aceite de oliva, por lo que la retirada de la autorización no está justificada.

83. Procede recordar que la toma de muestras prevista en el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2677/85 está destinada precisamente a verificar que el aceite se ajusta a una de las definiciones contempladas en el Reglamento nº 3089/78, y puede dar lugar, en su caso, a la retirada de la autorización prevista en el apartado 2 del artículo 5. En el presente caso se ha reconocido que el aceite no cumplía este requisito. La postura defendida por la parte demandante, que pretende separar la cuestión de la definición del aceite de oliva de la de la retirada de la autorización, carece, por tanto, de fundamento.

84. Se deduce del conjunto de observaciones precedentes que las irregularidades detectadas y el hecho de que las mismas no tuvieran repercusiones sobre la autorización otorgada a la empresa justifican la corrección financiera aplicada por la Comisión.

28 — *Ibidem*, p. 9.

c) Olivar de Segura

85. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994, [29] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: no existía detalle alguno de la verificación de la contabilidad financiera, sólo una referencia manuscrita que remitía a los registros correspondientes; tampoco había precisiones sobre la verificación de las entradas de aceite de oliva en la empresa, sino sólo una nota manuscrita que remitía, de nuevo, a los registros correspondientes; por último, el informe final del inspector era insuficiente, ya que declaraba que todo estaba en orden, mientras que una nota al SENPA da cuenta de una deducción de 4.580 kg debido a errores de transcripción en los registros contables. En el escrito que envió a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, la Comisión señala que se presentó una solicitud de ayuda para una cantidad de aceite superior a la que tenía derecho a la misma. [30]

86. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. La parte del acta de 8 de septiembre de 1992 relativa a la verificación de los documentos comerciales y a las entradas del aceite de oliva [31] contiene una nota manuscrita que indica que se han examinado los registros correspondientes. El formulario incluido en el acta y destinado a resumir las irregularidades detectadas en la inspección no contiene indicación alguna salvo la firma del inspector, señalando así que no existe anomalía alguna, mientras que los escritos de la Agencia de 28 de enero de 1993 relativos a la solicitud de ayuda al consumo de esta empresa indican que dicha solicitud de ayuda recoge una cantidad superior en 4.580 kg a la cantidad certificada. Dicho documento atribuye la diferencia de cantidades a un mero error de transcripción de datos en los registros contables, sin más explicaciones ni justificaciones.

87. El Gobierno español indica que las afirmaciones del FEOGA no se corresponden con la realidad, dado que los inspectores verificaron la contabilidad y que existen pruebas de sus verificaciones. Añade que el inspector propuso que se redujera la ayuda solicitada en proporción a la cantidad sobrante y que la Agencia siguió este punto de vista, oponiéndose al pago de la ayuda correspondiente a dicha cantidad. Considera que la sanción de retirada de la autorización no está justificada y que el examen de los documentos contables muestra que se trataba de un error.

88. No cabe admitir estas alegaciones.

89. Por lo que respecta a las pruebas de la verificación efectuada, procede señalar que una remisión pura y simple a los registros de la empresa priva por completo de utilidad a las actas y reduce la eficacia de

29 — Anexo I del escrito de contestación.

30 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 9.

31 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Olivar de Segura», pp. 12 y 13.

los controles, ya que dicha práctica dificulta los controles efectuados por autoridades distintas de la que realizó la inspección, ya sean nacionales o comunitarias.

90. Por lo que respecta a la cantidad por la que se solicitó la ayuda, procede subrayar, junto al silencio del acta de la inspección a este respecto, que las autoridades competentes llegaron a la conclusión de que existía un error sin dar ninguna otra explicación, y no se esforzaron por tanto en verificar si procedía aplicar en este caso el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85.

91. La Comisión estaba, pues, en lo cierto al alegar que la irregularidad de la solicitud hubiera debido provocar la retirada de la autorización y que, dadas estas circunstancias, la percepción de la ayuda fue irregular. Por consiguiente, no procede poner en duda la licitud de la corrección financiera aplicada en razón de dichas irregularidad.

d) Agroalimentaria Minerva

92. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [32] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [33] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: las comprobaciones efectuadas por la Agencia ponían de manifiesto diferencias no explicadas entre existencias reales y existencias contables y revelaban que se presentó una solicitud de ayuda por una cantidad superior a la que se tenía derecho, por una razón que no era simplemente imputable a un error en la contabilidad. La Comisión considera que, dadas estas circunstancias, la percepción de la ayuda fue irregular.

93. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia, y en particular del acta de 21 de julio de 1992, confirma la existencia de diferencias entre las existencias contables de envases y las correspondientes existencias reales. Se indica así, entre dichas diferencias, que 1.320 envases de los 8.211 del mismo tipo inventariados en la empresa no aparecen en la contabilidad. [34] El inspector de la Agencia afirma que puede existir un error.

94. El Gobierno español alega que la magnitud de la diferencia entre las cifras demuestra que no existen irregularidades, pues la correspondencia es a su juicio suficiente. Añade que una diferencia de 1.320 unidades sobre un total de 130.000 envases almacenados en la empresa en aquel momento contrasta con la correspondencia prácticamente total

32 — Anexo I del escrito de contestación.

33 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 9.

34 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Agroalimentaria Minerva», p. 10 del acta, punto 4.3.

comprobada en los demás casos, lo que hace verosímil la posibilidad de error.

95. Procede señalar que las cuatro series de cifras relativas a los envases comparadas por los inspectores españoles muestran diferencias de varios centenares de unidades como mínimo, cantidades que no pueden considerarse despreciables, ni siquiera considerándolas en proporción con las cuatro categorías de existencias de que se trata, cada una de un volumen que oscila entre 10.500 y 95.600 unidades. En particular, una cifra de 1.320 unidades sobre un total de 8.211 de la categoría correspondiente constituye una diferencia sustancial, que difícilmente puede explicarse por un mero error.

96. Sobre la imputación relativa a la solicitud de ayuda ilegal, el Gobierno español recuerda que el informe de la Agencia sobre la solicitud correspondiente al mes de diciembre de 1991 presentada por la empresa resultó desfavorable para un volumen de 3.069 kg de aceite de oliva, y que esta reducción se practicó a causa de un error de contabilidad cometido por la empresa. A su juicio, este hecho no permitía aplicar la sanción prevista en el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85, pues la empresa no había presentado ninguna declaración falsa, deliberadamente o por negligencia grave, para obtener una ayuda que no le correspondía.

97. En mi opinión, ante la falta de pruebas que acrediten dicha tesis, la alegación de un mero error material de contabilidad no basta para justificar la decisión de no aplicar el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85.

98. En consecuencia, procede aprobar la corrección financiera aplicada por la Comisión.

e) Sagarra Bascompte

99. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [35] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [36] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: los inspectores de la Agencia no pudieron verificar las existencias contables; descubrieron diferencias entre las existencias contables y las existencias reales de envases; no se les presentó ningún documento comercial en su primera visita. Tras un nuevo examen en los despachos de la Agencia, esta última llegó a la conclusión de que las existencias concordaban y los documentos y registros cumplían los requisitos, pero sin dar explicaciones convincentes, según la Comisión, sobre las razones por las que las irregularidades detectadas al principio habían desaparecido. La Comisión considera que la ayuda se pagó sin que existiera un control eficaz.

35 — Anexo I del escrito de contestación.

36 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 6.

100. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. El inspector de la Agencia mencionó en el acta de 19 de enero de 1993 que no había podido verificar la correspondencia entre existencias reales y existencias contables de mercancías ante la falta de documentos contables. [37] Se detectaron diferencias entre las existencias contables y las existencias reales de envases. [38] Además, no existe justificación alguna que logre explicar la concordancia entre los datos a la que llegó la Agencia tras examinar los documentos contables.

101. El Gobierno español afirma que la contabilidad de existencias estaba al día y que el procedimiento de control se desarrolló normalmente. Alega que el procedimiento comenzó con una verificación documental, en la que el inspector examinó los documentos contables que le había remitido la empresa, y a continuación se produjo una inspección sobre el terreno, para posteriormente extraer las conclusiones de estas dos fases de control en las oficinas de la Agencia.

102. La parte demandante sostiene pues que las verificaciones de la contabilidad tuvieron lugar antes de la inspección. No presenta sin embargo pruebas. En efecto, no se ha aportado a los autos ningún documento escrito que demuestre la existencia de este control previo, especifique el procedimiento adoptado y describa las verificaciones efectuadas por los inspectores.

103. El Gobierno español añade que no se observó ninguna diferencia significativa en la verificación de las existencias de envases.

104. Dicho Gobierno no ofrece sin embargo explicación alguna sobre las cifras dadas por los inspectores, que revelan una diferencia de 8.000 unidades en un caso y de 1.320 unidades en otro. [39]

105. Todos estos datos considerados en conjunto bastan para justificar la corrección financiera aplicada por la Comisión.

f) Amador Rodríguez

106. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994, [40] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: los inspectores de la Agencia certificaron que las instalaciones de envasado de la empresa no habían sufrido modificaciones basándose en las declaraciones del representante de aquélla, sin verificarlo por sí mismos; faltaban envases de 25 litros; los envases de 1 y de 5 litros no se verificaron; no existía información alguna en el acta sobre las salidas de aceite de oliva. En el escrito

37 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Sagarra Bascompte», p. 10.

38 — *Ibidem*, p. 10 *bis*, punto 4.3.

39 — *Ibidem*.

40 — Anexo I del escrito de contestación.

enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995 se indica que la ayuda se pagó sin que existiera un control eficaz. [41]

107. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos.

108. En el acta de inspección de 10 de diciembre de 1992 aparece la nota «sin variación desde la última inspección según empresa» en la parte dedicada a la descripción de las instalaciones de envasado y del almacén. [42]

109. Dicho documento revela también una diferencia en los envases de 25 litros, pues en el almacén faltan 21 unidades de las 384 recogidas en la contabilidad. En cuanto al acta de 26 de enero de 1993, esta última no menciona ningún envase. [43]

110. Los inspectores indicaron con mucha claridad en el acta de diciembre de 1992 que no se habían podido contar los envases de 1 y de 5 litros. [44]

111. En la parte de este documento destinada a las verificaciones relativas a las salidas de aceite de oliva, la única indicación que aparece es una remisión a un anexo y a los registros auxiliares. [45] En esta parte del documento no aparece información alguna, ni general ni detallada, sobre las salidas de aceite de oliva.

112. El Gobierno español impugna las imputaciones formuladas en su contra.

113. En cuanto a los reproches sobre la inexistencia de variaciones en las instalaciones de la empresa de envasado, el Gobierno español alega que, en la primera visita de una empresa, se anotan siempre en el acta las características de sus instalaciones, basándose en una simple observación. En las siguientes visitas, el inspector examina siempre las instalaciones existentes y observa si se han producido cambios con respecto a la situación anterior. En caso afirmativo, lo refleja en el acta. En caso contrario, se asegura, preguntándolo a un representante de la empresa, de que efectivamente no se ha producido modificación alguna que pudiese pasar desapercibida en el examen visual.

114. La explicación dada por el Reino de España podría admitirse si el examen sistemático de las instalaciones que debe realizarse en cada inspección estuviera descrito en el acta. No obstante, la indicación transcrita por el inspector no dice nada al respecto, lo que da a entender al

41 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 7.

42 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Amador Rodríguez», pp. 2 y 3.

43 — *Ibidem*, p. 9, y acta de 26 de enero de 1993, p. 9, punto 4.3.

44 — Página 8.

45 — Página 13.

leerla que no ha habido control alguno, ni siquiera meramente visual, y que la prueba de la inexistencia de modificación en los locales o en las instalaciones se basa únicamente en la declaración de la empresa inspeccionada.

115. La parte demandante explica a continuación que los 21 envases que faltan no estaban destinados a la comercialización de aceite de oliva, lo que justifica que no se tuvieran en cuenta. No aporta, sin embargo, prueba alguna en apoyo de sus alegaciones.

116. Por lo que respecta a la falta de verificación de los envases de 1 y de 5 litros, el Reino de España indica que fueron verificados mediante un procedimiento de aforo, lo que permitió comprobar que no existía ninguna diferencia significativa.

117. Estas explicaciones no eximen en absoluto de responsabilidad a la empresa, ya que ha quedado acreditado que no fue posible contar los envases siguiendo el método habitual. Tampoco justifican la forma de actuar de los inspectores, que se limitaron a indicar que resultaba imposible efectuar verificaciones, sin explicar las razones ni describir el método alternativo de verificación que se utilizó finalmente.

118. Por último, el Gobierno español alega que existen informaciones sobre las salidas de aceite de oliva. La parte demandante no aporta sin embargo los documentos que contienen dichas informaciones.

119. Todos los datos precedentes, considerados en su conjunto, justifican, por consiguiente, la corrección financiera aplicada por la Comisión.

c) Fernández y Ruiz de Aguilar

120. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994,[46] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: no existía ninguna contabilidad de existencias de aceite de oliva envasado ni de envases; los inspectores llegaron a la conclusión de que no había «nada a señalar», a pesar de que resultaba imposible efectuar verificación de correspondencia alguna. En el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995 se indica que se pagó la ayuda sin que existiera un control eficaz.[47]

121. En contra de lo que afirma la Comisión, el acta de inspección de 13 de julio de 1992 muestra que la contabilidad de

46 — Anexo I del escrito de contestación.
47 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 8.

existencias relativa al aceite de oliva envasado y a los envases existe y fue verificada. [48]

122. En cambio, la parte del acta destinada a la verificación de la correspondencia entre los datos contables y los datos reales no menciona ningún dato contable sobre las existencias de aceite de oliva envasado ni sobre las existencias de envases, con lo que la verificación de dicha correspondencia resulta problemática. [49]

123. El Gobierno español alega que, aunque el inspector no reflejó en el acta, durante la inspección, la correspondencia entre las existencias reales y contables, la mencionó posteriormente en el informe que redactó en las oficinas de la Agencia. Precisa además que el hecho de que el inspector diga en su informe, al término del procedimiento de inspección, que no hay «nada a señalar» significa que todo es correcto, y no que no se efectuaron las comprobaciones necesarias.

124. Basta, no obstante, con señalar que el Reino de España no aporta prueba alguna en apoyo de su alegación de que se acabó realizando la verificación de la correspondencia de existencias.

125. Esta constatación basta para justificar la imputación formulada por la Comisión contra el Gobierno español sobre la inexistencia de un control eficaz de la empresa de envasado de que se trata.

h) Uteco Jaén

126. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [50] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [51] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: los inspectores dieron su conformidad a la instalación, la envasadora y el almacén sin efectuar verificaciones, basándose en una mera declaración de la empresa; fue imposible verificar la correspondencia de las existencias en el aceite de oliva envasado y en los envases; a juicio del FEOGA, la ayuda se abonó pues sin que existiera un control eficaz.

127. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. En la parte del acta de 23 de julio de 1992 dedicada a la descripción de las características de la instalación de envasado y del almacén, los inspectores indicaron que no se había producido modificación alguna en la instalación o en los locales desde la última

48 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Fernández y Ruiz Aguilar», pp. 6 a 8.

49 — *Ibidem*, p. 9, puntos 4.2 y 4.3.

50 — Anexo I del escrito de contestación.

51 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 8.

inspección, basándose únicamente en la declaración del representante de la empresa. [52]

128. La propia acta no contiene ningún dato contable sobre las existencias de aceite de oliva envasado ni sobre las existencias de envases, lo que dificulta bastante la verificación de la correspondencia entre existencias contables y existencias reales.

129. Sobre la imputación relativa a la referencia del acta a la inexistencia de modificaciones, basada en la declaración del representante de la empresa, el Reino de España se remite a los argumentos que ya utilizó a propósito de la empresa Amador Rodríguez. [53] Por lo que respecta a la falta de datos sobre las existencias, el Reino de España señala que las existencias contables fueron analizadas en las oficinas de la Agencia.

130. Procede señalar que no se ha aportado justificación alguna en apoyo de esta última alegación. En cuanto a la primera imputación, basta con remitirnos a los argumentos que expuse a propósito de la empresa Amador Rodríguez y que son igualmente válidos en el presente caso. [54]

131. Procede aprobar por tanto la corrección financiera aplicada por la Comisión.

i) Aragonesa de Aceite de Oliva

132. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuadas por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [55] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [56] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: no estaban al día ni la contabilidad financiera ni la contabilidad de existencias; no existía ningún detalle sobre las recepciones y salidas de aceite de oliva; ningún documento de la empresa relativo a su autorización estaba disponible durante la inspección; no fue posible verificar la correspondencia entre las existencias contables y las existencias reales; según el FEOGA, la ayuda se abonó, por tanto, sin que existiera un control eficaz.

133. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos.

134. El acta de 9 de marzo de 1993 revela que la contabilidad de existencias está incompleta. [57] El representante de la empresa no pudo presentar la autorización concedida por el organismo competente. [58] Los datos contables no estaban disponibles, lo que impidió a los inspectores verificar la correspondencia entre las existencias con-

52 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Uteco Jaén», pp. 2, 3 y 5.

53 — Véase el punto 115 de estas conclusiones.

54 — *Ibidem*, punto 116.

55 — Anexo I del escrito de contestación.

56 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 9.

57 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Aragonesa de Aceite de Oliva», pp. 6, 7, 9 y 18.

58 — *Ibidem*, pp. 5, punto 1.1, y 18.

tables y las existencias reales. [59] Ni el acta ni ningún otro documento aportado a los autos contienen datos sobre las entradas y las salidas de aceite de oliva. [60]

135. El Gobierno español alega que el hecho de que Aragonesa de Aceite de Oliva sea una empresa recientemente autorizada explica las incorrecciones observadas en la contabilidad, pero que esta última permite, no obstante, seguir la evolución de las existencias. Añade que el acta menciona las entradas de aceite de oliva a granel y las salidas que fueron controladas, es decir, las que se indican en los documentos contables examinados por la Agencia. La parte demandante señala además que en el acta se precisa que se han examinado el 100 % de los documentos justificativos de entradas y salidas. Explica, por último, que la presentación de la documentación relativa a la autorización de la empresa es un requisito puramente formal, que no añade nada a la actuación inspectora, dado que la Agencia dispone de una copia de la autorización emitida por el organismo competente.

136. No cabe admitir estos argumentos. Aunque la Administración pueda tolerar en algún caso aislado algunas de las irregularidades detectadas con una finalidad puramente pedagógica, justificada por el interés en lograr que en el futuro las empresas de que se trate respeten mejor los requisitos legales, no me parece aceptable renunciar a extraer las consecuencias legales de este tipo de irregularidades cuando son tan numerosas como en el presente caso y afectan a toda la actividad de la empresa.

137. Es preciso subrayar así que el hecho de que la empresa haya obtenido recientemente la autorización no puede justificar el que no se describan con precisión el número, la naturaleza y las fechas de los movimientos de aceite de oliva entre la empresa y el exterior, que constituyen un dato fundamental para calcular la ayuda. El hecho de que el control de los documentos comerciales haya sido completo, como certifica el Gobierno español basándose en las cifras indicadas en el acta, no basta para suplir la falta de información sobre la correspondencia entre las existencias contables y las existencias reales, correspondencia que no queda demostrada por justificante alguno.

138. Considero, por consiguiente, que la Comisión puede lícitamente aplicar la corrección financiera impugnada.

j) Martínez Henarejos

139. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de

59 — *Ibidem*, p. 9, punto 4.2.
60 — *Ibidem*, pp. 12 y 13.

mayo de 1994 [61] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [62] la contabilidad de existencias del aceite de oliva a granel, del aceite de oliva envasado y de los envases no estaba al día al producirse la inspección de la Agencia, y no pudo efectuarse *in situ* ninguna verificación de la correspondencia entre existencias contables y existencias reales. Cuando se obtuvieron finalmente de la empresa estos dos tipos de datos, quedaron de manifiesto ciertas divergencias que, pese a no ser de mucha importancia, resultan particularmente numerosas. La ayuda se abonó pues, en opinión del FEOGA, sin que existiera un control eficaz.

140. El examen de los documentos relativos a la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. El acta de 6 de octubre de 1992 revela que el día de la inspección no fue posible obtener los datos contables de ninguna de las clases de productos antes mencionadas. [63] Las diferencias entre las existencias contables y las existencias reales de dichos productos, detectadas posteriormente, afectan a todas las partidas, en el caso del aceite de oliva a granel y de los envases, y a cerca de la mitad de las partidas en el caso del aceite envasado. [64]

141. El Gobierno español indica que la falta de correspondencia detectada tras el examen efectuado en los despachos de la Agencia no puede considerarse significativa. A juicio de la parte demandante, las discrepancias se deben al hecho de que la empresa envasa su aceite en dieciséis modelos distintos de envases.

142. Las alegaciones presentadas por el Reino de España no pueden justificar la divergencia casi permanente entre la contabilidad y las existencias reales en la empresa Martínez Henarejos. Admitir una tolerancia semejante equivaldría a afirmar que resulta totalmente inútil llevar una contabilidad que refleje fielmente las existencias de la empresa, como exige la normativa. Además, el Gobierno español no explica por qué razón considera que el gran número de modelos de envases obstaculiza la llevanza de una contabilidad apropiada, pues las unidades inventariadas en la contabilidad y en la realidad son, en principio, las mismas.

143. De las consideraciones precedentes se deduce que la corrección financiera decidida por la Comisión está justificada.

k) Hispanoliva

144. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de

61 — Anexo I del escrito de contestación.

62 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 9.

63 — Anexo XI, expediente «Martínez Henarejos», p. 10, antes de que los inspectores de la Agencia añadieran los datos que faltaban.

64 — *Ibidem*, p. 10, después de que los inspectores de la Agencia añadieran los datos que faltaban.

mayo de 1994 [65] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [66] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: no hubo verificación directa de la instalación, almacén y estructura de la empresa; tampoco se verificaron los envases; no se llevó a cabo la verificación de la correspondencia entre existencias reales y existencias contables de envases; no existía ningún detalle sobre la comprobación de las entradas y salidas de aceite de oliva. La ayuda se abonó pues, en su opinión, sin que existiera un control eficaz.

145. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. En la parte del acta de 5 de agosto de 1992 dedicada a la descripción de las características de la instalación de envasado, del almacén y de la estructura de la empresa, los inspectores de la Agencia anotaron que, según la empresa, no se habían producido variaciones desde la última inspección. [67] La parte del acta destinada a la comprobación de los envases lleva una nota del inspector en la que se indica que, debido al gran número de envases y a las diferencias en la presentación de los mismos, estos últimos no se han contabilizado. [68] Los inspectores no han rellenado las casillas del acta destinadas al control de la correspondencia entre las existencias reales de envases y las existencias contables. [69] Por último, tampoco se han rellenado las partes del acta destinadas a las entradas y a las salidas del aceite de oliva. [70]

146. El Gobierno español recuerda el método utilizado por los inspectores para la comprobación de las instalaciones y locales de la empresa, descrito anteriormente. [71] Por las razones que expuse anteriormente, no creo que este método garantice un control eficaz. [72]

147. La parte demandante afirma que, al existir correspondencia entre los datos de la contabilidad de existencias y las cantidades de aceite envasado físicamente presentes en el recinto de la empresa en el momento la inspección, los inspectores renunciaron a efectuar un conteo preciso de los envases presentes.

148. Dicha alegación olvida que el apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 obliga a los Estados miembros a comprobar la correspondencia entre las cantidades totales de aceite a granel y envasado y de envases vacíos presentes físicamente en la empresa y los datos correspondientes de la contabilidad de existencias. No es posible, pues, admitirla.

65 — Anexo I del escrito de contestación.

66 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 10.

67 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Hispanoliva», pp. 2 a 4.

68 — *Ibidem*, p. 8, punto 3.3.

69 — *Ibidem*, p. 9, punto 4.3.

70 — *Ibidem*, pp. 12 y 13.

71 — Véase el punto 115 de estas conclusiones.

72 — *Ibidem*, punto 116.

149. No cabe por tanto poner en duda la licitud de la corrección financiera aplicada en el presente caso por la Comisión.

l) Hijos de Joaquín Seguí

150. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994 [73] y en el escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas el 13 de junio de 1995, [74] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: los números de factura no se anotaban en la contabililidad de existencias; errores en la anotación de las calidades del aceite de oliva; las etiquetas de los envases no llevaban número de identificación; no existía correspondencia entre las existencias contables y las existencias reales. La ayuda se pagó pues, en opinión del FEOGA, sin que existiera un control eficaz.

151. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. Las anotaciones del inspector de la Agencia en el acta de 6 de mayo de 1992 revelan que se han omitido algunos números de facturas en la contabilidad de existencias. [75] Según el inspector, la designación de ciertas cantidades de aceite no correspondía a su auténtica calidad. [76] El inspector de la Agencia indicó claramente que en el etiquetado de los envases de aceite de oliva virgen no figuraba el número de identificación. [77] Por último, la comparación de las existencias contables y las existencias reales pone de manifiesto la existencia de diferencias en todos los casos. [78]

152. El Gobierno español alega que las diferencias halladas no son significativas, pues ascienden sólo a 142 litros en total. Añade que los inspectores efectuaron comprobaciones especiales, es decir, que examinaron las facturas y recibos de las operaciones comerciales y las anotaciones en los registros fiscales de los documentos comerciales exhibidos.

153. La cifra mencionada por la parte demandante no refleja todas las diferencias observadas en la inspección, puesto que se detectaron desviaciones de varios centenares de unidades al comparar las existencias reales y contables, por una parte, de aceite a granel y, por otra, de envases. [79] Además, el Gobierno español no precisa qué consecuencias deduce del hecho de que los inspectores realizaran comprobaciones especiales ni explica en qué medida este hecho puede atenuar su responsabilidad, nacida de la concesión de una ayuda abonada sin que existiera un control eficaz.

73 — Anexo I del escrito de contestación.
74 — Anexo del anexo V del recurso de anulación, p. 10.
75 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Hijos de Joaquín Seguí», p. 6.
76 — *Ibidem*, p. 7.
77 — *Ibidem*, p. 10.
78 — *Ibidem*, p. 9.
79 — *Ibidem*.

154. No cabe impugnar por tanto la corrección financiera adoptada por la Comisión.

m) Emiliano Vivas

155. Según las observaciones del FEOGA sobre la inspección de la empresa efectuada por la Agencia, recogidas en el cuadro adjunto al informe de control de 31 de mayo de 1994, [80] las irregularidades detectadas fueron, entre otras, las siguientes: no había existencias; imposibilidad de efectuar una verificación de los envases; grandes lagunas en la contabilidad financiera. La ayuda se pagó pues, en su opinión, sin que existiera un control eficaz.

156. El examen de los documentos redactados durante la inspección de la Agencia confirma todos estos puntos. Ni el acta de 21 de diciembre de 1992 ni la de 15 de julio de 1993 contienen dato numérico alguno sobre las existencias de aceite de oliva a granel o envasado. [81] El primero de dichos documentos indica que no pudo efectuarse ninguna comprobación de envases porque no estaban bien ordenados. [82] Faltaban algunas facturas correspondientes a salidas de aceite de oliva de la empresa, que fueron sustituidas por albaranes, y sólo éstos fueron comprobados. [83]

157. El Gobierno español alega que la falta de existencias de aceite de oliva se debió a la escasa actividad de la empresa y no puede considerarse una anomalía. Por lo que respecta a los envases, dicho Gobierno indica que el inspector determinó el número de los mismos por aforo, confirmando así la correspondencia entre existencias reales y existencias contables. Por último, la parte demandante señala que hay facturas en todas las partidas de aceite que salió de la empresa examinadas excepto en una, de la que existe albarán de entrega, pues no se había emitido aún la factura a causa del período de tiempo requerido entre la entrega material y la emisión de la factura.

158. Procede señalar que, aunque la falta de existencias no puede considerarse una anomalía, la inexistencia de un control eficaz es, en cambio, condenable y en el presente caso ha quedado demostrada por la insuficiente inspección de las existencias de envases. [84] Del mismo modo, el Gobierno español no demuestra que la verificación del albarán de entrega se deba a circunstancias relacionadas con el plazo necesario para emitir la factura.

159. No cabe por tanto poner en duda la licitud de la corrección financiera aplicada por la Comisión.

80 — Anexo I del escrito de contestación.

81 — Anexo XI del recurso de anulación, expediente «Emiliano Vivas», p. 8 de las actas, puntos 3.1 y 3.2.

82 — *Ibidem*, acta de 21 de diciembre de 1992, pp. 8 y 9, puntos 3.3 y 4.3.

83 — *Ibidem*, p. 13.

84 — *Ibidem*, p. 8, punto 3.3, y p. 9, punto 4.3.

160. Los datos precedentes demuestran, a mi juicio, las múltiples violaciones de las reglas de la organización común de mercados en el sector de las materias grasas en que incurrieron las empresas afectadas. Dichas irregularidades no dieron lugar a medidas de control satisfactorias, tal como exige el Reglamento nº 729/70. Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 de dicho Reglamento, la Comunidad no puede costear las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

B. *Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad*

161. El Reino de España alega que el principio de proporcionalidad, principio general de Derecho comunitario, exige que las Instituciones comunitarias no sobrepasen, en el ejercicio de sus facultades, los límites de lo que es apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

162. Dicho Estado miembro considera que la Comisión ha violado este principio en su Decisión 96/701, por una parte, al exigir que se retirara la autorización concedida a varias empresas y, por otra parte, al determinar los porcentajes que se han utilizado para calcular la corrección financiera.

1. Sobre la retirada de la autorización

163. El Gobierno español alega que existen dos supuestos de retirada, con arreglo a la normativa comunitaria aplicable: una retirada definitiva, por no cumplir los requisitos exigidos para la concesión de la autorización, y otra temporal, por haber solicitado la ayuda para una cantidad de aceite de oliva superior a la cantidad para la que se ha reconocido el derecho a la ayuda o porque el aceite de oliva no se ajusta a las definiciones legales.

164. Dicho Gobierno considera que, al solicitar la retirada temporal de la autorización concedida a las empresas Olivar de Segura y Agroalimentaria Minerva, la Comisión ha infringido la normativa comunitaria y violado el principio de proporcionalidad.

165. Según la parte demandante, la retirada temporal no es automática, pues para que se produzca deben concurrir dos requisitos.

166. La cantidad de aceite de oliva por la que se solicite indebidamente la ayuda debe ser importante, tal como establece el párrafo segundo del apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85, que exige que la ayuda indebidamente solicitada sobrepase en al menos un 20 % la cantidad controlada por la que se haya reconocido el derecho a la ayuda.

167. Es preciso además probar la existencia de una voluntad de defraudar. La parte demandante cita el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 2677/85, según el cual se retirará la autorización cuando se compruebe que el aceite no se ajusta a alguna de las definiciones previstas como consecuencia de mezclas u otros procedimientos químicos «a los que se haya sometido el aceite con vistas a obtener por él una ayuda al consumo a la que no se tendría derecho». En su opinión, del propio tenor literal del texto se deduce que se requiere una voluntad de defraudar.

168. El Gobierno español alega, por consiguiente, que las dos empresas de que se trata no pueden ser sancionadas con una retirada de su autorización, puesto que las cantidades de aceite de oliva controvertidas son insignificantes y no cabe reprocharles voluntad de defraudar alguna. Precisa además que dichas empresas no percibieron la ayuda correspondiente.

169. La Comisión sostiene que la exigencia de una cantidad mínima del 20 % como requisito para la retirada temporal de la autorización, a tenor de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85, fue establecida por un Reglamento que modificaba este último y cuya entrada en vigor es posterior al ejercicio de 1992. Considera, pues, que dicho requisito no es aplicable en el caso de autos.

170. La Comisión considera que resulta abusivo hablar de error cuando en la solicitud de ayuda consta claramente una cantidad superior a aquella por la que se ha reconocido el derecho a la ayuda, igual que resulta abusivo negar la voluntad de defraudar cuando los análisis revelan la presencia de tricloroetileno. En opinión de la Comisión, los empresarios son, en cualquier caso, responsables de la composición final de sus productos y de la calificación de los mismos como productos que dan derecho a obtener una ayuda en las condiciones establecidas.

171. El Reino de España precisa que exigir como requisito para la retirada temporal un volumen mínimo de excedente es consustancial a la necesaria proporción que debe existir entre la infracción cometida y la sanción impuesta.

172. Dicho Estado miembro alega que los argumentos de la Comisión no se ajustan a la declaración que dicha Institución hizo constar en el acta de la reunión del Comité de Gestión de Materias Grasas de 26 de febrero de 1993, según la cual «el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 contempla los casos de declaraciones falsas presentadas deliberadamente o por negligencia grave, excluyendo de esta disposición los casos de errores materiales».

173. El Gobierno español añade, por último, que sería absurdo sancionar con la retirada de la autorización una solicitud en la que se pidiera indebidamente la ayuda por una cantidad insignificante, si fue presentada antes de la reforma de 1993, mientras que una solicitud idéntica presentada después de esa fecha no produciría las mismas consecuencias.

174. El motivo presentado por el Reino de España en lo relativo a la violación del principio de proporcionalidad se divide pues en dos partes.

175. La parte demandante rechaza la obligación que le impone la Comisión al exigirle que retire la autorización concedida a estas empresas, alegando, en la primera parte del presente motivo, que no es posible atribuirles intención fraudulenta alguna y, en la segunda parte, que el exceso en la cantidad de aceite de oliva por la que se solicitó la ayuda es insignificante.

a) Sobre el requisito de la prueba de la voluntad de defraudar

176. Tanto el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 3089/78 como el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 establecen que el Estado miembro decidirá la retirada temporal de la autorización a cualquier empresa de envasado que haya solicitado la ayuda por una cantidad de aceite de oliva superior a la cantidad para la que se haya reconocido el derecho a la ayuda.

177. El tenor literal de estos textos no entraña ambigüedad alguna sobre la obligación de los Estados miembros de decidir la retirada de la autorización desde que en una solicitud de ayuda figura una cantidad superior a la cantidad admitida.

178. Así, el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 3089/78 establece que el Estado miembro «decidirá la retirada temporal de la autorización», y el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 precisa que «el Estado miembro retirará a la mayor brevedad la autorización», *sin que ninguna de dichas disposiciones someta dicha decisión a un requisito distinto* de la comprobación de que la cantidad de aceite de oliva sobrepasa la cantidad admitida.

179. La normativa comunitaria no exige pues una demostración previa de la voluntad de defraudar de la empresa que ha presentado la solicitud.

180. El apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 2677/85, invocado por el Gobierno español en apoyo de su tesis, no se aplica a una solicitud de ayuda en la que figure una cantidad excesiva. El supuesto que allí se contempla, en efecto, es el de una retirada temporal de la autorización como resultado de un cambio en la naturaleza del aceite de oliva a consecuencia de mezclas u otros procedimientos químicos. Ahora bien, en los procedimientos relativos a las dos empresas antes citadas no aparece este tipo de irregularidad.

181. Por lo que respecta a la interpretación del apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 dada por la Comisión en la reunión del Comité de Gestión de Materias Grasas de 26 de febrero de 1993, sobre la demostración de una intención fraudulenta o de una negligencia grave, es preciso puntualizar que la Decisión 96/701 no contradice dicha postura.

182. Se deduce de la declaración efectuada por la Comisión que esta última interpreta la mencionada disposición considerando que los errores materiales están excluidos del ámbito de aplicación de la misma, asimilando todas las demás irregularidades a actos deliberados o a negligencias graves, según los casos. Ahora bien, como ya indiqué, las autoridades españolas han afirmado que los excesos en las cantidades que figuraban en las solicitudes de ayuda se debían a errores involuntarios cometidos por las empresas de envasado, pero sin llegar no obstante a demostrar la existencia de tales errores ni acreditar, *a fortiori*, que se trataba de errores puramente materiales.

b) Sobre el requisito de un excedente mínimo en la cantidad por la que se solicita la ayuda

183. No cabe deducir el principio relativo a la necesidad de exigir una cantidad mínima antes de decidir la retirada de la autorización de la versión del apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 invocada por la parte demandante, que es el resultado de una modificación efectuada por el Reglamento (CEE) nº 643/93. [85] En efecto, este último entró en vigor con posterioridad al ejercicio de 1992. [86]

184. Ciertamente, por razones relacionadas tanto con la necesidad de imponer sólo las sanciones estrictamente necesarias como con el respeto del principio de proporcionalidad, cabría admitir la aplicación a los hechos que se discuten de una nueva norma que impone un requisito adicional para la retirada de la autorización, aunque se trate de una norma que entró en vigor con posterioridad a tales hechos.

185. No obstante, procede recordar que el presente recurso tiene por objeto impugnar la corrección financiera aplicada a un Estado miembro a causa del modo en que ha ejercido sus responsabilidades en materia de financiación de la Política Agrícola Común. El litigio se centra, pues, en la eficacia de las inspecciones realizadas por dicho Estado en ciertas empresas, y no en las medidas que procedería adoptar contra las empresas afectadas, teniendo en cuenta la normativa adoptada con posterioridad a los hechos.

186. Desde este punto de vista, la regularidad de los controles efectuados por el Reino de España debe valorarse en función de la normativa aplicable en la época de las

85 — Reglamento de la Comisión, de 19 de marzo de 1993 (DO L 69, p. 19).

86 — El artículo 2 del Reglamento nº 643/93 dispone que este último entrará en vigor el séptimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, es decir, el 27 de marzo de 1993.

inspecciones de la Agencia y de la manera en que la Administración española reaccionó frente a las irregularidades detectadas, y no a la luz de la normativa posterior. Es preciso, por tanto, situarse en la fecha de los controles para valorar cómo ha cumplido el Reino de España la normativa que sanciona dichas irregularidades y para constatar, en su caso, que estas últimas no han dado lugar a las medidas que establecía la normativa entonces aplicable.

187. Pese a que el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento nº 2677/85 permite al Estado miembro adaptar la sanción a los hechos reprochados a la empresa responsable, estableciendo como duración de la retirada de la autorización un período comprendido entre uno y cinco años, en función de la gravedad de la infracción, las autoridades españolas se limitaron por el contrario a reducir el importe de la ayuda en proporción a la cantidad sobrante. Cabe pensar que una medida de este tipo puede reducir el efecto disuasorio de la sanción prescrita por el legislador comunitario en el artículo 12.

188. Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que la Comisión puede legítimamente basar las correcciones financieras aplicadas al Reino de España en el hecho de que no se impusiera ninguna retirada temporal de la autorización a las empresas Olivar de Segura y Agroalimentaria Minerva, a pesar de que dichas empresas habían presentado solicitudes de ayuda por una cantidad superior a aquella por la que se había reconocido el derecho a la ayuda. El hecho de que la cantidad sobrante no llegara al 20 % y de que no se hubiera demostrado formalmente la voluntad de defraudar de dichas empresas resultan irrelevantes a este respecto.

2. Sobre los porcentajes de corrección financiera

189. El Reino de España considera que las correcciones financieras aplicadas por la Comisión son injustificadas y claramente desproporcionadas, si se comparan con la escasa importancia de los errores cometidos por las empresas de que se trata.

190. Dicho Estado miembro considera que, al comenzar aplicando una corrección financiera equivalente a un 50 % del total de la ayuda abonada en 1992, para limitarla seis meses después a un 100 % de la ayuda concedida a cuatro empresas de envasado y a un 10 % de la ayuda concedida a las nueve restantes, la Comisión da pruebas de incoherencia y muestra que no ha aplicado ningún criterio establecido de antemano, de modo que no existe relación alguna entre la corrección financiera y la infracción.

191. El Gobierno español añade que la Comisión no ha seguido los criterios que ella misma estableció en su Comunicación de 3 de junio de 1993 al comité de FEOGA, relativa al cálculo de las consecuencias financieras en la preparación de la Decisión sobre liquidación de cuentas del FEOGA, sección «Garantía», en la que proponía tres categorías de corrección financiera en función de la gravedad de la infracción cometida. [87]

87 — Anexo III del escrito de contestación, doc. VI/216/93.

192. La Comisión replica que la corrección aplicada no viola el principio de proporcionalidad.

193. Dicha Institución precisa que los criterios aplicados para determinar la corrección financiera controvertida fueron adoptados en contactos con las autoridades españolas posteriores a las inspecciones de los servicios de la Comisión y en reuniones bilaterales. Según la Comisión, tales contactos permitieron optar por un método de corrección aplicado a un número limitado de expedientes y justificaron la reconsideración de las primeras conclusiones y de la corrección inicialmente propuesta.

194. Procede indicar que, aunque la diferencia entre la corrección inicialmente propuesta por la Comisión y la finalmente adoptada puede efectivamente resultar sorprendente, esta sensible disminución de su cuantía no hace ilegal la corrección financiera definitivamente establecida por la Decisión 96/701.

195. En efecto, en apoyo de un recurso de anulación basado en la violación del principio de proporcionalidad, únicamente cabe tomar en consideración la medida finalmente adoptada por la Comisión, porque sólo ella perjudica al Estado miembro de que se trate. Las propuestas de correcciones financieras, modificables por naturaleza, no pueden pues ser invocadas en apoyo del argumento de que la diferencia existente entre las propuestas y la decisión definitiva prueba la incoherencia de las posturas de la Comisión.

196. Por lo demás, el abandono por parte de la Comisión de su proyecto de una corrección financiera del 50 % del importe total de las ayudas pagadas por el Reino de España, sustituyéndolo por correcciones calculadas a partir de las ayudas concedidas a trece empresas, a nueve de las cuales se les ha aplicado una corrección del 10 % de tales ayudas, constituye una medida indudablemente más favorable para el Gobierno español.

197. Sobre todo, la reducción del importe de la corrección es consecuencia del intercambio de información mantenido entre el Reino de España y la Comisión antes de que se adoptara definitivamente la Decisión 96/701. Al permitir así al Reino de España que presentara sus observaciones sobre el informe de control de 31 de mayo de 1994 y sobre la propuesta inicial de correcciones financieras, la Comisión ha respetado las exigencias que se derivan del principio de contradicción y ha instruido el expediente guiándose por el objetivo de adoptar sólo correcciones estrictamente justificadas.

198. Por lo que respecta a la alegación de que las correcciones financieras son desproporcionadas, procede recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el artículo 3 del Reglamento nº 729/70 sólo permite a la Comisión imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas, corriendo por cuenta de los Estados miembros cualquier otro importe

pagado, en particular los importes que las autoridades nacionales hayan pagado por considerarse erróneamente autorizadas para ello en el marco de la organización común de mercados. [88]

199. Por tanto, si bien corresponde a la Comisión probar la existencia de una violación de las normas comunitarias, tal como recordé anteriormente, incumbe al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en un error en cuanto a las consecuencias financieras que debían deducirse de dicha violación. [89]

200. En el caso de autos, de lo expuesto en el número 2 de la letra A de la parte III de estas conclusiones se deduce que la Comisión ha demostrado que el Reino de España ha violado diversas normas comunitarias en materia agrícola.

201. En particular, los hechos que han justificado la aplicación de una corrección financiera del 100 % pueden suponer graves perjuicios para el presupuesto comunitario. Las inspecciones del FEOGA han revelado, en efecto, entre otras irregularidades, una sospecha de falsificación de facturas, solicitudes de ayuda por cantidades de aceite de oliva superiores a aquellas para las que se ha reconocido el derecho a la ayuda, y un aceite cuya composición no se ajusta a las definiciones legales como consecuencia de mezclas u otros procedimientos químicos dirigidos a obtener una ayuda indebida.

202. Ha quedado acreditada así la probabilidad de un perjuicio para el presupuesto comunitario. Tal como se deduce de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, no cabe exigir más de la Comisión, dado que no puede efectuar controles sistemáticos y que el análisis de la situación existente en un mercado determinado depende de la información recabada por los Estados miembros. [90]

203. Procede añadir que el importe de la corrección financiera no me parece excesivo ni desproporcionado.

204. En primer lugar, los porcentajes adoptados por la Comisión, que oscilan entre el 10 % y el 100 %, sólo se utilizan para el cálculo de la corrección financiera global en proporción al importe de las ayudas indebidamente pagadas a las empresas responsables de irregularidades. No se trata, pues, de porcentajes generales a tanto alzado.

205. En segundo lugar, el porcentaje más elevado se ha aplicado cuando, por razones relacionadas con el cumplimiento de los

88 — Véanse, por ejemplo, la sentencia de 25 de febrero de 1988, Países Bajos/Comisión (238/86, Rec. p. 1191), apartado 25, y, como más reciente, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Irlanda/Comisión (C-238/96, Rec. p. I-5801), apartado 100.

89 — Sentencia Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 101.

90 — *Ibidem*, apartado 103.

requisitos de concesión de la autorización o de la ayuda, esta última no habría debido concederse. No resulta pues anormal deducir de la cantidad global que procede reembolsar al Reino de España la totalidad de las sumas indebidamente pagadas.

206. En tercer lugar, el porcentaje del 100 % corresponde, como ya hemos visto, a cuatro empresas responsables de irregularidades graves.

207. Por último, la aplicación de un porcentaje inferior por las irregularidades de menor importancia detectadas en las otras nueve empresas de envasado confirma que al calcular la corrección financiera se ha tenido en cuenta la mayor o menor gravedad de los hechos.

208. Por lo que respecta a la alegación del Gobierno español de que la Comisión no se ha ajustado a los criterios que definió en su Comunicación de 3 de junio de 1993, procede subrayar que, en dicho documento, la Comisión no excluye la posibilidad de «rechazar el gasto en su totalidad y que, por consiguiente, un porcentaje de corrección superior [al 10 %] puede considerarse apropiado en circunstancias excepcionales».[91] Dicha Comunicación no convierte pues el porcentaje del 10 % en un límite infranqueable.

91 — Anexo III del escrito de contestación, doc. VI/216/93, apéndice 2, p. 3, último párrafo.

209. Sobre todo, los porcentajes de corrección de 2 %, 5 % y 10 % establecidos por la Comisión en su Comunicación están previstos para aplicarse al total de gastos del Estado miembro al que se reprochen unos sistemas de control ineficaces, tal como muestra el texto de la Comunicación.

210. En cambio, en el presente asunto, las partes coinciden en reconocer que el método de inspección practicado por la Comisión y acordado con las autoridades españolas es el del sondeo de expedientes, que consiste en inspeccionar un determinado número de empresas a fin de detectar irregularidades aisladas. Las correcciones financieras se calculan pues empresa por empresa, y esto puede llevar a constatar que, en ciertos casos, no se han respetado los requisitos para el pago de la ayuda y a justificar la aplicación de los porcentajes máximos.

211. Todas estas razones me llevan, pues, a considerar que la corrección financiera adoptada por la Comisión no viola el principio de proporcionalidad. Ya vimos que, en su Decisión 96/701, la Comisión tampoco ha infringido las normas relativas a la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, por una parte, ni las relativas a la financiación de la Política Agrícola Común, por otra. Dadas estas circunstancias, procede desestimar el recurso de anulación.

Conclusión

212. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas al Reino de España.