SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 8 de mayo de 2003 *

Índice

I. Marco jurídico I-3952

A. Normas generales I-3952

B. Normas específicas I-3955

1. Normativa relativa a las ayudas a la producción de aceite de oliva I-3955

a) Disposiciones generales I-3955

b) El régimen de control I-3958

c) El registro oleícola y los ficheros informatizados de datos oleícolas I-3960

2. Las normas relativas a las ayudas al consumo de aceite de oliva I-3962

3. Creación de un organismo de control en el sector del aceite de oliva I-3965

4. Las normas relativas a las ayudas a la producción de forrajes desecados I-3966

II. Sobre el fondo I-3968

A. Sobre las ayudas a la producción de aceite de oliva I-3968

1. Corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos declarados en relación con las ayudas a la producción de aceite de oliva I-3968

a) Sobre la insuficiente comunicación entre la AAO y las Comunidades Autónomas I-3970

i) Alegaciones de las partes I-3970

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3971

b) Sobre la constatación de que las Comunidades Autónomas no retiran la autorización a las almazaras en el 10 % de los casos propuestos por la AAO y a las OPR en el 50 % de los casos propuestos I-3972

i) Alegaciones de las partes I-3972

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3974

* Lengua de procedimiento: español.

c) Sobre la inexistencia de un registro oleícola operativo I-3976

i) Alegaciones de las partes I-3976

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3977

d) Sobre la inexistencia de ficheros informatizados I-3978

i) Alegaciones de las partes I-3979

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3981

e) Sobre los controles de las almazaras I-3982

i) Alegaciones de las partes I-3983

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3986

f) Sobre los rendimientos globales asignados a los productores I-3988

i) Alegaciones de las partes I-3988

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3990

g) Sobre la producción de aceitunas de mesa I-3992

i) Alegaciones de las partes I-3992

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3994

h) Sobre la inexistencia de perjuicio para el presupuesto comunitario I-3996

i) Alegaciones de las partes I-3996

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-3997

2. La corrección puntual por financiación indebida de dos OPR I-3999

a) Alegaciones de las partes I-3999

b) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4001

3. La corrección puntual de los gastos declarados en relación con el registro oleícola I-4006

a) Sobre la negativa a financiar los beneficios hasta una cantidad igual al 10 % del importe contractual total de los trabajos I-4007

i) Alegaciones de las partes I-4007

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4008

b) Sobre la negativa a financiar los gastos generales por encima del 2 % del importe contractual total de los trabajos I-4010

i) Alegaciones de las partes I-4010

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4011

c) Sobre la corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos subvencionables, debido a que los trabajos se atribuyeron sin licitación I-4012

i) Alegaciones de las partes I-4012

ii) Apreciación del Tribunal I-4014

B. Sobre las ayudas al consumo de aceite de oliva I-4015

1. Sobre la negativa del FEOGA a asumir el total o parte de las ayudas al consumo de aceite de oliva concedidas a dos empresas de envasado I-4015

a) La empresa J.S. Fernández I-4016

i) Alegaciones de las partes I-4016

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4017

b) La empresa N.R. Sevillano I-4019

i) Alegaciones de las partes I-4019

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4020

2. Sobre la corrección a tanto alzado del 2 % del total de los gastos declarados por el Reino de España en concepto de ayudas al consumo de aceite de oliva I-4021

a) Alegaciones de las partes I-4023

b) Apreciación del Tribunal de Justicia I-4026

C. Sobre la ayuda a la producción de forrajes desecados I-4027

1. Alegaciones de las partes I-4028

2. Apreciación del Tribunal de Justicia I-4028

D. Sobre la vulneración de principios generales de Derecho comunitario I-4031

1. Sobre la falta de prueba I-4031

2. Sobre los «principios de audiencia» de la otra parte y de buena administración. I-4031

3. Sobre el principio de legalidad de las sanciones I-4032

4. Sobre el principio de proporcionalidad I-4032

Costas I-4033

En el asunto C-349/97,

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. X. Lewis, en calidad de agente, asistido por la Sra. M. Carro, abogada, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación, en la parte que afecta al Reino de España, de la Decisión 97/608/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, por la que se modifica la Decisión 97/333/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 1993 (DO L 245, p. 20),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann y V. Skouris y las Sras. F. Macken y N. Colneric (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 1997, el Reino de España solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafos primero y segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafos primero y segundo, tras su modificación) la anulación, en la parte que le afecta, de la Decisión 97/608/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, por la que se modifica la Decisión 97/333/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 1993 (DO L 245, p. 20; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

2 Según la Decisión impugnada, una parte de los gastos declarados por el Reino de España no cumplía las condiciones que se derivan de la normativa comunitaria y no podía, por tanto, ser financiada por la Sección Garantía del FEOGA; se trata de los gastos relativos a las ayudas a la producción y al consumo de aceite de oliva, así como a la producción de forrajes desecados. Se impusieron las siguientes correcciones financieras:

1) Ayuda a la producción de aceite de oliva:

— corrección financiera a tanto alzado del 10 % de la ayuda abonada por el Reino de España durante la campaña 1992/1993, igual a 5.939.261.511 pesetas;

— corrección financiera de 224.414.161 pesetas, que corresponde al importe de las ayudas que se concedieron a dos organizaciones de productores reconocidas y a sus miembros;

— corrección financiera de 217.007.368 pesetas de los gastos relativos al registro oleícola.

2) Ayuda al consumo de aceite de oliva:

— corrección de 26.849.245 pesetas, que corresponde al importe de las ayudas que se concedieron a dos empresas autorizadas de envasado de aceite.

— corrección a tanto alzado del 2 % de la ayuda abonada por el Reino de España durante la campaña 1992/1993, igual a 811.514.867 pesetas.

3) Ayuda a la producción de forrajes desecados:

— corrección del 2 % de los gastos declarados por España, igual a 384.545.035 pesetas.

3 Los motivos concretos por los que estas operaciones se consideran irregulares se resumen en el informe de síntesis VI/5210/96, de 15 de abril de 1997, sobre los resultados de los controles de la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA del ejercicio de 1993 (en lo sucesivo, «informe de síntesis»).

I. Marco jurídico

A. *Normas generales*

4 El Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), dispone, en sus artículos 1, apartados 1 y 2, y 3, que la Comunidad financiará, con cargo a la Sección Garantía del FEOGA, 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.

5 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 establece que los Estados miembros han de adoptar, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, las medidas necesarias para 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 de negligencias.

6 En virtud del artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, a falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros. Las sumas recuperadas deben abonarse a los servicios u organismos pagadores y ser descontadas por éstos de los gastos financiados por el FEOGA.

7 Con arreglo al artículo 9, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros han de poner a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del FEOGA y adoptar todas las medidas que puedan facilitar la realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno. Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que hayan adoptado para la aplicación de los actos comunitarios que tengan relación con la política agrícola común, siempre que dichos actos impliquen una incidencia financiera para el FEOGA.

8 El 21 de diciembre de 1989, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 4045/89, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE (DO L 388, p. 18). A tenor de su artículo 1, apartado 1, este Reglamento se aplica al control de la realidad y de la regularidad de las operaciones directa o indirectamente comprendidas en el sistema de financiación

por el FEOGA, Sección Garantía, sobre la base de los documentos comerciales de los beneficiarios o deudores, denominados «empresas». Con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento, los Estados miembros han de efectuar controles de los documentos comerciales de las empresas teniendo en cuenta el carácter de las operaciones que deban controlarse. Los apartados 2 a 4 del citado artículo regulan las modalidades con arreglo a las cuales han de llevarse a cabo dichos controles.

9 En cuanto a las consecuencias financieras para la liquidación de cuentas de la Sección Garantía del FEOGA en caso de deficiencias de los controles efectuados por los Estados miembros, un grupo integrado por representantes de distintos servicios de la Comisión adoptó una serie de criterios que fueron aprobados por la Comisión y comunicados a todos los Estados miembros en el marco del Comité de gestión del FEOGA, donde fueron acogidos favorablemente (documento VI/216/93, de 1 de junio de 1993; en lo sucesivo, «documento VI/216/93»). Dichos criterios prevén tres tipos de correcciones a tanto alzado, que son las siguientes:

— el 2 % de los gastos en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA es menor;

— el 5 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA es notable;

— el 10 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que hay un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA.

10 El documento VI/216/93 recuerda que es posible excluir el gasto en su totalidad y que, por consiguiente, en circunstancias excepcionales puede considerarse adecuado un tipo de corrección superior.

B. *Normas específicas*

1. Normativa relativa a las ayudas a la producción de aceite de oliva

a) Disposiciones generales

11 Mediante el Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966 (DO 1966, 172 p. 3025; EE 03/01, p. 214), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2046/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 215, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 136/66»), se estableció la organización común de mercados en el sector de las materias grasas.

12 El artículo 5 del Reglamento nº 136/66 creó un régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva para contribuir al establecimiento de una retribución justa para los productores. El apartado 2 de dicha disposición establece que la ayuda se concederá, por una parte, a los oleicultores cuya producción [media] sea al menos igual a 500 kg de aceite de oliva por campaña, en función de la cantidad de aceite de oliva realmente producida, y, por otra parte, a los demás oleicultores, en función del número y potencial de producción de los olivos que cultiven y del rendimiento de éstos, fijado a tanto alzado, a condición de que las aceitunas producidas hayan sido trituradas.

13 Por lo que se refiere a este último caso, el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 2261/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3500/90 del Consejo, de 27 de noviembre de 1990 (DO L 338, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2261/84»), precisa que la ayuda será igual a la resultante de la aplicación de la media de los rendimientos en aceitunas y en aceite, fijados a tanto alzado en el curso de las cuatro últimas campañas, al número de olivos en producción.

14 Mediante el Reglamento (CEE) nº 1413/82 del Consejo, de 18 de mayo de 1982, por el que se modifica el Reglamento nº 136/66 (DO L 162, p. 6; EE 03/25, p. 163), se creó un sistema específico basado en la acción de las organizaciones de oleicultores o de sus uniones, encargadas de efectuar determinadas operaciones vinculadas a la aplicación del régimen de ayuda. En el octavo considerando de dicho Reglamento se precisa que, puesto que la actividad de las uniones debe garantizar un control reforzado de la producción de los oleicultores miembros de las organizaciones asociadas a dichas uniones, es conveniente reservar a estas últimas uniones el beneficio del anticipo sobre el importe de la ayuda.

15 Con arreglo al artículo 20 *quater*, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 136/66, las organizaciones de productores reconocidas (en lo sucesivo, «OPR»), deben estar en condiciones de controlar la producción de aceitunas y de aceite de sus miembros. Igualmente, conforme al apartado 2, letra b), de dicha disposición, las uniones de OPR deben estar en condiciones de coordinar y controlar la actividad de las organizaciones que las compongan. El apartado 3 del mismo artículo establece que el reconocimiento de una organización o de una unión se retirará cuando no se hayan cumplido o se hayan dejado de cumplir las condiciones de reconocimiento.

16 El artículo 5, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2261/84 precisa al respecto que toda OPR debe declarar a la autoridad competente, a más tardar el 30 de junio de cada año, las posibles modificaciones habidas en su estructura desde el reconocimiento o desde su última declaración anual y, en su caso, las

posibles solicitudes de retirada y de adhesión recibidas. Con arreglo a dicha declaración y a los resultados de sus posibles controles, la autoridad competente se asegurará, en virtud del párrafo segundo del mismo apartado, de que se siguen respetando las condiciones requeridas para el reconocimiento. En caso de que no respeten dichas condiciones o la estructura de una organización no permita la comprobación de la producción de sus miembros, la autoridad competente, conforme al párrafo tercero de dicho apartado, debe proceder sin demora, a más tardar antes del comienzo de la campaña siguiente, a la retirada del reconocimiento y comunicará dicha decisión a la Comisión.

17 A tenor del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 2261/84, los Estados miembros se asegurarán de que las cantidades destinadas a las uniones y organizaciones de productores en aplicación del apartado 1 de dicho artículo son utilizadas por éstas únicamente para la financiación de las actividades que les incumben con arreglo al citado Reglamento. El apartado 3 de dicha disposición establece que deben deducirse de los gastos financiados por el FEOGA las sumas retenidas por una organización de productores que no fueren utilizadas en todo o en parte para la financiación de las actividades que les incumben.

18 Conforme al artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84, la ayuda se concederá previa solicitud presentada por los interesados al Estado miembro en que se haya producido el aceite. El apartado 4, párrafo primero, de dicho artículo establece que, en el caso de los oleicultores cuya producción media sea de al menos 500 kg de aceite de oliva por campaña, se concederá la ayuda por la cantidad de aceite realmente producida en una almazara autorizada. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3061/84 de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 288, p. 52; EE 03/32, p. 169), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 928/91 de la Comisión, de 15 de abril de 1991 (DO L 94, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3061/84»), la solicitud de ayuda que debe presentar cada oleicultor ha de incluir determinadas indicaciones, entre las que figuran, en particular, la almazara o almazaras autorizadas donde se ha producido el aceite, señalando la cantidad de aceitunas utilizadas y la cantidad de aceite producida en cada una de ellas. Dicha solicitud debe acompañarse de una declaración de la almazara que confirme las indicaciones del oleicultor.

19 Para ser autorizadas, las almazaras interesadas deben cumplir una serie de condiciones. El artículo 13, apartado 4, del Reglamento nº 2261/84 establece que si no se cumpliere alguno de los requisitos a los que queda supeditada la autorización, ésta se retirará por un período cuya duración depende de la gravedad de la infracción. El apartado 6 del mismo artículo precisa que en caso de que la retirada de la autorización de una almazara tenga consecuencias graves sobre la capacidad de trituración en una determinada zona de producción, puede decidirse la autorización de dicha almazara bajo un régimen de control especial. A tal efecto, el Estado miembro debe presentar a la Comisión, conforme al artículo 9, apartado 4, del Reglamento nº 3061/84, una solicitud justificada que determine el tipo de control que se compromete a ejercer en la almazara de que se trate.

b) El régimen de control

20 Con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84, cada Estado miembro productor ha de instaurar un régimen de controles que garantice que el producto para el que se ha concedido la ayuda tiene derecho a beneficiarse de la misma.

21 El artículo 1, apartado 2, letras d) y e), del Reglamento nº 3061/84 precisa al respecto que la primera declaración de cultivo que presente un oleicultor debe indicar, entre otras cosas, el número de olivos en producción cuyas aceitunas se utilicen para producir aceite, así como el número total de olivos de almazara en producción. Según el apartado 5 de dicho artículo, en caso de que una parte de las aceitunas se hubiere utilizado para fines distintos de la producción de aceite de oliva, la ayuda se pagará en proporción a las aceitunas destinadas a producir aceite de oliva.

22 El artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3061/84 exige que la contabilidad de existencias de las almazaras sea diaria y estandarizada y que incluya una serie de datos específicos, entre los que figuran, en particular, en las letras a) y e), respectivamente, las cantidades de aceitunas que han entrado, lote por lote, indicando el productor y el propietario de cada lote, y las cantidades de aceite que han salido de la almazara, lote por lote, indicando el destinatario. En la versión

aplicable a los hechos del presente asunto, el citado artículo 9, apartado 2, letra e), tiene el tenor siguiente: «Tanto en almazaras de ciclo de producción tradicional como continua, cuando la cantidad de aceitunas que se haya triturado esté formada por varios lotes inferiores a la cantidad mínima necesaria para constituir una prensada, la contabilidad de existencias deberá incluir la cantidad global de aceite salida de la almazara, distribuida entre los destinatarios de forma proporcional a la cantidad de aceitunas trituradas por cada uno de ellos».

23 Conforme al artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84, los Estados miembros productores deben controlar, durante cada campaña, la actividad y la contabilidad de existencias de un determinado porcentaje de almazaras autorizadas. El apartado 3 *bis* de dicho artículo precisa que, a efectos del pago de la ayuda a los oleicultores cuya producción media sea de al menos 500 kg de aceite de oliva por campaña, los Estados miembros productores controlarán la exactitud de las declaraciones de cultivo sobre la base de criterios que se determinarán, la correspondencia entre la cantidad de aceite indicada en la solicitud de ayuda y la resultante de la contabilidad de existencias de las almazaras autorizadas, y la compatibilidad entre la producción de aceitunas declarada por cada oleicultor como si hubieran sido trituradas en una almazara autorizada y los datos de su declaración de cultivo sobre la base de criterios que se determinarán. En cuanto a los oleicultores cuya producción media sea inferior a 500 kg de aceite de oliva por campaña, el artículo 14, apartado 4, del Reglamento nº 2261/84 establece que el control debe permitir que se verifique la exactitud de las declaraciones de cultivo, sobre la base de criterios que se determinarán, así como la existencia de la prueba de la trituración de las aceitunas en una almazara autorizada.

24 En virtud del artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 3061/84, el control a que hace referencia el artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84 afecta, al menos, al 10 % de las almazaras autorizadas que operen durante la campaña en cuestión. El apartado 3 del mismo artículo establece que, a fin de controlar la exactitud de las declaraciones de cultivo contempladas en el artículo 14, apartados 3 *bis* y 4, del Reglamento nº 2261/84, los Estados miembros productores deben basarse, entre otros elementos, en los datos del registro oleícola y de los ficheros informatizados, en los resultados de los controles *in situ* de que haya sido objeto el oleicultor y en los rendimientos en aceitunas y aceite que se hayan fijado para la zona en que estén situadas la explotación o explotaciones en cuestión.

25 El artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84 establece que, cuando los controles contemplados en los artículos 13 y 14 de dicho Reglamento no permitan confirmar los datos que figuren en la contabilidad de existencias de una almazara autorizada, el Estado miembro de que se trate, sin perjuicio de las posibles sanciones aplicables a la almazara, determinará la cantidad de aceite admisible para la ayuda para cada productor cuya producción media sea de al menos 500 kg de aceite de oliva por campaña y que haya triturado su producción en dicha almazara. Conforme al apartado 4 de dicha disposición, para determinar la cantidad admisible para la ayuda, el Estado miembro tendrá en cuenta principalmente los rendimientos en aceitunas y en aceite fijados a tanto alzado con arreglo al artículo 18 del citado Reglamento, que dispone que se determinarán por zonas de producción homogéneas.

c) El registro oleícola y los ficheros informatizados de datos oleícolas

26 Con objeto de obtener los datos necesarios para conocer el potencial de producción de aceitunas y de aceite de oliva en la Comunidad, por una parte, y de garantizar un mejor funcionamiento del régimen comunitario de la ayuda para este último producto, por otra, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 154/75, de 21 de enero de 1975, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva (DO L 19, p. 1; EE 03/08, p. 72), modificado por el Reglamento (CEE) nº 3788/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, sobre adaptación, en razón de la adhesión de España y de Portugal, de determinados reglamentos del sector de las materias grasas (DO L 367, p. 1; EE 03/40, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento nº 154/75»).

27 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 154/75 dispone que los Estados miembros productores de aceite de oliva deben establecer un registro oleícola sobre las explotaciones oleícolas situadas en su territorio. En virtud del artículo 1, apartado 2, párrafo tercero, segundo guión, del citado Reglamento, el plazo para el establecimiento de dicho registro expiró, por lo que se refiere al Reino de España, el 1 de noviembre de 1986.

28 Mediante el Reglamento (CEE) nº 2276/79 de la Comisión, de 16 de octubre de 1979 (DO L 262, p. 11; EE 03/16, p. 309), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1279/89 de la Comisión, de 10 de mayo de 1989 (DO L 127, p. 24; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2276/79»), se fijaron las modalidades de aplicación para el establecimiento de un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva. Con arreglo al artículo 6 *bis* del Reglamento nº 2276/79, los Estados miembros productores deben efectuar, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento, la puesta al día anual del registro oleícola, teniendo en cuenta, en particular, los posibles cambios en las declaraciones de cultivo presentadas por los oleicultores. El artículo 6 *ter,* apartado 1, prevé que los Estados miembros productores que se hayan adherido a la Comunidad después de la entrada en vigor de dicho Reglamento puedan buscar, mediante la realización de pruebas, la metodología que se adapte mejor a la situación de la oleicultura en dichos Estados. A tal fin, los Estados miembros implicados debían transmitir a la Comisión, para su aprobación, un programa de pruebas antes del 31 de diciembre de 1988. Según el artículo 6 *ter,* apartado 2, la Comisión debía comunicar al Estado miembro su decisión sobre el programa presentado, acompañada, en su caso, de las modificaciones que estimara oportunas. Tras la aprobación de la Comisión, el programa ha de ejecutarse a la mayor brevedad posible bajo la responsabilidad del Estado miembro de que se trate.

29 Conforme al artículo 3, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 154/75, la financiación del registro oleícola con cargo a los descuentos de las ayudas a la producción debe realizarse con arreglo al mismo procedimiento que el previsto para los gastos contemplados en los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70. En virtud del artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75, son imputables los gastos resultantes de los contratos celebrados entre la autoridad competente del Estado miembro productor y las personas físicas o jurídicas encargadas de la ejecución de los trabajos o de costes distintos de los de gestión y control de los trabajos cuando el Estado miembro haya hecho ejecutar dichos trabajos por sus propios servicios. El Estado miembro debe informar previamente a la Comisión del contenido de los contratos o de los pliegos de condiciones, o de los costes estimados de los trabajos.

30 El artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84 impone además a cada Estado miembro productor la obligación de crear y mantener al día ficheros permanentes informatizados de datos oleícolas. En el último considerando del citado Reglamento se señala que, para resolver los problemas que se plantean en

relación con la aplicación puntual y eficaz de los controles y de las verificaciones, resulta necesario formar, en cada Estado productor, un fichero informatizado que incluya todos los datos idóneos para facilitar las operaciones de control y la rápida investigación de las irregularidades. A tenor del artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento, los ficheros deben ser compatibles con el sistema informático que se utilice para el registro oleícola.

31 El artículo 14, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento nº 2261/84 exige que los Estados miembros utilicen estos ficheros a los efectos de los controles y de las verificaciones contemplados en dicho Reglamento. Con arreglo al artículo 16, apartado 2, los citados ficheros comprenderán todos los datos idóneos para facilitar las operaciones de control y la rápida investigación de las irregularidades, incluidos los datos sobre la producción de las almazaras. Además, el artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 3061/84 prevé que los Estados miembros inserten en el fichero los datos que figuren en el registro oleícola tan pronto como estén disponibles.

32 El artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 3061/84 establece que la puesta en marcha del conjunto de los elementos del fichero informatizado debía producirse antes del 31 de octubre de 1990.

2. Las normas relativas a las ayudas al consumo de aceite de oliva

33 El Reglamento (CEE) nº 3089/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978 (DO L 369, p. 12; EE 03/15, p. 100), modificado por el Reglamento (CEE) nº 3461/87 del Consejo, de 17 de noviembre de 1987 (DO L 329, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3089/78»), estableció las normas generales relativas a la ayuda al consumo de aceite de oliva. Según su artículo 4, esta ayuda se concederá al aceite de oliva producido en la Comunidad que cumpla determinados requisitos.

El artículo 1 de dicho Reglamento dispone que la ayuda al consumo de aceite de oliva se abonará únicamente a las empresas de envasado de aceite de oliva autorizadas. Conforme al artículo 2, apartado 1, el Estado miembro de que se trate solamente otorgará la autorización a aquellas empresas que tengan la capacidad de envasado mínima que se determine, que ejerzan una actividad de envasado durante el período mínimo que se fije, que lleven una contabilidad de existencias de acuerdo con los requisitos que se determinen y que acepten someterse a cualquier control previsto en el marco de aplicación del régimen de ayuda. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento, la autorización se retirará cuando deje de cumplirse alguna de las condiciones de autorización previstas en el artículo 2, apartado 1, del referido Reglamento, salvo en caso de fuerza mayor. A tenor del apartado 2 de dicho artículo, 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.

34 En virtud del artículo 7, párrafo primero, del Reglamento nº 3089/78, los Estados miembros han de establecer 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. A tenor del párrafo segundo del referido artículo, dicho control permitirá comprobar, en particular, la correspondencia entre la cantidad de aceite de oliva para la que se haya solicitado la ayuda y la cantidad de aceite de oliva de origen comunitario que haya entrado en la empresa de envasado, así como entre 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 el artículo 4, apartado 1, letra b), del citado Reglamento y la cantidad que haya salido al mercado en la Comunidad.

35 Mediante el Reglamento (CEE) nº 2677/85 de la Comisión, de 24 de septiembre de 1985 (DO L 254, p. 5; EE 03/38, p. 10), se establecieron las modalidades de aplicación del régimen de ayuda al consumo de aceite de oliva. El artículo 1 de dicho Reglamento dispone que, a efectos de la autorización contemplada en el artículo 2 del Reglamento nº 3089/78, toda empresa de envasado debe tener una capacidad de envasado de, al menos, seis toneladas de aceite por jornada de trabajo de ocho horas. El artículo 2 del Reglamento nº 2677/85 precisa las condiciones que deben cumplirse para obtener la autorización. El artículo 3 de dicho Reglamento establece que toda empresa de envasado debe llevar una contabilidad de existencias diaria, en la que han de figurar una serie de datos

concretos, incluidos, conforme a las letras d) y e), el número de primeros envases que hayan entrado en la empresa y el número de primeros envases utilizados, distribuidos de acuerdo con sus capacidades. El artículo 6, apartado 1, dispone que, para poder beneficiarse de la ayuda, el aceite de oliva debe estar acondicionado en un primer envase de un contenido neto que no sobrepase los cinco litros. Los artículos 9 y 11 del citado Reglamento establecen los procedimientos conforme a los cuales deben presentarse las solicitudes de ayuda y efectuarse el pago de ésta. Así, con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 643/93 de la Comisión, de 19 de marzo de 1993 (DO L 69, p. 19), con respecto a las cantidades por las que se haya reconocido el derecho a la ayuda tras los controles *in situ*, el Estado miembro debe pagar el importe de la ayuda en los 150 días siguientes al de presentación de la solicitud. No obstante, dicho plazo puede prorrogarse si, tras los controles, resulta necesario efectuar una comprobación adicional.

36 El artículo 12 del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 571/91 de la Comisión, de 8 de marzo de 1991 (DO L 63, p. 19), se refiere al contenido de los controles que deben efectuarse. El apartado 1, párrafo primero, de dicho artículo establece que, a efectos de los controles a que se refiere el artículo 7 del Reglamento nº 3089/78, los Estados miembros deben comprobar la contabilidad de existencias de todas las empresas autorizadas. Han de comprobar asimismo, por sondeo, los documentos financieros justificativos de las operaciones realizadas por tales empresas. A tenor del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento nº 571/91, con ocasión de las visitas mencionadas en el párrafo primero, los Estados miembros comprobarán la correspondencia entre, por una parte, 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 y, por otra parte, los datos correspondientes a la contabilidad de existencias. Con arreglo al artículo 12, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento nº 571/91, en caso de duda acerca de la exactitud de los datos que figuren en la solicitud de ayuda, los Estados miembros deben comprobar igualmente la contabilidad financiera de las empresas autorizadas.

37 El artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento nº 571/91, establece que, 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 puede oscilar entre uno y cinco años en función de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de otras sanciones que puedan imponerse. No obstante, en la versión que resulta del Reglamento nº 643/93 esta disposición establece que el importe de la sanción impuesta a la empresa debe oscilar entre tres y ocho veces el importe de la ayuda indebidamente solicitada. Según el párrafo segundo de dicho apartado, cuando la cantidad por la que se haya solicitado indebidamente la ayuda sobrepase en al menos un 20 % la cantidad controlada por la que se haya reconocido el derecho a la ayuda, el Estado miembro, además de imponer la sanción pecuniaria, ha de retirar asimismo la autorización de la empresa durante un período de uno a tres años, en función de la gravedad de la infracción.

3. Creación de un organismo de control en el sector del aceite de oliva

38 El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 2262/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se prevén medidas especiales en el sector del aceite de oliva (DO L 208, p. 11; EE 03/31, p. 240), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 593/92 del Consejo, de 3 de marzo de 1992 (DO L 64, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2262/84»), establece que todo Estado miembro productor debe crear, con arreglo a su ordenamiento jurídico, un organismo específico encargado de determinadas actividades y de los controles de las ayudas comunitarias en el sector del aceite de oliva, exceptuando las restituciones a la exportación. El apartado 2 de dicho artículo establece, en particular, que, para garantizar la correcta aplicación del régimen de ayuda a la producción, el organismo debe:

— comprobar que las actividades de las organizaciones de productores y de sus uniones se atienen al Reglamento nº 2261/84,

— comprobar la exactitud de los datos que figuren en las declaraciones de cultivo y en las solicitudes de ayuda, sin perjuicio de los controles que realice el Estado miembro en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 2261/84,

— controlar las almazaras autorizadas y

— controlar las empresas de envasado autorizadas, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento nº 3089/78, así como, en su caso, los organismos profesionales reconocidos en virtud del artículo 11, apartado 3, del Reglamento nº 136/66.

39 Con arreglo al artículo 1, apartado 4, párrafos cuarto y quinto, del Reglamento nº 2262/84, los Estados miembros deben efectuar a la mayor brevedad posible las diligencias que sean necesarias como resultado de las comprobaciones realizadas por el organismo y deben transmitir periódicamente a la Comisión un informe en el que se recojan dichas diligencias y las sanciones impuestas a la vista de las comprobaciones efectuadas por el organismo en sus controles.

40 En diciembre de 1987, España creó la Agencia para el Aceite de Oliva (en lo sucesivo, «AAO»), cuyas funciones consisten, en particular, en comprobar si las actividades de las organizaciones de productores se ajustan a la normativa comunitaria.

41 En cambio, el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), actualmente Fondo Español de Garantía Agraria (en lo sucesivo, «FEGA»), es el organismo encargado de efectuar los pagos directos de las ayudas, así como los anticipos con depósito de la garantía exigida, y de imponer las sanciones a que hubiere lugar.

4. Las normas relativas a las ayudas a la producción de forrajes desecados

42 Mediante el Reglamento (CEE) nº 1117/78 del Consejo, de 22 de mayo de 1978 (DO L 142, p. 1; EE 03/14, p. 57) en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2275/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989 (DO L 218, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1117/78»), se creó la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados. Entre los productos que contempla dicho Reglamento, su artículo 1 distingue entre los forrajes que se secan de manera artificial y los que se secan de otra manera, es decir, al sol; el citado artículo 1,

letra b), guiones segundo y cuarto, se refiere a estos últimos. Por lo que se refiere a los productos que se secan de manera artificial, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1117/78 prevé la concesión de una ayuda cuando el precio de objetivo, que se fija para cada campaña, sea superior al precio medio del mercado mundial. A tenor del artículo 5, apartado 2, párrafo primero, dicha ayuda ha de ser igual a un porcentaje, que debe determinarse, de la diferencia entre esos dos precios. En relación con los productos que se secan al sol, y conforme al párrafo segundo de la misma disposición, se deduce de la ayuda un importe que tiene en cuenta la diferencia entre los costes de producción de los productos que se secan artificialmente y los que se secan al sol.

43 El artículo 4, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 1528/78 de la Comisión, de 30 de junio de 1978, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda para los forrajes deshidratados (DO L 179, p. 10; EE 03/14, p. 171), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 810/93 de la Comisión, de 2 de abril de 1993 (DO L 82, p. 14; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1528/78»), fijó el importe de la diferencia contemplada en el artículo 5, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 1117/78.

44 Con arreglo al artículo 5, párrafo primero, letra a), del Reglamento (CEE) nº 1417/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativo al régimen de ayuda para los forrajes desecados (DO L 171, p. 1; EE 03/14, p. 152), en la versión que resulta del Reglamento (CEE) nº 1110/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989 (DO L 118, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1417/78»), la ayuda contemplada en el artículo 5 del Reglamento nº 1117/78 se concede, a instancia del interesado, para los forrajes desecados que hayan salido de la empresa transformadora, cuyo contenido máximo en humedad se sitúe entre el 11 y el 14 % y pueda diferenciarse según las formas de presentación del producto. El artículo 6 del Reglamento nº 1417/78 establece que dicha ayuda se concede únicamente a las empresas transformadoras que:

«a) lleven una contabilidad de existencias que comprenda la indicación, por lo menos:

— de las cantidades de forrajes frescos, y en su caso, desecados al sol, utilizados; no obstante, podrá admitirse, cuando la situación especial de

la empresa lo exija, que las cantidades se consideren en función de las superficies sembradas,

— de las cantidades de forrajes desecados producidos, así como de las cantidades y de la calidad de dichos forrajes salidos de la empresa;

b) presenten, en su caso, los demás justificantes necesarios para el control del derecho a la ayuda».

II. Sobre el fondo

A. *Sobre las ayudas a la producción de aceite de oliva*

1. Corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos declarados en relación con las ayudas a la producción de aceite de oliva

45 Con carácter previo, es preciso recordar que el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (véanse, en particular, las sentencias de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, C-278/98. Rec. p. I-1501, apartado 38, y de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión, C-263/98, Rec. p. I-6063, apartado 35).

46 Hay que subrayar al respecto que corresponde a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas (véanse las sentencias de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión, C-281/89, Rec. p. I-347, apartado 19; de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión, C-55/91, Rec. p. I-4813, apartado 13, y de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, C-253/97, Rec. p. I-7529, apartado 6). 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 (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartado 23).

47 No obstante, la Comisión no está obligada a demostrar de manera exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales ni la irregularidad de las cifras que éstas han remitido, sino que debe aportar un elemento de prueba de las dudas serias y razonables que alberga acerca de dichos controles o de dichas cifras (véanse las sentencias de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 35 y de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión, C-28/94, Rec. p. I-1973, apartado 40).

48 Por su parte, el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control (véase la sentencia de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, antes citada, apartado 7).

49 Esta atenuación de la exigencia de la prueba a favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles y de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (sentencias, antes citadas, de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, apartado 35, y de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión, apartado 41).

50 Es preciso examinar a la luz de dichas consideraciones los elementos de prueba aportados por el Gobierno español en contra de las afirmaciones en las que la Comisión ha fundado la Decisión impugnada.

a) Sobre la insuficiente comunicación entre la AAO y las Comunidades Autónomas

51 La Comisión señala, en el punto 4.7.2.2.1 del informe de síntesis, que las relaciones entre la AAO y las Comunidades Autónomas, responsables de la gestión de las ayudas a la producción de aceite de oliva en España, son demasiado limitadas. La AAO no conoce, por ejemplo, los criterios utilizados por las distintas Comunidades Autónomas para determinar los productores que han tenido un rendimiento anormal, ni tampoco el método y el alcance de las comprobaciones en las que se basa la eventual propuesta de retirada del reconocimiento presentada por la AAO.

i) Alegaciones de las partes

52 El Reino de España alega que la propia Comisión estudió la lista, comunicada por las Comunidades Autónomas a la AAO en la campaña 1992/1993, de 1800 casos que presentaban alguna duda por rendimiento excesivo. Este solo dato basta para demostrar la fluidez en la comunicación entre las instituciones competentes.

53 Además, la AAO recibe en cada campaña comunicaciones por escrito sobre oleicultores que declaran haber obtenido rendimientos de aceituna por árbol o de aceite por aceituna superiores a los límites fijados. Este dato pone de manifiesto que la AAO siempre conoce los criterios fijados en materia de rendimiento.

54 La Comisión responde que una de las deficiencias que había denunciado era el hecho de que sean las Comunidades Autónomas las que deciden, unilateralmente, los casos que comunican a la AAO, de modo que ni ésta ni el FEGA tienen la oportunidad de saber si los productores que según las Comunidades Autónomas están en situación «regular» lo están realmente y si los controles efectuados por las Comunidades Autónomas para determinar esta circunstancia son eficaces.

55 Además, la Comisión precisa que lo que considera una deficiencia del sistema es, por un lado, que las Comunidades Autónomas fijen unilateralmente los límites de tolerancia de los rendimientos sin ninguna concertación previa con la AAO y el FEGA y, por otro, que se establezcan sin ninguna relación con los rendimientos representativos de las zonas homogéneas de producción. Así, la fijación de estos límites de forma unilateral por las Comunidades Autónomas predetermina su decisión posterior sobre los casos en los que existe un rendimiento anormal y, en consecuencia, la mayoría de los controles que efectúa la AAO.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

56 El Reino de España no discute que los criterios utilizados por las Comunidades Autónomas para identificar a los productores que tienen un rendimiento anormal los fijaban estas últimas sin ninguna concertación previa con la AAO.

57 Dado que la determinación de dichos criterios constituye un elemento esencial del control que la AAO está obligada a efectuar, basta la mera inexistencia de tal concertación para justificar que la Comisión afirme que las relaciones entre la AAO y las Comunidades Autónomas son demasiado limitadas.

b) Sobre la constatación de que las Comunidades Autónomas no retiran la autorización a las almazaras en el 10 % de los casos propuestos por la AAO y a las OPR en el 50 % de los casos propuestos

58 La Comisión señala, en el punto 4.7.2.2.2 del informe de síntesis, que, por una parte, en el 10 % de los casos, las distintas Comunidades Autónomas no siguen las propuestas de retirada de la autorización a las almazaras que efectúa la AAO. En la práctica, sólo se procede a la retirada cuando se detecta «intención de fraude». Por otra parte, en el 50 % de los casos, las Comunidades Autónomas se abstienen de dar curso a las propuestas de retirada de la autorización a las OPR que efectúa la AAO. Se prevé un plazo de tres meses para que la OPR implicada pueda poner fin a las irregularidades detectadas y, en varios casos, la prórroga del período de tolerancia se repite a voluntad.

i) Alegaciones de las partes

59 El Reino de España alega que el fundamento que invoca la Comisión para practicar la corrección financiera consiste casi exclusivamente en el hecho de que los incumplimientos detectados por la AAO no conllevaron la retirada del reconocimiento de varias OPR, Aproliva, Oparagon, Orpoaragon y Agroles.

60 Por lo que se refiere a Aproliva, el Reino de España subraya que la AAO no propuso la retirada del reconocimiento, sino que sugirió que se le dirigiera un requerimiento; en efecto, las deficiencias advertidas por la citada agencia eran puntuales y no justificaban la retirada. Después de 1994, se comprobó que dichas deficiencias se habían corregido. En cuanto a las otras tres OPR, las Comunidades Autónomas efectuaron un seguimiento con el fin de comprobar

si las lagunas detectadas justificaban la retirada del reconocimiento. Parece que no sólo tal medida no estaba justificada, sino que, además, en las campañas siguientes se habían corregido los incumplimientos.

61 Además, el Reino de España alega que la Comisión impuso dos veces la sanción de la corrección, basándose en argumentos parecidos: por una parte, para fundamentar la corrección a tanto alzado y, por otra parte, para justificar una corrección puntual relativa a APROL-JJAA (Badajoz) y OPROL (Toledo).

62 El Reino de España considera que la calidad del control que ejerce la AAO sobre las OPR cumple las exigencias de la normativa comunitaria, como señaló el propio FEOGA en el informe relativo a la visita de la AAO, que tuvo lugar del 22 al 26 de mayo de 1995, y en su escrito de 3 de junio de 1996.

63 La Comisión recuerda que todas las propuestas de retirada de la autorización efectuadas por la AAO se basan en la existencia de irregularidades graves y en el incumplimiento de los requisitos y condiciones a los que la normativa comunitaria supedita la concesión del reconocimiento y son el resultado de las inspecciones que dicha agencia efectúa en las OPR y en las almazaras. En su opinión, ha quedado acreditado, y el Reino de España no lo discute, que, como resultado de los controles que efectuó el FEOGA, se advirtió que, en lo que respecta a las OPR, las Comunidades Autónomas siguen menos del 50 % de las recomendaciones de retirada de la AAO y tratándose de las almazaras no las siguen en el 10 % de los casos. De este modo, las Comunidades Autónomas incumplen sistemáticamente su obligación de retirar el reconocimiento o la autorización por simples motivos de oportunidad, a pesar de que no disponen de ningún margen de discrecionalidad al respecto. Según la Comisión, se limitan a efectuar un «seguimiento» hasta que la OPR subsana las deficiencias advertidas y ello aunque este comportamiento implique la subsistencia de las irregularidades e infracciones durante varias campañas.

64 La Comisión subraya que las deficiencias que detectó la AAO en relación con Aproliva son, a diferencia de lo que sostiene el Reino de España, de una gravedad considerable; en efecto, quedó acreditado que el cálculo de la ayuda se efectuaba sin deducir los árboles destinados a la producción de aceitunas de mesa, lo que constituye una infracción manifiesta de la normativa comunitaria. En su opinión, ello significa que la OPR no garantiza, mediante los controles que está obligada a realizar, la aplicación correcta de la normativa comunitaria.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

65 Según el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84, cuando dejen de cumplirse las condiciones exigidas para el reconocimiento, la autoridad competente «debe proceder sin demora, a más tardar antes del comienzo de la campaña siguiente», a la retirada del reconocimiento a la OPR y comunicará dicha decisión a la Comisión.

66 El Gobierno español no niega la imputación de la Comisión según la cual en el 10 % de los casos no se aplican las propuestas de retirada de la autorización a las almazaras que realiza la AAO. Tampoco sostiene que las propuestas de esta última al respecto no estén justificadas. Por tanto, queda demostrado que los controles que efectúan las Administraciones españolas en este ámbito son insuficientes.

67 Por lo que se refiere a las OPR, el Gobierno español tampoco discute que al menos en el 50 % de los casos no se siguieron las recomendaciones de la AAO.

68 El Gobierno español alega que las deficiencias imputadas a Aproliva, Oparagon, Orpoaragon y Agroles no justifican la retirada del reconocimiento. Sin embargo,

no ha explicado las razones por las que las propuestas de la AAO en relación con las tres últimas OPR eran equivocadas. La subsanación de las irregularidades observada en las campañas siguientes no puede justificar en ningún caso la renuncia a retirar el reconocimiento en el momento en que nació la obligación de retirada.

69 Con carácter más general, el Gobierno español no ha rebatido la afirmación de la Comisión según la cual todas las propuestas de retirada que efectuó la AAO se fundaban en la existencia de irregularidades graves y en el incumplimiento de los requisitos y condiciones a los que la normativa comunitaria supedita el reconocimiento.

70 Además, la Comisión califica acertadamente de deficiencia grave, que debe sancionarse con la retirada del reconocimiento, la infracción de la normativa comunitaria que consiste en calcular la ayuda a la producción de aceite de oliva sin deducir los árboles destinados a la producción de aceitunas de mesa.

71 De cuanto precede resulta que la Comisión ha demostrado igualmente la grave insuficiencia de los controles debida a la falta de retirada del reconocimiento a las OPR en varios casos.

72 En cuanto a la afirmación del Gobierno español según la cual el argumento basado en la falta de retirada del reconocimiento no puede esgrimirse para practicar una corrección puntual y, al mismo tiempo, para practicar la corrección a tanto alzado, basta recordar que la falta de carácter sistemático de la retirada del reconocimiento forma parte de la comprobación de una insuficiencia del sistema de control, mientras que las correcciones puntuales deben abordarse caso por caso.

c) Sobre la inexistencia de un registro oleícola operativo

73 La Comisión señala, en el punto 4.7.2.2.3 del informe de síntesis, que el objetivo del registro oleícola es permitir un control administrativo exhaustivo de las solicitudes de ayuda, pero que este control no se realiza en el presente caso. El registro oleícola español encuentra dificultades de explotación que ponen en duda la posibilidad de su utilización. Por otra parte, los datos del registro oleícola no habían sido validados en el momento en que se presentó el informe de síntesis. Por tanto, no pueden invocarse frente a los productores.

i) Alegaciones de las partes

74 El Reino de España alega que la Comisión aprobó, el 10 de mayo de 1989, el programa de ensayos metodológicos relativo al establecimiento del registro oleícola, presentado conforme al artículo 6 *ter* del Reglamento nº 2276/79. Los servicios de la Comisión conocían perfectamente el desarrollo de los planes anuales y el plazo fijado para la conclusión definitiva de los trabajos, a saber, el año 1998.

75 Según el Reino de España, el registro oleícola constituye una ayuda fundamental para facilitar diversas tareas de control, pero su inexistencia o su funcionamiento mejorable no permiten llegar a la conclusión de que no existen controles. En España, la mayoría de las solicitudes de ayuda provienen de los agricultores cuya producción media es igual o superior a 500 kg y a los que se concede la ayuda en función de la cantidad de aceite producida. Esta cantidad únicamente puede comprobarse mediante el control de la almazara en la que se trituran las aceitunas producidas en la explotación de que se trata. Por esta razón, el objetivo prioritario del programa de actividades de la AAO fue el control de las almazaras autorizadas.

76 La Comisión recuerda que el registro oleícola debía estar completamente establecido y en condiciones de funcionar plenamente durante la campaña agrícola correspondiente a la liquidación de cuentas del FEOGA del ejercicio 1993.

77 Además, la Comisión destaca que dado que su colaboración técnica dio lugar a la aprobación de planes de trabajo anuales dirigidos a la implantación del registro oleícola, ésta no puede subsanar la infracción de la normativa comunitaria en que incurrió el Reino de España ni, mucho menos, interpretarse como una aceptación tácita, por parte de la Comisión, del retraso y de las consecuencias que conlleva para el régimen de ayudas.

78 La Comisión sostiene asimismo que el registro oleícola constituye el instrumento básico de los procedimientos de control establecidos en la normativa comunitaria. El régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva no descansa principalmente en el control de las almazaras, ya que no son éstas, sino los oleicultores quienes perciben las ayudas. Si, como resultado de un control, se comprueba que la almazara ha cometido un fraude, los productores que la hayan utilizado para triturar su producción de aceitunas continuarán percibiendo la ayuda a la producción, aunque su importe se calcule a tanto alzado sobre la base de una cantidad de aceite que determinará el Estado miembro. Por tanto, según la Comisión, el control de las almazaras no permite garantizar la regularidad del importe total de las ayudas concedidas.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

79 A tenor del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 154/75, los Estados miembros productores de aceite de oliva deben establecer un registro oleícola sobre las explotaciones oleícolas situadas en su territorio. Del apartado 2, letra b), de dicha disposición se desprende que el registro oleícola debía estar en condiciones de funcionar a pleno rendimiento el 1 de noviembre de 1992, por lo que se refiere al Reino de España.

80 El Gobierno español no discute que el registro oleícola todavía no estaba ultimado en esa fecha.

81 Dado que ninguna norma de Derecho comunitario permite a la Comisión eximir al Reino de España de respetar dicho plazo, éste no puede ampararse en el hecho de que la Comisión conociera los planes anuales relativos al establecimiento del registro oleícola y aportara su ayuda técnica al respecto.

82 En cuanto a las repercusiones del carácter defectuoso del registro oleícola en los controles que deben efectuarse, es necesario subrayar la importancia de los datos que contiene, en particular, por lo que se refiere al número de olivos que han de tenerse en cuenta. Por una parte, la determinación de las cantidades de aceite de oliva producidas que pueden beneficiarse de la ayuda depende, en lo que atañe a los oleicultores cuya producción media no alcanza los 500 kg de aceite por campaña, de los rendimientos en aceitunas y en aceite fijados a tanto alzado, circunstancia que presupone un conocimiento preciso del número de olivos. Por otra parte, este número constituye la base a partir de la cual se realizan los controles cruzados.

83 De cuanto precede resulta que el Reino de España no ha logrado desvirtuar las imputaciones de la Comisión relativas al registro oleícola.

d) Sobre la inexistencia de ficheros informatizados

84 Según el punto 4.7.2.2.4 del informe de síntesis, el FEOGA observó que no existía un fichero informatizado central. De este modo, no podría realizarse razonablemente ninguna comprobación eficaz, teniendo en cuenta el elevado número de beneficiarios.

i) Alegaciones de las partes

85 El Reino de España alega, en primer lugar, que la inexistencia de ficheros informatizados es meramente parcial. En efecto, el contenido de los ficheros previstos en el artículo 16 del Reglamento nº 2261/84 ya figuraba en ficheros parciales que contenían los resultados de los controles efectuados, los datos relativos a las declaraciones de cultivo y los contenidos en los programas de zonas homogéneas.

86 Por otro lado, el Reglamento nº 3061/84, por su parte, establecía un plazo de seis años para la creación del fichero. En consecuencia, era lógico que también el Reino de España se beneficiara de un plazo equivalente para la puesta en marcha del fichero a partir de su adhesión a las Comunidades Europeas.

87 Además, continúa el Reino de España, las autoridades competentes dispusieron, en el ejercicio 1993, de todos los elementos que debían figurar en los ficheros.

88 El Reino de España se refiere, en segundo lugar, a la imputación de la Comisión, reproducida en el punto 4.7.2.2.4 del informe de síntesis, conforme a la cual la mayoría de las almazaras españolas sólo expiden los certificados de molturación al final de la campaña y reparten entre los oleicultores la cantidad global de aceite obtenida de manera proporcional a la cantidad de aceitunas aportadas por cada uno de ellos, por lo que el parámetro del rendimiento de aceite por productor se pierde, ya que el rendimiento de todos los productores que hayan hecho molturar sus aceitunas en la misma almazara será idéntico. En opinión del Reino de España, esta situación se da solamente en muy pocos casos, a saber, en las pequeñas almazaras de las zonas montañosas que molturan las aceitunas de un grupo reducido de agricultores de la región.

89 Por último, el Reino de España subraya que en la mayor parte de las almazaras se establece para cada productor un rendimiento que depende directamente del rendimiento en aceite de cada uno de sus lotes. Por razones de carácter técnico, no es posible calcular el rendimiento de forma que pueda aislarse (en el proceso industrial establecido) cada lote de aceitunas y pesar el aceite producido por dicho lote. El gran cambio operado en el nivel tecnológico de las almazaras españolas y la implantación generalizada del sistema de extracción continuo, junto con otras consideraciones, hacen técnicamente imposible tal procedimiento. Sin embargo, los avances tecnológicos han permitido poner en marcha procedimientos para asignar con gran precisión el aceite correspondiente a cada uno de los lotes y, en definitiva, obtener un rendimiento diferente y diferenciado para cada uno de los productores.

90 La Comisión alega, en primer lugar, que al reconocer la inexistencia «parcial» de los ficheros informatizados, el Reino de España reconoce que se han infringido los artículos 16 del Reglamento nº 2261/84 y 11 del Reglamento nº 3061/84. Esta inexistencia parcial impide un control sistemático y previo de todas las declaraciones de cultivo y de todas las solicitudes de ayuda.

91 Los registros informáticos de las actas de los controles efectuados durante las campañas 1992/1993 y 1993/1994, aportados por el Reino de España, no bastan para desvirtuar la existencia de las infracciones detectadas puesto que, aparte de que sólo se refieren a los controles que se efectuaron en almazaras, no permiten comprobar que todos los datos que debían figurar, de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 2261/84, estuvieran realmente disponibles. Así, por ejemplo, los datos relativos a la contabilidad de existencias no están incluidos en dichos registros.

92 En segundo lugar, la Comisión señala que los controles administrativos efectuados para justificar los rendimientos anormales siguen siendo insuficientes y no incluyen análisis de verosimilitud globales sobre los rendimientos obtenidos, por OPR, por zona homogénea de producción y por almazara, que, sin embargo, resultan esenciales. A diferencia de lo que afirma el Reino de España, la mayoría

de las almazaras no expiden todos los certificados de molturación hasta el final de la campaña, basándose en el aceite producido globalmente durante todo el período, lo que implica que todos los productores que utilizan esa almazara tendrán un rendimiento igual. De este modo, el parámetro del rendimiento de aceite por productor pierde su importancia.

93 Por último, la Comisión recuerda que el artículo 9 del Reglamento nº 3061/84 exige, en su apartado 2, que la contabilidad de existencias sea diaria y estandarizada y que incluya una serie de datos específicos. Si bien es cierto que esta disposición, letra e), establece que entre dichos datos deben figurar las cantidades de aceite que han salido de la almazara, lote por lote, indicando el destinatario, y que, cuando la cantidad de aceitunas que se haya triturado esté formada por varios lotes inferiores a la cantidad mínima necesaria para constituir una prensada, la contabilidad de existencias debe incluir la cantidad global de aceite salida de la almazara, distribuida entre los destinatarios de forma proporcional a la cantidad de aceitunas trituradas por cada uno de ellos, este último supuesto, que invoca el Reino de España, no le exime en absoluto de la obligación de llevar la contabilidad de existencias a diario.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

94 A tenor del artículo 16 del Reglamento nº 2261/84, cada Estado miembro productor está obligado a crear y mantener al día ficheros permanentes informatizados de datos oleícolas. El último considerando del citado Reglamento precisa que «la experiencia ha demostrado que, teniendo en cuenta el número de oleicultores que es preciso controlar y a pesar de la creación en el plano normativo de gran número de controles específicos, se plantean problemas en lo que se refiere a la aplicación puntual y eficaz de los controles y verificaciones; que, para resolver tales problemas, resulta necesario formar, en cada Estado productor, un fichero informatizado que incluya todos los datos idóneos para facilitar las operaciones de control y la rápida investigación de las irregularidades».

95 Según el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 3061/84, la puesta en marcha del conjunto de los elementos del fichero informatizado debía producirse

antes del 31 de octubre de 1990. La normativa comunitaria no fija ningún plazo adicional a favor del Reino de España. No cabe, por tanto, admitir la alegación de este último consistente en solicitar el beneficio de un plazo adicional de seis años para crear un fichero informatizado.

96 Durante el ejercicio 1993, únicamente estaban disponibles los ficheros parciales, tal como ha reconocido el Reino de España. Además, los ficheros informáticos de las actas de los controles efectuados en las almazaras durante las campañas 1992/1993 y 1993/1994, que el Reino de España presentó como prueba, no contienen todos los datos que deberían figurar conforme al artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 2261/84. Así, los datos que deben incluirse en la contabilidad de existencias no aparecen en dichos ficheros.

97 De cuanto precede resulta que el Reino de España no ha podido desvirtuar la imputación de la Comisión según la cual no se había establecido un fichero informatizado central tal como dispone el Reglamento nº 2261/84.

98 Aunque las partes en el litigio han abordado en este contexto el problema de si la cantidad global de aceite obtenida se repartió de manera proporcional a la cantidad de aceitunas aportadas por cada uno de los productores, tal alegación se refiere a un motivo distinto que se examinará *infra,* letra f).

e) Sobre los controles de las almazaras

99 La Comisión señala, en el punto 4.7.2.2.5 del informe de síntesis, que los controles efectuados en las almazaras presentan deficiencias por lo que se refiere a

la determinación de la muestra de control —debido a que no se dispone de ficheros informatizados—, así como en cuanto a la preparación de tales controles, ya que se recurrió únicamente a los antecedentes de controles previos que efectuó la propia AAO. En su opinión, los controles cruzados fueron muy poco numerosos.

100 Según el FEOGA, ante la inexistencia de un registro oleícola y de ficheros informatizados, el Estado miembro hubiera debido intensificar los controles en las almazaras. Además, en su opinión, «las almazaras que pertenecen a las cooperativas, que tienen diversos intereses y actividades en el sector del aceite de oliva, presentan, *a priori,* un grado de riesgo más elevado que las almazaras con una sola actividad».

i) Alegaciones de las partes

101 El Reino de España considera, en primer lugar, que la gestión de una almazara cooperativa presenta, en principio, menos riesgo de irregularidades que puedan conllevar la percepción de ayudas indebidas ya que, en concreto, los propios socios ejercen un control permanente y participan en la toma de decisiones por medio de órganos específicos y las instituciones de crédito oficial que conceden créditos a estas asociaciones efectúan diversos controles administrativos e inspecciones sistemáticas y periódicas.

102 En segundo lugar, el Reino de España se opone a la afirmación de la Comisión según la cual la inexistencia de un fichero informatizado central no permite determinar correctamente la muestra de almazaras que deben ser controladas y, en consecuencia, comprobar la verosimilitud de la relación entre las cantidades trituradas por un molino y la cantidad de aceituna o de árboles declarados por los productores.

103 Por una parte, los criterios para determinar las almazaras que deben ser controladas se indican en los programas de actividades de cada campaña y se remiten a la Comisión. Por otra parte, la importancia de los criterios seguidos para seleccionar una muestra debe, en todo caso, corresponderse con el tamaño de dicha muestra. Pues bien, dado que en cada campaña se controlan del 40 al 60 % del número total de almazaras, hay que admitir que cada dos o tres años se controla todas las almazaras.

104 Según el Reino de España, al querer relacionar las cantidades de aceitunas molturadas en una almazara con el número de árboles declarados por los productores, la Comisión ha elegido un criterio de verosimilitud muy poco satisfactorio, ya que la mayor parte de los productores de cierta entidad (cuyas explotaciones se encuentran muy dispersas geográficamente) entregan sus aceitunas en diferentes almazaras en cada campaña, en función del precio, la distancia, la oportunidad, etc.

105 En tercer lugar, el Reino de España reconoce la importancia de los controles cruzados que afectan, en particular, al destino del aceite obtenido y, en caso de duda, a la contabilidad financiera. No obstante, niega que el consumo de energía eléctrica sea un criterio que permita comprobar la producción de una almazara debido, entre otras razones, a que las almazaras emplean esta energía para muchas tareas distintas de la de triturar aceitunas. Por otra parte, el informe de control presentado el 19 de abril de 1996, como resultado de una visita de la Comisión (Dirección General XX, competente en materia de control financiero) a los servicios de la AAO realizada entre el 22 y el 25 de mayo de 1995 (en lo sucesivo, «informe de 19 de abril de 1996»), confirmó que los controles y comprobaciones se efectuaron «según las indicaciones del expediente (documento de trabajo de la inspección) que cubre todos los controles y verificaciones exigidos por la Reglamentación».

106 La Comisión responde, en primer lugar, que la inexistencia de un registro oleícola y de ficheros informatizados exigía realizar controles más exhaustivos en las almazaras y, en particular, determinados tipos de controles cruzados. Sin

embargo, el sistema de controles que aplicó el Reino de España no alcanzó ni cualitativa ni cuantitativamente el nivel necesario para suplir dicha inexistencia. En concreto, este es el caso de las almazaras que pertenecen a cooperativas, donde es evidente que existe un riesgo más elevado de fraude. En efecto, en tal caso, el productor y el propietario de la almazara es la misma persona, lo que supone una coincidencia de intereses que facilita que puedan «inflarse» ficticiamente las cantidades de aceite.

107 En segundo lugar, la Comisión confirma su tesis de que la inexistencia de ficheros informatizados no permite determinar correctamente la muestra de almazaras que deben ser controladas, ni preparar de modo eficaz los controles, ya que sólo se puede recurrir a los controles que la AAO efectuó anteriormente.

108 En cuanto a los criterios de selección de la muestra, la Comisión señala que se fijaron en el programa de actividades para la campaña 1995/1996 y que, por tanto, no sirven para rebatir su argumentación por lo que se refiere al ejercicio 1993. En su opinión, tampoco puede admitirse que el tamaño de la muestra subsane los defectos en su determinación. Pues bien, aunque el Reino de España afirma, sin aportar ninguna prueba al respecto, que cada año se controlan del 40 al 60 % de las almazaras y de ahí concluye que cada dos o tres años se ha controlado la totalidad, no se garantiza que exista una rotación de los controles. Así, es posible que las almazaras que se controlan anualmente sean siempre las mismas y que no necesariamente coincidan con las que ese año presentan el mayor riesgo de fraude.

109 Por último, la Comisión alega que la supuesta complejidad del control de verosimilitud (comprobación de la regularidad del pago utilizando conjuntamente y cruzando las informaciones sobre los parámetros siguientes: parcela — número de árboles — declaración de cultivo — aceite obtenido — solicitud de ayuda) se debe únicamente a la inexistencia de un registro oleícola y de ficheros informatizados. Los datos que deben suministrar los productores y las almazaras, con arreglo a los artículos 13 del Reglamento nº 2261/84 y 9 del Reglamento nº 3061/84, proporcionan a las autoridades nacionales toda la información para

practicar dichos controles cruzados. Estos controles resultan indispensables ya que el recurso a una fuente probatoria externa constituye un principio básico de la auditoría y del control en general. No puede negarse que el Reino de España no entregó al FEOGA una lista de los controles cruzados que efectuó *in situ* la AAO a partir de la campaña 1992/1993 y que, por tanto, no aportó ninguna prueba que demuestre que dichos controles realmente se efectuaron. Los listados informáticos que presentó el citado Estado miembro demuestran que prácticamente todos los controles se efectúan en empresas de envasado, lo cual no es suficiente para cumplir las exigencias de la normativa comunitaria.

110 Según la Comisión, la lectura que hace el Reino de España del informe de 19 de abril de 1996 es parcial y distorsionada, ya que dicho informe señala, entre otras cosas, que, la AAO debe coordinar e informatizar todos los datos a partir de las informaciones que las almazaras han de remitir a las Comunidades Autónomas, estableciendo señales de alerta que permitan orientar y preparar determinados controles. El citado informe precisa igualmente que es necesario profundizar y ampliar los controles por lo que se refiere a la verificación contable, financiera y fiscal de las almazaras, en especial, sobre aquellas con una producción de más de 500.000 kg.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

111 Tal como se desprende de los apartados 73 a 97 de la presente sentencia, no existe un registro oleícola en condiciones de funcionar plenamente ni un fichero informatizado que se atenga a las normas comunitarias aplicables. Por tanto, no puede cuestionarse la necesidad de intensificar los controles en las almazaras.

112 Procede señalar al respecto que, durante las campañas 1992/1993 y 1993/1994, el número de controles en las almazaras autorizadas fue muy elevado en relación

con la norma prevista en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 3061/84, según la cual tales controles han de afectar, por lo menos, al 10 % de las almazaras autorizadas que operen durante la campaña de que se trata. No obstante, el Reino de España no ha acreditado que los criterios seguidos para determinar la muestra de control respondan a la exigencia de una intensificación de los controles. En concreto, no ha demostrado que los criterios adoptados como resultado de una profunda reflexión, fijados en el programa de actividades de la campaña 1995/1996, se aplicaran ya durante las campañas 1992/1993 y 1993/1994.

113 En cuanto al argumento de que el mayor tamaño de la muestra puede relativizar la importancia de los criterios para determinarla, es preciso señalar, tal como hace el Abogado General en el punto 174 de sus conclusiones, que, aunque es posible que se controlen todas las almazaras cada dos o tres años, se corre el riesgo de que las irregularidades más flagrantes, que se hubieran advertido a partir de los datos centralizados desde la primera campaña, no sean identificadas desde el principio debido a la inexistencia de dichos datos.

114 Por lo que se refiere a los controles cruzados, los únicos documentos que ha presentado el Reino de España son los listados informáticos que se adjuntan en el anexo 5 de la réplica. Pues bien, dichos listados demuestran que prácticamente todos los controles de este tipo se efectúan en empresas de envasado. Un fichero informatizado con los datos básicos del registro oleícola hubiera permitido realizar fácilmente otros controles cruzados. Los controles que efectuaron las autoridades españolas no bastan para colmar esta laguna a la que, por otra parte, también se hizo referencia en el informe de 19 de abril de 1996.

115 Dado que se advirtió una reducida efectividad de los controles, no procede abordar la cuestión de si, tal como afirma la Comisión, la estructura cooperativa de la mayoría de las almazaras españolas incrementa el riesgo de fraude.

116 Resulta de cuanto precede que el Reino de España no ha podido desvirtuar la imputación de que los controles de las almazaras no alcanzaron un nivel suficiente.

f) Sobre los rendimientos globales asignados a los productores

117 La Comisión señala, en el punto 4.7.2.2.6 del informe de síntesis, que «el planteamiento adoptado por las autoridades españolas para permitir la asignación de las cantidades de aceite producidas por cada oleicultor, de una manera global y al final de la campaña, [...] da lugar a una situación en la que un control sistemático y eficaz del proceso "parcela — nº de árboles — declaraciones de cultivo — aceite obtenido — solicitud de ayuda" en cada productor, con cruce de datos reales del terreno (registro) y de molturación (contabilidad diaria de las almazaras) resulta imposible de realizar, por lo que hay un riesgo considerable de fraudes».

i) Alegaciones de las partes

118 El Reino de España alega que la mayor parte de las almazaras no atribuye el mismo rendimiento a todos los productores, sino que fija para cada uno de ellos un rendimiento que depende directamente del rendimiento en aceite de cada uno de sus lotes. Como prueba invoca, por una parte, el acta de la visita que realizaron los servicios del FEOGA del 30 de enero al 3 de febrero de 1995, a la almazara Pedro Valera García, de la que se desprende que ningún certificado indica el mismo rendimiento. Por otra parte, cita el informe de 19 de abril de 1996, que señala que «en la mayor parte de las almazaras, el rendimiento se obtiene a partir del rendimiento en laboratorio de cada entrada corregido por un

coeficiente para adaptar la cantidad de aceite determinada de esta forma a la cantidad efectivamente producida». Al figurar en dicho informe la mención «confidencial», no se comunicó al Estado miembro, sino que se puso en su conocimiento mediante unas meras «reflexiones», vulnerándose de este modo, en el marco de la corrección financiera, el principio de audiencia de las partes.

119 Además, continúa el Reino de España, aunque por razones técnicas el rendimiento no pueda atribuirse individualizando los lotes de aceitunas y pesando el aceite producido por cada lote, ello no significa que el rendimiento global que se obtiene en un almazara se asigne a todos los productores. En efecto, para cada lote se fija el «rendimiento graso teórico o de laboratorio». Al final de la campaña, se determina el rendimiento industrial de la almazara, que permite aplicar un coeficiente reductor a los rendimientos grasos teóricos.

120 En cambio, la Comisión afirma que advirtió que algunas almazaras españolas habían atribuido el mismo rendimiento a todos los productores. En su opinión, el Reino de España no ha presentado, ni durante el procedimiento contradictorio ni en el presente recurso, la más mínima prueba que acredite que se trataba de un hecho aislado y que no constituye una práctica habitual de todas o de la mayoría de las almazaras. La visita de los servicios del FEOGA a la almazara Pedro Valera García se refiere a la campaña 1994/1995. En cuanto al informe de 19 de abril de 1996, que invoca el Reino de España, la Comisión señala que corresponde a una visita a los servicios de la AAO y no a una almazara. En todo caso, la lectura del citado informe demuestra que la frase citada por el Reino de España se ha sacado de contexto.

121 La Comisión alega que la corrección financiera efectuada no se basa en ningún elemento o afirmación de los informes de la DG XX que no se haya comunicado oficial y formalmente a las autoridades españolas durante el procedimiento contradictorio. De hecho, los elementos más importantes de dichos informes se comunicaron a las autoridades españolas mediante el escrito nº 23.271, de 15 de junio de 1995. A estos efectos, la afirmación del Reino de España de que se utilizó una información que califica de «confidencial» como fundamento para una

corrección financiera, información que no se le comunicó, es absolutamente errónea y no puede admitirse. Por otra parte, la frase del informe de 19 de abril de 1996 que cita el Reino de España se ha sacado de contexto. En efecto, durante las visitas se detectaron numerosos problemas relativos a los controles de las almazaras.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

122 Del artículo 9, apartado 2, letras a) y e), del Reglamento nº 3061/84 se desprende que las cantidades de aceitunas que entran en una almazara autorizada y las cantidades de aceite obtenidas a partir de dichas aceitunas deben estar identificadas y contabilizadas con precisión, de modo que cada lote de aceitunas tenga asociado el correspondiente lote de aceite. De esta forma, deben poder evaluarse los rendimientos para cada uno de los productores de que se trate.

123 El artículo 9, apartado 2, letra e), del Reglamento nº 3061/84 limita la excepción a este principio a los casos en que la cantidad de aceitunas trituradas esté compuesta de varios lotes inferiores a la cantidad mínima necesaria para constituir una prensada, tanto en el caso de las almazaras de ciclo de producción tradicional como en el de las de ciclo de producción continua. En esos supuestos, la contabilidad de existencias debe incluir la cantidad global de aceite salida de la almazara, distribuida entre los destinatarios de forma proporcional a la cantidad de aceitunas trituradas por cada uno de ellos.

124 Es preciso señalar que la Comisión ha introducido un elemento de duda serio y razonable en cuanto al cumplimiento del artículo 9, apartado 2, letra e), del Reglamento nº 3061/84. Según el informe de 10 de enero de 1995, elaborado tras la visita de inspección *in situ* que tuvo lugar del 20 al 24 de junio de 1994, se observó que los certificados de molturación de ciertas almazaras se emitieron al final de la campaña y que el rendimiento medio era idéntico para todos los

oleicultores (punto 7.3.2 del citado informe). El informe de 22 de enero de 1995, redactado como resultado de la visita de inspección que se desarrolló *in situ* del 30 de enero al 3 de febrero de 1995, indica, por lo que se refiere a la almazara La Rentilla, S.C.: «Los certificados de molturación, uno por productor y por campaña, se emiten una vez terminada la campaña con un rendimiento medio que es idéntico para la mayor parte de los oleicultores, a saber, 21 % para la campaña 1993/1994.»

125 Por ello, correspondía al Reino de España demostrar que se trataba de incidentes aislados y no de una práctica extendida durante la campaña correspondiente al ejercicio 1993. No obstante, dicho Estado miembro no aportó ninguna prueba al respecto.

126 En cuanto al acta de la visita efectuada a la almazara Pedro Varela García, contiene únicamente datos relativos a la campaña 1994/1995. Por lo que atañe al informe de 19 de abril de 1996, éste se refería, en particular, a los métodos de control de la AAO. En este contexto se enuncia la frase siguiente: «La comprobación del certificado de molturación de la almazara se realiza, en general, para la campaña precedente, ya que los certificados se emiten al final de la campaña y en la mayor parte de las almazaras productoras, el rendimiento se calcula a partir del rendimiento de laboratorio de cada entrada corregido por un coeficiente para adaptar el aceite de oliva que teóricamente ha entrado en la almazara al aceite producido». Por una parte, esta afirmación no resulta de una inspección de las propias almazaras. Por otra parte, implica que hay otras almazaras que no siguen el procedimiento descrito en la frase citada. El citado informe no aborda la cuestión de si el método que se emplea en estas otras almazaras se atiene a la normativa comunitaria.

127 Aunque el Reino de España alega que se vulneró el principio de audiencia de las partes ya que no se le comunicó el informe de 19 de abril de 1996, es preciso señalar que el propio Reino de España lo empleó en su defensa frente a la imputación según la cual permitió que se atribuyeran rendimientos globales a los productores. No queda claro en qué le afecta el informe en este contexto. No se ha conculcado el principio de audiencia de las partes.

128 De cuanto precede resulta que el Reino de España no ha podido desvirtuar la imputación según la cual las autoridades españolas no han adoptado las medidas suficientes para garantizar que al atribuir rendimientos globales a los productores no se infringe el artículo 9, apartado 2, letra e) del Reglamento nº 3061/84.

g) Sobre la producción de aceitunas de mesa

129 La Comisión señala en el punto 4.7.2.2.7 del informe de síntesis, que la Comunidad Autónoma de Andalucía abonó indebidamente la ayuda por aceitunas de mesa, ya que pagó a los pequeños productores que comercializaron una parte de su cosecha como aceitunas de mesa sin efectuar la correspondiente deducción. La solicitud del FEOGA de que se calculara de nuevo el importe de dicha ayuda no surtió ningún efecto.

i) Alegaciones de las partes

130 Según el Reino de España, el FEOGA plantea la cuestión de los pagos indebidos a favor de los pequeños oleicultores que han comercializado una parte de su cosecha como «aceitunas de mesa» porque no tiene en cuenta el artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 3061/84, en virtud del cual «la ayuda se paga en proporción a las aceitunas destinadas a la producción de aceite de oliva». En su opinión, el pago se efectúa tomando como base el número de árboles declarados y el rendimiento en la zona homogénea (media de las últimas cuatro campañas). Sin embargo, el FEOGA solicitó a las autoridades españolas que establecieran la obligación de indicar en la declaración de cultivo el destino de la producción y de efectuar un nuevo cálculo de las ayudas abonadas a los pequeños productores durante los ejercicios financieros de 1992, 1993 y 1994 a partir de las declaraciones de cultivo y los certificados de almazara.

131 Según el Reino de España, no es posible determinar el destino de la producción en la declaración de cultivo. En efecto, cada campaña, en función del precio de mercado, el oleicultor decide —en ese momento— a quién vende o entrega su aceituna. Por tanto, le resultará imposible indicar en un documento de carácter permanente, como es la declaración de cultivo, cuál será su decisión en los próximos años.

132 Tampoco es posible efectuar un nuevo cálculo de las ayudas abonadas a los pequeños productores, dado que los expedientes de pago sólo tienen en cuenta, tal como establece la normativa comunitaria, el número de árboles y el rendimiento estimado de la zona homogénea, por lo que los datos que figuran en el certificado de almazara resultan innecesarios para el cálculo de la ayuda.

133 El Reino de España alega que ha propuesto que se modifique la normativa comunitaria de forma que todo el colectivo de oleicultores perciba una ayuda por el aceite efectivamente producido, ya que, conforme a la normativa vigente, los pequeños oleicultores se benefician, en general, de una ayuda «a tanto alzado», con independencia de la producción real que hayan obtenido en su explotación.

134 Por otra parte, el Reino de España sostiene que la aceituna de verdeo, destinada a la producción de aceitunas de mesa, suele recolectarse antes que la destinada «a almazara» y antes de que se calculen los aforos de las parcelas representativas para estimar el rendimiento de las zonas homogéneas. Por tanto, en la solicitud de ayuda no se tienen en cuenta —salvo en circunstancias excepcionales— las «aceitunas de mesa».

135 Además, en España, cada oleicultor está obligado a declarar el destino de las aceitunas que haya recolectado en su explotación.

136 La Comisión alega que el importe de la ayuda a la producción de aceite de oliva que abonaron las autoridades españolas infringe los artículos 2 del Reglamento nº 2261/84 y 1, apartado 5, del Reglamento nº 3061/84, al incluir la parte de la cosecha que se comercializa como aceituna de mesa y que, por tanto, no se destina a la producción de aceite de oliva. Aunque las autoridades españolas han reconocido la existencia de numerosas irregularidades en las ayudas que la Comunidad Autónoma de Andalucía concedió a los pequeños oleicultores, no efectuaron ningún control relativo al cumplimiento de las citadas disposiciones reglamentarias.

137 Según la Comisión, al señalar que en España existe una obligación legal, impuesta a todos los oleicultores, de declarar el destino que se da a las aceitunas recolectadas en cada campaña y que las aceitunas de mesa se recolectan antes de efectuar las estimaciones de los rendimientos en las zonas homogéneas, que a continuación se utilizan para determinar la ayuda, el Reino de España demuestra que las autoridades de dicho Estado miembro hubieran podido facilitar al FEOGA el cálculo de la ayuda abonada que éste había solicitado.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

138 Según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84, la ayuda a la producción se concede al aceite de oliva. De esta norma y del artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 3061/84 se desprende que tal ayuda no puede concederse para la producción de aceitunas utilizadas con otros fines distintos de la producción de aceite de oliva y que, en el caso de que una parte de las aceitunas se dedique a tales fines, la ayuda debe pagarse a prorrata de las aceitunas destinadas únicamente a la producción de aceite de oliva. En el artículo 1,

apartado 2, letra d), del Reglamento nº 3061/84 se establece que la primera declaración de cultivo que presenta un oleicultor debe indicar el número de olivos en producción cuyas aceitunas se utilizan para la producción de aceite.

139 Aunque el Reino de España afirma que no es posible determinar el destino de la producción en la declaración de cultivo, las razones que invoca en apoyo de esta tesis sólo se basan, en realidad, en criterios de oportunidad.

140 Si no se ha respetado la obligación de indicar no sólo el número total de olivos en producción, sino también el de olivos en producción cuyas aceitunas se utilicen para producir aceite, resulta sin duda difícil calcular de nuevo el importe de la ayuda que efectivamente se debe. Pues bien, aunque sea imposible realizar dicho cálculo, el Reino de España debe cargar con las consecuencias de su incumplimiento.

141 La alegación del Reino de España basada en que la recolección de las aceitunas de mesa y de las aceitunas que se utilizan para producir aceite se realiza en momentos diferentes no puede justificar el incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de dicho Estado miembro.

142 Resulta de cuanto precede que el Reino de España no ha podido desvirtuar las imputaciones del FEOGA relativas al incumplimiento de la obligación de no conceder la ayuda a la producción de aceite de oliva para producir aceitunas que se utilizan para otros fines, tal como resulta de los artículos 2, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84 y 1, apartado 5, del Reglamento nº 3061/84.

h) Sobre la inexistencia de perjuicio para el presupuesto comunitario

i) Alegaciones de las partes

143 El Reino de España alega que la supuesta insuficiencia de los controles relativos a la ayuda a la producción de aceite de oliva no acarreó perjuicio alguno para el presupuesto comunitario. Sostiene que el importe total de la ayuda que se abonó en la campaña de que se trata es inferior a la cantidad total de aceite y de orujo producidos, lo que, en su opinión, excluye toda posibilidad de fraude en el sector, elimina cualquier riesgo para el presupuesto comunitario y priva de fundamento a la corrección financiera fijada para el citado Estado miembro.

144 Todos los datos aportados al respecto se detallaron en varios escritos. En cuanto al argumento de la Comisión de que las autoridades españolas proporcionaron esta información después del 29 de febrero de 1996, es decir, una vez expirado el plazo previsto para enviar información suplementaria relativa a la liquidación de cuentas del FEOGA, el Reino de España señala que la Comisión rechazó reiteradamente, durante todo el procedimiento, las explicaciones que ofrecieron las citadas autoridades.

145 La Comisión recuerda que el fundamento de la corrección financiera efectuada se encuentra en el documento VI/216/93. Destaca que las cifras de producción de aceite de oliva que ha aportado el Reino de España no pueden constituir una prueba suficiente de la inexistencia de perjuicio. Además, la Comisión alberga serias dudas sobre la fiabilidad de dichos datos.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

146 Tal como se desprende del apartado 45 de la presente sentencia, el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. La Comisión no tiene la obligación de demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios serios en este sentido. En los casos difíciles en los que no puede conocerse con exactitud el importe del perjuicio, las pérdidas para los fondos comunitarios deben determinarse mediante la evaluación del riesgo que supone para ellos la deficiencia de los controles (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Irlanda/Comisión, C-238/96, Rec. I-5801, apartado 31).

147 Si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, una vez probada, es el Estado miembro el que debe demostrar, en su caso, que la Comisión cometió un error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de dicha infracción. Le incumbe entonces probar de la manera más detallada y completa posible la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.

148 El Gobierno español se basa en los elementos remitidos a la Comisión mediante el escrito nº 14973 del FEGA, de 29 de mayo de 1997, tras la recogida por parte de la AAO de informaciones procedentes de las almazaras controladas en la campaña 1992/1993, así como en los datos detallados en el escrito nº 25002 del mismo organismo, de 30 de septiembre de 1997, para negar la realidad de un perjuicio para el presupuesto comunitario.

149 Pues bien, los elementos de prueba aportados por el Reino de España en relación con la ayuda a la producción no pueden desvirtuar la conclusión a la que llegó la Comisión de que los controles de las autoridades españolas presentaban deficiencias.

150 Tal como la Comisión ha señalado acertadamente, los datos a partir de los cuales el Reino de España trata de demostrar que la cantidad total de aceite de oliva producido es superior a la cantidad que había sido objeto de las solicitudes de ayuda que presentaron los productores se refieren al aceite que las almazaras declararon haber certificado durante la campaña 1992/1993, dando curso a una solicitud que había efectuado la AAO cuatro años antes. Ante la inexistencia de un fichero informatizado, comprobada en el apartado 97 de la presente sentencia, tales datos no demuestran que dicho aceite es el que «efectivamente se ha producido». Las irregularidades detectadas en las diferentes almazaras impiden admitir que la cantidad de aceite de oliva producida según los certificados de molturación se corresponde con la que efectivamente se ha producido. Puesto que tanto el escrito nº 14973 del FEGA, de 29 de mayo de 1997, que la Comisión recibió una vez expirado el plazo que impuso a las autoridades españolas, como el escrito nº 25002 del citado organismo, de 30 de septiembre de 1997, relativo a la liquidación de cuentas correspondiente a los ejercicios 1994 y 1995, pero que contiene también datos relativos a las campañas 1992/1993 y 1993/1994, se apoyan en esta base tan poco fiable, no pueden desvirtuar la afirmación de que las deficiencias en el sistema de control que las autoridades españolas pusieron en práctica en el ámbito de las ayudas a la producción de aceite de oliva suponen un riesgo importante de pérdidas a cargo del presupuesto de la Comunidad.

151 Por consiguiente, ya no es necesario pronunciarse sobre las consecuencias del plazo que la Comisión concedió a las autoridades españolas para que aportaran la información solicitada.

152 De todas las consideraciones precedentes se desprende que procede desestimar el motivo basado en la irregularidad de la corrección financiera a tanto alzado de la ayuda a la producción de aceite de oliva.

2. La corrección puntual por financiación indebida de dos OPR

153 Según el punto 4.7.2.4 del informe de síntesis, la retirada del reconocimiento a las OPR depende de la evaluación que efectúan las Comunidades Autónomas y en la que no participan ni el FEGA ni la AAO. Pese a que el FEOGA solicitó reiteradamente información detallada relativa a las actividades de comprobación posteriores que debían haberse emprendido, las autoridades nacionales se limitaron a remitirle un escrito en el que se reafirmaba la competencia de las Comunidades Autónomas en dicho ámbito. En estas circunstancias, la Comisión se negó a financiar la ayuda abonada a las OPR OPROL y APROL-JJAA, así como la ayuda pagada mediante estas mismas OPR.

a) Alegaciones de las partes

154 El Reino de España admite que las advertencias de la AAO no siempre se traducen en una retirada automática del reconocimiento de la OPR implicada. Sin embargo, invoca el argumento de que, en efecto, las propuestas de retirada del reconocimiento a una OPR que la AAO somete a una Comunidad Autónoma sólo pueden adoptarse como resultado de un procedimiento administrativo conforme a la ley, que implica una investigación de los incumplimientos que la citada AAO ha detectado, la presentación de pruebas, la audiencia al interesado y la decisión de retirar o no el reconocimiento.

155 Por otra parte, según el Reino de España, la retirada del reconocimiento es una medida de cierta gravedad, que no debe adoptarse cuando el incumplimiento es de escasa entidad, ya que tal retirada supondría arruinar el esfuerzo de muchos años para lograr el asociacionismo agrario. En el presente caso, las inspecciones de la AAO no detectaron ningún incumplimiento ni, con mayor razón, ningún incumplimiento muy grave.

156 El Reino de España alega, además, que el único supuesto en que la normativa comunitaria prevé la deducción de los gastos financiados por el FEOGA es aquel en el que se haya confirmado que las sumas de las que se ha beneficiado la OPR no fueron empleadas, en todo o en parte, para la financiación de las actividades que le son propias, de conformidad con el artículo 11, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84.

157 Dicho Estado miembro alega asimismo que los reglamentos comunitarios, que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, confieren a las OPR y a sus miembros el derecho a recibir ciertas cantidades de dinero si cumplen determinados requisitos. Extender las consecuencias de una irregularidad observada en una OPR a la ayuda percibida por todos sus miembros vulneraría el principio de personalidad de las penas y sería, además, desproporcionado y contrario a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1). Máxime cuando, como en el presente caso, las comprobaciones que efectuó la AAO ponen de manifiesto que, de una muestra de veintiséis oleicultores asociados a la OPR APROL-JJAA, veintidós no cometieron ninguna irregularidad de la que se derive una percepción indebida de la ayuda. El comportamiento de la Comisión es arbitrario porque, durante el ejercicio anterior, la corrección efectuada por el mismo motivo afectó al importe percibido para la financiación de las OPR en cinco casos y se extendió a la ayuda que recibieron los oleicultores solamente en un caso.

158 La Comisión alega, en primer lugar, que la normativa comunitaria no deja ningún margen de apreciación a las autoridades competentes para retirar el reconocimiento a las OPR cuando no se respetan las condiciones a las que está supeditado. En este contexto, subraya que la decisión de retirar el reconocimiento no tiene carácter de sanción.

159 La Comisión destaca que, tal como se desprende de las inspecciones efectuadas por la AAO, los incumplimientos e irregularidades detectados eran particularmente graves. Además, la retirada no depende de la importancia del requisito, condición u obligación que la OPR deja de cumplir.

160 En el caso de APROL-JJAA, las irregularidades se enumeraron en el escrito de 15 de junio de 1995 nº 23271 del FEOGA. Por lo que se refiere a OPROL, la Comisión observa que el reconocimiento expreso de la existencia de irregularidades por parte del Reino de España basta para confirmar que dicha OPR no cumplía las condiciones ya durante el ejercicio 1993 y que, por esta razón, las ayudas que percibió nunca debieron concederse. En estas circunstancias, la Comisión atribuye una «gravedad máxima» al hecho de que haya transcurrido un plazo inadmisible de dos años entre, por una parte, la comprobación de las infracciones y la propuesta de retirada de la AAO y, por otra, la retirada propiamente dicha, decidida mediante Orden de 25 de abril de 1995.

161 La Comisión alega, en segundo lugar, que las graves irregularidades detectadas en las dos OPR a las que se refiere la corrección financiera impiden que los asociados hayan podido someterse eficazmente a los controles que deben realizar las OPR conforme a la normativa comunitaria, lo que justifica que la corrección efectuada se extienda a las ayudas percibidas por los asociados. En cuanto a los controles que efectuó la AAO a una muestra de veintiséis oleicultores asociados a APROL-JJAA, tales controles tuvieron lugar en junio o julio de 1995, lo que en modo alguno prueba que no se cometieran irregularidades durante la campaña correspondiente al ejercicio 1993. Además, se detectaron irregularidades en cuatro casos de la muestra de control, lo que conlleva necesariamente consecuencias financieras para el FEOGA.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

162 Procede recordar que con arreglo al artículo 20 *quater*, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 136/66, las OPR deben estar en condiciones de controlar la producción de aceitunas y de aceite de sus miembros. Según el apartado 3 del citado artículo, el reconocimiento de una organización o de una unión se debe retirar cuando no se hayan cumplido o se hayan dejado de cumplir las condiciones de reconocimiento.

163 El artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84 precisa las modalidades de retirada, que debe efectuarse según el procedimiento siguiente. Las OPR están obligadas a comunicar anualmente a la autoridad competente las posibles modificaciones habidas en su estructura desde el reconocimiento, así como los resultados de los eventuales controles. A partir de dicha declaración y de dichos resultados, la autoridad competente debe asegurarse de que se siguen respetando las condiciones exigidas para el reconocimiento. En caso de que dejen de cumplirse dichas condiciones o si la estructura de una organización no permite comprobar la producción de sus miembros, la autoridad competente debe proceder sin demora, a más tardar antes del comienzo de la campaña siguiente, a la retirada del reconocimiento y comunicará dicha decisión a la Comisión.

164 De estas disposiciones se desprende que, para asegurar un control reforzado de la producción de los oleicultores y, por tanto, garantizar una gestión eficaz del régimen de ayudas, la comprobación de que una OPR no tiene capacidad suficiente para controlar la producción de aceitunas y de aceite de sus miembros basta para justificar la retirada del reconocimiento del que se beneficiaba.

165 La Comisión reprocha al Reino de España no haber cumplido los artículos 20 *quater* del Reglamento nº 136/66 y 5 del Reglamento nº 2261/84. A este respecto, no puede acogerse la alegación del Reino de España de que la Comisión sólo puede efectuar una corrección cuando se demuestre que las cantidades destinadas a las OPR no se emplearon para financiar actividades que le son propias. En efecto, tal como se desprende del apartado 45 de la presente sentencia, el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Pues bien, el hecho de no retirar el reconocimiento supone un incumplimiento de las normas comunitarias en vigor en este ámbito.

166 En cuanto a las irregularidades cometidas, es necesario señalar que en el presente caso no se discute que las operaciones de control que incumbían a las OPR implicadas presentaban deficiencias y que las irregularidades detectadas en su

funcionamiento y en su gestión afectaban a las tareas de control de los asociados. Tal como destacó el Abogado General en los puntos 74 a 83 de sus conclusiones, la realidad y la antigüedad de las imputaciones que se hacen a las citadas organizaciones y, por tanto, la existencia de irregularidades han quedado ampliamente demostradas.

167 Más concretamente, del expediente resulta que, por lo que se refiere a APROL-JJAA, durante las inspecciones de los servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (3 y 10 de marzo de 1994) se pusieron de manifiesto varias deficiencias particulares relativas, en concreto, a la contabilidad específica de gestión, a la falta de copias de los títulos de propiedad y de los informes de actividades trimestrales y a la imposibilidad de comprobar el respeto de los plazos fijados para abonar las ayudas a los productores en determinadas campañas. Tales deficiencias ya se habían detectado durante una inspección que efectuó el 23 de septiembre de 1993 la AAO, que propuso, el 24 de enero de 1994, la retirada del reconocimiento. En cuanto a OPROL, el propio Gobierno español no discute que las autoridades competentes no retiraron el reconocimiento antes del 25 de abril de 1995, después de que el año de seguimiento no se tradujera en ninguna mejora. Al haber reconocido expresamente las autoridades españolas la existencia de irregularidades anteriores a la fecha de retirada del reconocimiento, no cabe cuestionar seriamente el fundamento de la imputación de la Comisión.

168 En cuanto a las condiciones para la retirada del reconocimiento, es preciso recordar, en primer lugar, que, según el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 2261/84, la autoridad competente debe efectuarla sin demora, a más tardar antes del comienzo de la campaña siguiente. El Reino de España admite que las autoridades competentes no procedieron a la retirada inmediata de la autorización. Si bien es cierto que, como sostiene el citado Estado miembro sin que la Comisión le contradiga en este punto, la retirada del reconocimiento exige la puesta en marcha de un procedimiento administrativo, no lo es menos que la competencia de los Estados miembros en materia de procedimiento para retirar el reconocimiento queda limitada por la obligación, enunciada en el artículo citado, de adoptar sin demora la medida. Corresponde al Estado miembro asegurarse de que dicha obligación de resultado se cumple en el plazo establecido y, en su caso, adaptar sus procedimientos internos para que se atengan a la disposición mencionada *supra* y, de este modo, estar en condiciones de aplicarlos dentro del límite fijado.

169 Por otra parte, la normativa comunitaria no deja ningún margen de apreciación para la retirada del reconocimiento cuando ha dejado de cumplirse una de las condiciones a las que dicho reconocimiento está supeditado.

170 De lo anterior se deriva que el reconocimiento del que se beneficiaban APROL-JJAA y OPROL habría debido retirarse antes de la campaña 1994/1995.

171 En cuanto a las consecuencias de la falta de retirada en el plazo establecido en el artículo 5, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento nº 2261/84, el Reino de España sostiene que la corrección financiera debe limitarse, en todo caso, a la ayuda que percibió la OPR para su funcionamiento y que no debe extenderse a todos los oleicultores asociados.

172 Procede subrayar al respecto que el Estado miembro implicado no puede desvirtuar las imputaciones de la Comisión relativas a los oleicultores sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que acrediten la existencia de un sistema de control fiable y operativo. Pues bien, el Reino de España no ha podido satisfacer esta exigencia. Es cierto que los controles que se realizaron sobre una muestra de veintiséis oleicultores asociados a APROL-JJAA, que tuvieron lugar en junio y julio de 1995 y se referían a la campaña 1993/1994, sólo detectaron la existencia de irregularidades en cuatro oleicultores. Sin embargo, tal constatación basta para llegar a la conclusión de que existen deficiencias en la obligación de control.

173 La corrección financiera puntual de las ayudas abonadas a las OPR es consecuencia de que los gastos no se efectuaron conforme a la normativa comunitaria. No se trata de una medida restrictiva de derechos individuales en la relación entre los oleicultores y la Comunidad, como parece afirmar el Reino de España.

174 Las OPR desempeñan una misión de control de la producción, de modo que la existencia de deficiencias graves en el ejercicio de ese control implica una elevada probabilidad de importantes disfunciones en la actividad de los productores. Cuando el control es insuficiente, la Comunidad se ve privada del medio de garantizar que se satisfacen las condiciones que justifican la financiación del sector agrícola de que se trate. Excluir la financiación de las OPR que han incumplido dichas condiciones constituye la medida más adecuada para evitar que las ayudas se utilicen para fines distintos de aquellos a los que está supeditada su atribución, salvo que se demuestre que los oleicultores asociados a las citadas OPR no participaron en ninguna irregularidad que pueda poner en entredicho toda la financiación comunitaria o parte de ella.

175 Es cierto que del artículo 7 del Reglamento nº 2988/95 se desprende que las medidas y sanciones administrativas comunitarias pueden aplicarse a las personas físicas o jurídicas que han cometido la irregularidad, a las que han participado en la comisión de la irregularidad y a aquellas que están obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que se cometa. Sin embargo, los litigios relativos a la liquidación de cuentas de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el FEOGA no pretenden determinar las responsabilidades entre los operadores económicos nacionales, salvo en la medida en que éstas sirvan para determinar las irregularidades imputables a las autoridades nacionales competentes. Las medidas financieras que puedan adoptarse contra un Estado miembro no prejuzgan la atribución de la responsabilidad final de la corrección financiera entre los operadores afectados. Ésta, en todo caso, debe atenerse al principio establecido en el artículo 7 del Reglamento nº 2988/95, en la medida en que dicha disposición sea aplicable en la fecha de los hechos de autos.

176 Por tanto, la extensión de la corrección financiera a los oleicultores no conculca el principio de proporcionalidad.

177 Asimismo, procede desestimar la alegación del Reino de España según la cual las correcciones practicadas por la Comisión tienen carácter arbitrario porque, a diferencia del ejercicio controvertido, en el ejercicio precedente no se habían

extendido las correcciones financieras a los oleicultores, con la excepción de un solo caso. Hay que recordar al respecto que el hecho de que la Comisión no saque consecuencias financieras de la comprobación de la existencia de deficiencias en un determinado ejercicio no puede privarla del derecho a hacerlo en ejercicios posteriores, sobre todo si dichas deficiencias subsisten, y que, además, las nuevas deficiencias comprobadas también pueden tenerse en cuenta para determinar la cuantía de la corrección a tanto alzado (véanse, en particular, las sentencias de 21 de octubre de 1999, Alemania/Comisión, C-44/97, Rec. p. I-7177, apartado 14, y de 13 de septiembre de 2001, España/Comisión, C-374/99, Rec. p. I-5943, apartado 26). En el presente caso, la extensión de la corrección a la totalidad de los gastos que efectuaron las dos OPR implicadas está justificada, dada la gravedad y la importancia de las irregularidades detectadas.

178 De lo anterior resulta que debe desestimarse el motivo basado en la irregularidad de la corrección financiera puntual de las ayudas abonadas a OPROL y a APROL-JJAA.

3. La corrección puntual de los gastos declarados en relación con el registro oleícola

179 Del punto 4.7.2.5 del informe de síntesis se desprende, en primer lugar, que los gastos declarados con cargo al ejercicio financiero de 1993 incluyen un porcentaje de beneficio igual al 10 % del importe contractual de los trabajos de implantación del registro oleícola, porcentaje que el FEOGA no ha admitido.

180 En segundo lugar, el total de los gastos relativos al registro oleícola incluye un porcentaje de «gastos generales» igual al 15 % del presupuesto total. Al ser igual al 2 % el porcentaje de estos gastos relativo a otros trabajos efectuados en nombre de la Comisión o por contrato con ésta, se aplicó una corrección igual al 13 %.

181 En tercer lugar, debido a que los trabajos se encargaron a la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (en lo sucesivo, «Tragsa»), sin licitación, el FEOGA aplicó una corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos subvencionables por falta de competencia al atribuir los trabajos.

a) Sobre la negativa a financiar los beneficios hasta una cantidad igual al 10 % del importe contractual total de los trabajos

i) Alegaciones de las partes

182 El Reino de España se opone a la tesis según la cual las empresas públicas encargadas de realizar los trabajos son servicios de la Administración. Aunque su capital sea público, las empresas que participaron (Tragsa) o que participan (Tecnologías y servicios agrarios, S.A.; en lo sucesivo, «Tragsatec») en los trabajos de implantación del registro oleícola son sociedades anónimas cuyo funcionamiento se rige por normas de Derecho privado, en concreto, de Derecho mercantil. Así, están sometidas a la Ley de Sociedades Anónimas. Es evidente que los criterios que fija el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75 únicamente excluyen los costes de gestión y de control de los trabajos que emprenda el personal de las unidades correspondientes de las administraciones públicas de un Estado miembro. Dichos criterios no pueden utilizarse en ningún caso para excluir los gastos de ejecución material de una obra o de un trabajo encargado a una sociedad anónima de carácter mercantil, con personalidad jurídica propia, cuyo funcionamiento se financia enteramente con cargo a sus beneficios.

183 La Comisión alega que la normativa comunitaria no prevé la financiación de un beneficio empresarial del 10 % del importe contractual de los trabajos de implantación y, por tanto, el FEOGA no puede financiarlo. La existencia y la declaración como gasto de dicho beneficio son tanto más irregulares si se tiene en

cuenta, en particular, que se trata de una empresa pública. Con arreglo al ordenamiento jurídico español, Tragsa es un servicio técnico propio de las administraciones estatal y autonómicas españolas y constituye, por tanto, una Administración pública. Los trabajos del registro oleícola que efectuó esta entidad, o su filial Tragsatec, deben considerarse, por tanto, efectuados por los propios servicios del Estado y, en consecuencia, resulta plenamente aplicable el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

184 El artículo 3, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento nº 154/75 define los gastos que se consideran imputables en función de la calificación jurídica del operador encargado de la ejecución de los trabajos de establecimiento del registro oleícola, que puede ser tanto la propia administración como quien haya contratado con ella. Así, pueden financiarse bien los gastos derivados de los contratos celebrados con los operadores privados, bien los costes distintos de los de gestión y control de los trabajos cuando sean los servicios propios de la Administración los que los ejecuten.

185 En consecuencia, si se demuestra que actúa en realidad como servicio de la administración pública española, la negativa a financiar el beneficio del adjudicatario estará justificada.

186 Procede recordar al respecto que Tragsa, pese a estar constituida en forma de sociedad anónima sujeta a las normas de Derecho privado,

— está considerada, según el artículo 88 de la Ley española nº 66/97, de 30 de diciembre de 1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

(BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1997, p. 39589), que confirma el régimen jurídico especial de que disfruta esta empresa desde su creación, como un «medio propio instrumental» y un «servicio técnico de la Administración»;

— a tenor de la misma disposición nacional, está «obligada a realizar con carácter exclusivo, por sí misma o sus filiales, los trabajos que le encomienden la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los organismos públicos de ellas dependientes [...]»;

— su capital es público.

187 Un organismo de esta índole, que, pese a su autonomía financiera y contable, está plenamente sujeto al control del Estado, debe considerarse uno de los servicios propios de la administración española en el sentido del artículo 3, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento nº 154/75.

188 Por consiguiente, sólo son subvencionables los costes distintos de los de gestión y control de los trabajos. La financiación por el FEOGA de unos beneficios empresariales del 10 % del importe contractual de los trabajos no forma parte de los costes imputables tal como han sido definidos.

189 De lo anterior resulta que procede desestimar el motivo basado en la negativa a financiar los beneficios hasta una cantidad igual al 10 % del importe contractual total de los trabajos.

b) Sobre la negativa a financiar los gastos generales por encima del 2 % del importe contractual total de los trabajos

i) Alegaciones de las partes

190 El Reino de España recuerda, en primer lugar, que, en virtud del artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75, son imputables, a los efectos de su financiación por la Comunidad, los gastos resultantes de los contratos celebrados entre la autoridad competente del Estado miembro productor y las personas físicas o jurídicas encargadas de la ejecución de los trabajos de implantación del registro oleícola. El procedimiento habitual de liquidación de cuentas del FEOGA no se aplica a tales gastos. El Reino de España alega, en segundo lugar, que todos los elementos necesarios (contratos, pliegos de condiciones y costes unitarios) se pusieron en conocimiento de la Comisión con el fin de que autorizara los trabajos y los gastos necesarios, con carácter previo a su ejecución. La Comisión concedió la autorización al estimar que los gastos propuestos por el Ministerio de Agricultura (entre los cuales figuran los gastos generales) respondían a los criterios enumerados en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75. Por último, el Reino de España sostiene que en este tipo de trabajos se admite habitualmente un porcentaje del 15 % de los gastos generales y que la inexistencia de una contabilidad por proyecto no puede justificar el rechazo de dicho porcentaje de gastos generales.

191 La Comisión considera que lo dispuesto en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75 no introduce un régimen especial contable o financiero para los gastos vinculados a la implantación del registro oleícola. Por tanto, éstos se liquidarán con arreglo al procedimiento habitual de liquidación de cuentas del FEOGA. La conformidad de la Comisión con las informaciones suministradas por el Estado miembro en aplicación de dicho Reglamento sólo se refiere a la conformidad «técnica» con los criterios establecidos en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 154/75, sin que pueda interpretarse como una aprobación de la cuantía de los gastos declarados a los efectos de su asunción por el FEOGA.

192 La Comisión considera que los gastos generales se declararon excesivos porque son muy superiores a los previstos para otros trabajos similares efectuados en nombre de la Comisión o en ejecución de un contrato celebrado con ella. El Reino de España no aportó ninguna justificación. La Comisión destaca al respecto que, según sus comprobaciones, la empresa que realiza los trabajos, a saber, Tragsatec, no lleva una contabilidad analítica por proyecto, lo que impide conocer la afectación de los gastos declarados. Las autoridades españolas no realizaron un control de las facturaciones entre Tragsatec (y otras empresas a las que se encomendaron pequeños trabajos) y Tragsa, empresa a la que se adjudicó el trabajo y que es propietaria al 100 % de Tragsatec, para comprobar la inexistencia de posibles imputaciones suplementarias relativas a los trabajos de subcontratación.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

193 Según el artículo 3, apartados 1 y 3, del Reglamento nº 154/75, una parte de la ayuda a la producción se destina a la financiación del establecimiento del registro oleícola. Con arreglo al párrafo segundo del citado apartado 3, el procedimiento aplicable es el previsto para los gastos a que se hace referencia en los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70.

194 Tal como se recuerda en el documento VI/216/93, los gastos que abonan los organismos pagadores en nombre del FEOGA han de corresponder a operaciones reales y son los beneficiarios legítimos o sus cesionarios los que deben percibir los pagos.

195 El hecho de considerar a Tragsa como un servicio propio de la Administración española hace posible que el FEOGA asuma costes distintos a los de gestión y control de los trabajos, así como los gastos generales declarados al realizar el proyecto de implantación del registro oleícola. No obstante, la financiación de los

pagos efectuados en concepto de gastos generales debe justificarse de manera concreta, en la medida en que son más elevados que los gastos generales autorizados habitualmente.

196 Pues bien, el Reino de España no ha demostrado la verosimilitud del elevado nivel que alcanzaron los gastos generales relativos a la implantación del registro oleícola. Además, no discute la inexistencia de contabilidad analítica por proyecto por parte de Tragsatec, empresa que gestiona alrededor de 200 proyectos.

197 Aunque el escrito nº 3478 del FEOGA, de 18 de octubre de 1993, invocado por el Reino de España y mediante el cual se informó a las autoridades españolas de que el gasto proyectado era conforme con los criterios del artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75, se considere una autorización general previa, tal escrito no exime al citado Estado miembro de demostrar posteriormente, detallándolos, la realidad y la naturaleza de los gastos efectuados. Máxime cuando la carta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 8 de septiembre de 1993, a la que se refiere el citado escrito del FEOGA, así como los anexos de dicha carta incorporados al expediente, no mencionaron expresamente los gastos generales.

198 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo basado en la negativa a financiar los gastos generales por encima del 2 % del importe contractual total de los trabajos.

c) Sobre la corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos subvencionables, debido a que los trabajos se atribuyeron sin licitación

i) Alegaciones de las partes

199 El Reino de España alega que la adjudicación directa de los trabajos se acordó con arreglo a la legislación española vigente en materia de contratos públicos, que

establece que el órgano competente (Consejo de Ministros) puede optar por dicho procedimiento de adjudicación por razones técnicas o por concurrir circunstancias excepcionales. En el presente caso, el órgano competente consideró que el carácter confidencial de las informaciones comunicadas para la implantación del registro oleícola constituía una circunstancia excepcional que justificaba no promover la competencia. En todo caso, el Reino de España sostiene que, aun en el supuesto de que el Estado miembro implicado incumpla las normas de Derecho comunitario aplicables a los contratos públicos, éstas no establecen ninguna sanción en materia de liquidación de cuentas del FEOGA.

200 La Comisión subraya que el hecho de que Tragsa sea un servicio de la propia Administración no significa que no se infrinja la normativa comunitaria relativa a los contratos públicos.

201 La Comisión considera que la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO 1977, L 13, p. 1; EE 17/01, p. 29), es aplicable al presente caso y que, en concreto, el Reino de España no se atuvo a lo dispuesto en el artículo 9 de dicha Directiva, que debe interpretarse conjuntamente con el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75.

202 Según la Comisión, en el presente caso, el Reino de España no le remitió ni la información prevista en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 154/75, ni ninguna comunicación con arreglo al artículo 9 de la Directiva 77/62. La adjudicación directa de los trabajos del registro oleícola a Tragsa, en particular, debido al carácter confidencial de los datos, tampoco está justificada. En este sentido, continúa la Comisión, cabe, por lo menos, dudar de que la explicación dada por el Reino de España se atenga a la normativa comunitaria.

ii) Apreciación del Tribunal

203 Procede recordar que el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Si bien es cierto que el incumplimiento de otras normas distintas de las relativas a dicha organización no conlleva automáticamente una corrección financiera en concepto de liquidación de cuentas del FEOGA, tal como sostiene el Gobierno español, no lo es menos que, en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, los Estados miembros deben asegurarse de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA. Las operaciones efectuadas infringiendo lo dispuesto en la normativa comunitaria relativa a los contratos públicos no pueden considerarse, en este sentido, regulares. Se desprende de ello que el incumplimiento de dicha normativa puede, en principio, justificar una corrección financiera.

204 Por lo que se refiere a las consecuencias de considerar a Tragsa como parte de la Administración pública, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha admitido una excepción a la aplicación de las directivas en materia de adjudicación de contratos públicos, llamada «In House Providing», relativa a los contratos celebrados por una entidad adjudicadora con determinados organismos públicos vinculados a ella. Los límites de esta excepción se detallaron, en particular, en las sentencias de 18 de noviembre de 1999, Teckal (C-107/98, Rec. I-8121), apartado 50, y de 7 de diciembre de 2000, ARGE Gewässerschutz (C-94/99, Rec. I-11037), apartado 40. De estas sentencias se desprende que, a falta de una excepción expresa, para constituir un contrato público basta, en principio, con que el contrato haya sido celebrado entre, por una parte, un ente territorial y, por otra, una persona jurídicamente distinta de éste. Sólo puede ser de otra manera en el supuesto de que el ente territorial ejerza sobre la persona de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y, a la vez, esta persona realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que la controlan.

205 Esto es lo que sucede en el presente asunto. En efecto, a tenor del artículo 88, apartado 4, de la Ley nº 66/97, de 30 de diciembre de 1997, Tragsa, en tanto que medio propio instrumental y servicio técnico de la administración española, está

obligada a realizar con carácter exclusivo, por sí misma o sus filiales, los trabajos que le encomienden la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los organismos públicos dependientes de ellas. Según los apartados 1 y 2 de dicho artículo, Tragsa es una sociedad estatal en cuyo capital social pueden participar las Comunidades Autónomas mediante la adquisición de acciones.

206 Por tanto, las autoridades españolas podían encomendar legítimamente a Tragsa los trabajos relativos a la implantación del registro oleícola sin recurrir al procedimiento de licitación.

207 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada por lo que se refiere a la corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos subvencionables para el establecimiento del registro oleícola.

B. *Sobre las ayudas al consumo de aceite de oliva*

1. Sobre la negativa del FEOGA a asumir el total o parte de las ayudas al consumo de aceite de oliva concedidas a dos empresas de envasado

208 Del punto 4.7.3.2, párrafo primero, del informe de síntesis resulta que, de acuerdo con la postura que había adoptado para el ejercicio de 1992 y según se comunicó a las autoridades españolas para ese mismo ejercicio, el FEOGA propuso una corrección financiera puntual relativa a dos empresas envasadoras. Se trata de las empresas J.S. Fernández y N.R. Sevillano.

a) La empresa J.S. Fernández

209 Los controles efectuados por el FEOGA pusieron de manifiesto irregularidades en la contabilidad de existencias de la empresa J.S. Fernández (en lo sucesivo, «Fernández»); por este motivo, se aplicó una corrección financiera del 10 %.

i) Alegaciones de las partes

210 El Reino de España señala que sólo existe una irregularidad, a saber, la falta de correspondencia entre las existencias físicas y las existencias contables de envases vacíos. La mayor discrepancia se detectó en los envases vacíos de 25 l (11.358 kg). Sin embargo, estos envases no se utilizan para el aceite de oliva objeto de la ayuda; por esa razón, la empresa no los había anotado en la contabilidad, indicando que se trataba de una partida remanente de la actividad anterior a su participación en el régimen de ayudas al consumo. Las otras discrepancias relativas a la ayuda al consumo eran de 202 l para los envases vacíos de 1 l y 0,5 l y de otros 26 l para los aceites envasados. La falta de correspondencia de las existencias afecta solamente a 202 l de aceite objeto de ayuda, por lo que no puede considerarse de una gravedad tal que pueda justificar la exclusión de la empresa del régimen de ayudas. Esta cantidad únicamente representa un 0,01 % de las ayudas abonadas a Fernández en la campaña 1992/1993.

211 La Comisión subraya que el Reino de España reconoce la existencia de irregularidades. Recuerda que la corrección financiera controvertida constituye la continuación de la que ya se efectuó para el ejercicio 1992. Los motivos y argumentos por los que se consideró necesario aplicar tal corrección subsistían durante el ejercicio 1993. La importancia de la discrepancia detectada en una visita de inspección debe apreciarse en función del total de existencias objeto de control durante dicha visita y no del total de existencias durante toda la campaña.

Una discrepancia relativamente pequeña en la inspección efectuada un día concreto puede significar que las discrepancias durante la campaña entera sean importantes y muy graves.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

212 Es preciso recordar que, conforme al artículo 7, párrafo primero, del Reglamento nº 3089/78, los Estados miembros han de establecer 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.

213 El artículo 12, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2677/85, en su versión modificada por el Reglamento nº 571/91, dispone que, a efectos de los controles a que se refiere el artículo 7 del Reglamento nº 3089/78, los Estados miembros deben comprobar la contabilidad de existencias de todas las empresas autorizadas. Han de comprobar asimismo, por sondeo, los documentos financieros justificativos de las operaciones realizadas por tales empresas.

214 El mismo artículo 12, apartado 1, establece, en los párrafos tercero y cuarto, que, con ocasión de las visitas mencionadas en el párrafo primero, los Estados miembros deben comprobar la correspondencia entre, por un lado, las cantidades totales de aceite a granel y envasado y de envases vacíos presentes físicamente en el recinto de la empresa y en su lugar de almacenamiento en el sentido del artículo 7 del mismo Reglamento y, por otro, los datos correspondientes a la contabilidad de existencias. En caso de duda acerca de la exactitud de los datos que figuran en la solicitud de ayuda, los Estados miembros deben comprobar igualmente la contabilidad financiera de las empresas autorizadas.

215 Asimismo, procede recordar que, con arreglo al artículo 3, párrafo primero, letras a), b) y f), del Reglamento nº 2677/85, en su versión resultante del Reglamento nº 571/91, toda empresa de envasado debe llevar una contabilidad de existencias diaria, que incluirá los datos relativos a las existencias de aceite de oliva, desglosadas según su origen y presentación, en la fecha de la autorización, así como al inicio de cada campaña, a la cantidad y calidad, por lote, del aceite de oliva que haya entrado en la empresa, desglosado de acuerdo con su origen y su presentación, y a la cantidad y calidad de aceite de oliva envasado. En virtud de las letras d) y e) de dicha disposición, la contabilidad de existencias diaria incluirá también datos relativos al número de primeros envases que hayan entrado en la empresa, desglosados de acuerdo con su capacidad, y al número de primeros envases utilizados, distribuidos de acuerdo con su capacidad.

216 En el presente caso, el Reino de España no discute la existencia de una discrepancia entre las existencias físicas y las existencias contables de los envases vacíos.

217 Por tanto, la contabilidad de existencias no se atiene a la normativa comunitaria. Si bien es cierto que la irregularidad relativa a los envases vacíos de 1 l y de 0,5 l, así como la relativa a los 26 l de aceite envasado, puede considerarse mínima, no lo es menos que la discrepancia más importante se advirtió en relación con los envases vacíos de 25 l que, según el Reino de España, no se utilizan para el aceite de oliva objeto de la ayuda.

218 Pues bien, el legislador comunitario no ha previsto ninguna excepción a la obligación de incluir el número de envases en la contabilidad de existencias que afecte a aquellos envases cuyo contenido sobrepase los 5 l, tal como resulta del artículo 3, letras d) y e), del Reglamento nº 2677/85.

219 De lo anterior se desprende que las irregularidades detectadas al comparar las existencias físicas y las existencias contables de envases vacíos justifican la corrección financiera del 10 % del importe de la ayuda abonada a Fernández.

220 Por tanto, debe desestimarse el motivo basado en la corrección financiera del 10 % del importe de la ayuda abonada a Fernández.

b) La empresa N.R. Sevillano

221 Dado que los controles efectuados por el FEOGA pusieron de manifiesto que la solicitud de ayudas que presentó la empresa N.R. Sevillano (en lo sucesivo, «Sevillano») se refería a una cantidad superior a la cantidad para la que se había reconocido el derecho a la ayuda, se aplicó una corrección financiera del 100 %.

i) Alegaciones de las partes

222 El Reino de España recuerda que, en el presente caso, la AAO informó al SENPA de la deducción de 274 kg por ventas anteriores a la autorización obtenida por Sevillano y 4 kg por un error en la contabilidad de existencias de esta última. Cuestiona que la retirada de la autorización pueda ser consecuencia del hecho de que la cantidad de aceite objeto de la solicitud de ayuda fuera superior a la cantidad que daba derecho a dicha ayuda. En concreto, alega que el artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85, modificado en marzo de 1993, establece que el importe de la sanción impuesta a la empresa debe oscilar entre tres y ocho veces el importe de la ayuda indebidamente solicitada y que, cuando la cantidad por la que se haya solicitado indebidamente la ayuda sobrepase en al menos un 20 % la cantidad controlada por la que se haya reconocido el derecho a la ayuda, el Estado miembro, además de imponer la sanción pecuniaria, ha de retirar la autorización de la empresa durante un período de uno a tres años. Sevillano solicitó, en el mes de febrero de 1992, 15.371 kg y la AAO reconoció con derecho a ayuda 15.097 kg, lo que significa que se solicitaron 274 kg de más, es decir, sólo un 1,81 % más sobre la cantidad reconocida. El Reino de España llega a la conclusión de que la corrección financiera vulnera manifiestamente el principio de proporcionalidad.

223 La Comisión sostiene que la solicitud de ayuda por una cantidad de aceite superior a la cantidad a la que Sevillano tenía derecho hubiera debido acarrear la retirada inmediata de la autorización a dicha empresa. En efecto, en el momento en que se detectó la irregularidad en la solicitud de ayuda, todavía no había entrado en vigor la modificación del citado apartado 6 que introdujo el Reglamento nº 643/93.

224 La Comisión alega que, durante una visita de inspección, se advirtieron numerosas irregularidades, que no se limitan a las que cita el Reino de España.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

225 Ha quedado acreditado que la cantidad por la que se solicitó indebidamente la ayuda al consumo asciende a 278 kg.

226 Del apartado 52 de la sentencia de 6 de julio de 2000, España/Comisión (C-45/97, Rec. p. I-5333), relativo al artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85 en su versión inicial, resulta que la autoridad competente, que debe tomar en consideración la gravedad de la infracción cometida, se encuentra obligada por esta misma razón a respetar el principio de proporcionalidad. En el apartado 54 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que la versión del artículo 12, apartado 6, que introdujo el Reglamento nº 643/93, se limita a precisar los criterios que, según la Comisión, deben guiar la aplicación del principio de proporcionalidad en caso de imposición de las sanciones previstas. En la nueva versión de dicha norma, la sanción de retirada de la autorización sólo se aplica cuando la cantidad por la que se haya solicitado indebidamente la ayuda sobrepase en, al menos, un 20 % la cantidad controlada por la que se haya reconocido el derecho a la ayuda.

227 De lo anterior resulta que el hecho de sobrepasar en un 1,81 % la cantidad reconocida que da derecho a la ayuda no puede, en ningún caso, justificar la retirada de la autorización.

228 Pues bien, la corrección financiera del 100 % de las ayudas declaradas se basa fundamentalmente en una interpretación errónea, según la cual la irregularidad en la solicitud de la ayuda, dado que se sobrepasa en 278 kg la cantidad por la que se reconoció el derecho a la ayuda, hubiera debido provocar la retirada de la autorización otorgada a Sevillano. La Comisión no ha acreditado detalladamente la existencia de otras irregularidades que justifiquen una corrección del 100 %.

229 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada en la medida en que aplica una corrección a tanto alzado de las ayudas declaradas por lo que se refiere a Sevillano.

2. Sobre la corrección a tanto alzado del 2 % del total de los gastos declarados por el Reino de España en concepto de ayudas al consumo de aceite de oliva

230 En el punto 4.7.3.2 del informe de síntesis, la Comisión señala que una visita realizada del 22 al 26 de enero de 1996 para controlar la correcta aplicación del Reglamento nº 4045/89 reveló varios incumplimientos, que se reproducen en el escrito nº 14826, de 3 de abril de 1996, en concreto, la falta de contabilidad financiera, la llevanza incompleta de la contabilidad de existencias y el bajo nivel de controles cruzados.

231 Más concretamente, el control de una muestra de documentos comerciales que figuraban en la contabilidad de existencias se limitó a la comprobación de su

existencia, cuando hubiera sido necesario garantizar la eficacia de dicho control, extenderlo al registro de la contabilidad financiera, lo que constituye un principio de auditoría internacional. El hecho de que la inexistencia de una contabilidad financiera pudiera escapar a los controles de la AAO pone de manifiesto la necesidad de mejorar la eficacia de los citados controles.

232 En el acta de la inspección que efectuó la AAO el 27 de enero de 1994 en los locales de la empresa Corporación Industrial Andaluza, S.A. (en lo sucesivo, «Andaluza»), los inspectores de dicha agencia se limitaron a tomar nota del lugar en que se encontraba la contabilidad financiera. Pues bien, hubiera debido exigirse que la contabilidad financiera de la empresa estuviera disponible en el momento de los controles.

233 Del punto 4.7.3.2.4 del citado informe de síntesis se desprende asimismo que el nivel y la calidad de los controles cruzados llevados a cabo por la AAO son anormalmente bajos. Así, en un caso concreto, la AAO llegó a la conclusión de que las capacidades teóricas de trituración y de almacenamiento de la empresa visitada «parecen compatibles con la producción mensual recogida en la contabilidad de existencias, admitiendo [...] que la empresa haya trabajado con más de un turno de ocho horas al día». Ahora bien, la citada agencia debería haber comprobado y confirmado sistemáticamente este extremo, por ejemplo, con las nóminas de los trabajadores, con el fin de cumplir las obligaciones de control previstas en el artículo 7 del Reglamento nº 3089/78.

234 La necesidad urgente de mejorar el sistema de control ya se puso de relieve en el escrito del FEOGA nº 22798, de 13 de junio de 1995, relativo al ejercicio financiero 1992. El escrito del FEOGA nº 18759, de 13 de junio de 1996, menciona una serie de mejoras introducidas durante los ejercicios 1995 y siguientes. No obstante, los gastos que el Reino de España realizó en concepto de ayuda al consumo de aceite de oliva y que declaró con cargo al ejercicio 1993 se efectuaron bajo un sistema de control que presenta deficiencias que afectan a una serie de elementos esenciales para determinar la regularidad del gasto. Las irregularidades puestas de manifiesto con ocasión de las liquidaciones anteriores y las detectadas durante la visita que se realizó del 22 al 26 de enero de 1996, relativas a la correcta aplicación del Reglamento nº 4045/89, llevan a concluir que el riesgo de pérdidas para el FEOGA es real.

a) Alegaciones de las partes

235 El Reino de España sostiene, en primer lugar, que el FEOGA impuso la corrección financiera sin haber realizado ninguna visita de control *in situ* en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio 1993, con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 729/70, por lo que la sanción impuesta carece de base jurídica. En concreto, el FEOGA no realizó ninguna visita de control en 1993. Por tanto, la citada sanción se funda en las visitas correspondientes a la liquidación de cuentas del ejercicio 1992.

236 El Reino de España señala, en segundo lugar, que el alcance de los controles que lleva a cabo la AAO con objeto de comprobar la exactitud de los datos que figuran en las solicitudes de ayuda al consumo presentadas por las empresas de envasado no es comparable nunca al de los controles que realizan otros organismos, tanto nacionales como comunitarios, en el marco del Reglamento nº 4045/89. La citada agencia debe efectuar los controles necesarios para comprobar los datos respetando los plazos de carácter general previstos en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 2677/85, así como las obligaciones impuestas por el artículo 12, apartado 1, del mismo Reglamento por lo que se refiere al número de visitas a las empresas de envasado y al contenido del programa de actividades para cada campaña. Habida cuenta de la diversidad de extremos que han de examinarse, la AAO debe concentrarse, durante las visitas, en los aspectos más significativos. Así, no puede realizar una auditoría completa de la contabilidad financiera de las empresas de envasado para informar cada una de las solicitudes de ayuda presentadas. El nivel de profundización en los controles se decide de forma aleatoriamente programada en aquellos casos en que no se advierta una conducta anormal en la empresa visitada.

237 El Reino de España añade que la corrección se basa principalmente en las irregularidades detectadas en la empresa Andaluza, que no percibió ninguna ayuda al consumo con cargo al ejercicio 1993.

238 Hasta 1996, la contabilidad de existencias de las empresas de envasado sólo debía controlarse en caso de duda. Los resultados de las comprobaciones realizadas en la empresa Andaluza se consideraron siempre suficientes —dado que era la primera visita que se realizaba tras la concesión a dicha empresa de la autorización para actuar en el marco del régimen de ayudas al consumo— para determinar la correspondencia entre la cantidad de aceite por la que se había solicitado la ayuda y las cantidades que habían entrado y salido de dicha empresa, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, párrafo segundo, del Reglamento nº 3089/78.

239 Por último, en cuanto a la capacidad de envasado y almacenamiento, evocada en el punto 4.7.3.2.4 del informe de síntesis, el Reino de España alega que se puso en duda basándose en las nóminas aportadas por el empresario. Pues bien, el recurso a la contratación temporal para las tareas de envasado es frecuente en la región, debido al elevado porcentaje de paro obrero. Se entiende fácilmente que el propietario, para evitar problemas de responsabilidad social derivados de tales contrataciones temporales, no reconozca haberlas realizado ni aporte las nóminas correspondientes a los salarios efectivamente pagados; todo ello no constituye una prueba suficiente de que no se hayan realizado trabajos de envasado en horas extraordinarias, fuera de la jornada de ocho horas.

240 Por lo que se refiere a las mejoras del sistema de control de la AAO que solicitó el FEOGA, el Reino de España precisa que las recomendaciones contenidas en el escrito nº 22798, de 13 de junio de 1995, del citado organismo se integraron en los procedimientos de control de la agencia tras la recepción de dicho escrito en junio de 1995.

241 La Comisión alega que el FEOGA observó que las autoridades españolas no habían introducido ningún cambio en los mecanismos de control tras haberse detectado deficiencias graves en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio

1992. Del escrito nº 14826 del FEOGA, de 3 de abril de 1996, resulta que este último visitó «además», con ocasión de la inspección que tuvo lugar del 22 al 26 de enero de 1996, dos empresas, a saber, Andaluza y Olior Porcuna, S.A. (en lo sucesivo, «Porcuna»). Dicho escrito detalla las numerosas y muy graves irregularidades detectadas en las dos empresas.

242 Estas dos inspecciones permitieron además al FEOGA confirmar el hecho de que los controles efectuados por la AAO eran gravemente ineficaces y defectuosos. Las actas de inspección que levantó la AAO como resultado de los controles efectuados en dichas empresas demuestran que no se habían detectado la mayor parte de las irregularidades cometidas.

243 La Comisión señala al respecto que las graves irregularidades que se observaron en el sistema de control establecido por las autoridades españolas constituyen una infracción general de la normativa aplicable que puede comprobarse en cualquier empresa —perciba o no una ayuda en una campaña determinada— que cuente con la autorización correspondiente y que, por esa razón, esté sometida al régimen de control. En todo caso, entre el momento en que se solicita una ayuda y su abono existe siempre un desfase similar al que existe entre la campaña de comercialización y el ejercicio financiero.

244 Por lo que se refiere a la capacidad de envasado y almacenamiento, la Comisión destaca que el Reino de España utiliza argumentos y justificaciones en defensa de la empresa controlada que la propia empresa no ha invocado. Según la Comisión, si la capacidad de envasado de la empresa parece imposible teniendo en cuenta las nóminas aportadas por el empresario, es a éste a quien corresponde, en su caso, explicar esta irregularidad. No existe ninguna constancia ni se ha probado que el argumento sobre contratación temporal se ajuste a la realidad. No es posible, por ello, garantizar que no se deba a un fraude en la capacidad de envasado declarada.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

245 Tal como se desprende de los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, si bien corresponde a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, la misma no está obligada a demostrar de manera exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales ni la irregularidad de las cifras que éstas han remitido, sino que le incumbe aportar un elemento de prueba suficiente para suscitar dudas serias y razonables acerca de dichos controles o de dichas cifras.

246 En el escrito del FEOGA nº 22798, de 13 de junio de 1995, relativo al ejercicio 1992, este último detectó irregularidades del sistema de control implantado durante el procedimiento de liquidación de cuentas para dicho ejercicio e hizo una serie de recomendaciones con el objeto de mejorar estos controles. El FEOGA anunció que, a falta de tales mejoras, se aplicarían correcciones financieras a tanto alzado en los ejercicios posteriores. Pese a ello, únicamente observó mejoras durante los ejercicios 1995 y siguientes.

247 El Reino de España no ha rebatido esta afirmación. En efecto, en su escrito de réplica precisa que, una vez recibido el citado escrito en junio de 1995, las recomendaciones que figuran en él se integraron en los procedimientos de control de la AAO con el fin de que éstos se ajustaran a las exigencias del FEOGA. Sin embargo, no afirma que dichas recomendaciones se aplicaran a las comprobaciones efectuadas en relación con el ejercicio 1993. Por tanto, parece que las graves deficiencias del régimen de control observadas durante el período de liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1992 no se corrigieron por lo que se refiere a la campaña correspondiente al ejercicio 1993.

248 Esta constatación es válida con independencia de la apreciación de la eficacia de los controles que realizaron los servicios de la AAO en las empresas Andaluza y Porcuna.

249 En consecuencia, debe desestimarse el motivo que alega el Reino de España, basado en el carácter injustificado de la corrección a tanto alzado del 2 % del total de los gastos declarados por dicho Estado miembro en concepto de ayuda al consumo de aceite de oliva.

C. *Sobre la ayuda a la producción de forrajes desecados*

250 Según el punto 4.7.5.1 del informe de síntesis, el FEOGA advirtió un aumento espectacular de las cantidades producidas de forrajes desecados y de las solicitudes de ayuda durante las últimas campañas, mientras que el ganado español no ha experimentado la misma evolución. Esta circunstancia, así como la rápida desaparición de los forrajes desecados al sol en favor de los productos deshidratados artificialmente y la aparición de nuevas empresas de deshidratación especialmente prósperas en los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de efectuar una comprobación de la correcta aplicación de la normativa comunitaria en España.

251 Como resultado de dicha comprobación, el FEOGA advirtió que el control del hecho generador de la ayuda, es decir, la salida de los forrajes de la empresa, se limitaba a la existencia de la factura de venta y al certificado de pesada expedido por la propia empresa.

252 Asimismo, el FEOGA observó, durante varias visitas de inspección *in situ*, que la práctica corriente en España era un porcentaje de humedad en el momento de la entrada en almacén comprendido entre un 20 y un 25 % (siendo el mínimo observado de un 16 %). Estos productos presentan las características de los

forrajes desecados al sol. En consecuencia, las autoridades españolas tenían que haber considerado estos productos como secados al sol y haber abonado las ayudas correspondientes. Las citadas autoridades estaban obligadas a adoptar medidas eficaces para paliar el riesgo que representa para los fondos comunitarios el hecho de que un forraje secado al sol se declare como secado artificialmente (el porcentaje de la ayuda se duplica).

1. Alegaciones de las partes

253 El Reino de España alega que la argumentación principal según la cual, dado el grado de humedad de los forrajes a la entrada del almacén, las autoridades españolas tenían que haber considerado esos productos como secados al sol carece de pertinencia. En su opinión, puesto que la normativa comunitaria no establece un porcentaje mínimo de humedad a la entrada del producto en el proceso de desecación, el FEGA no puede imponer unilateralmente tal exigencia. En efecto, la normativa comunitaria no establece, por lo que se refiere a los forrajes desecados, ninguna otra condición más que la riqueza en proteínas y el porcentaje de humedad a la salida. Por tanto, carece de justificación cualquier corrección basada en exigencias diferentes.

254 La Comisión responde que el hecho de que las autoridades españolas no fijaran un grado mínimo de humedad de los forrajes como medida de control de las ayudas de que se trata constituye una infracción de la normativa comunitaria, como se desprende del objetivo y de la razón de ser de la ayuda a la producción de dichos forrajes.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

255 Es preciso recordar que el artículo 1 del Reglamento nº 1117/78 distingue entre los forrajes que se secan de manera artificial y los que se secan de otra manera, es

decir, al sol, contemplándose estos últimos en la letra b), guiones segundo y cuarto, de dicha disposición. La ayuda prevista para los productos secados al sol es igual a la concedida a los productos secados artificialmente menos el importe que tiene en cuenta la diferencia entre los costes de producción de estos últimos productos y los de los productos secados al sol (artículo 5, apartado 2, párrafo segundo, del citado Reglamento).

256 El Reino de España no niega ni el sensible incremento de las cantidades producidas que son objeto de solicitudes de ayuda sin un aumento paralelo del ganado, ni la rápida desaparición de los forrajes desecados al sol en favor de productos deshidratados artificialmente, como tampoco la aparición de nuevas empresas de deshidratación especialmente prósperas en los últimos años. En vista de estas consideraciones, es probable que, en realidad, se haya podido vender una parte de los forrajes supuestamente secados artificialmente sin que hayan sido objeto de una efectiva deshidratación artificial.

257 Con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 los Estados miembros han de adoptar las medidas necesarias para 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 de negligencias.

258 Tal como el Abogado General señala acertadamente en el punto 360 de sus conclusiones, el sistema de control establecido por los Estados miembros debe permitir detectar los fraudes consistentes, en el caso de las empresas de transformación, en percibir ayudas a la producción de forrajes desecados de manera artificial cuando los forrajes producidos han sido secados al sol, de modo que la operación de secado artificial ha sido simbólica o inexistente, al igual que los gastos generados por dicha operación.

259 La fijación de un grado mínimo de humedad, destinado a facilitar la identificación de estas prácticas fraudulentas mediante la definición de un criterio objetivo, físicamente medible, puede constituir un medio de luchar contra los riesgos de conceder ayudas indebidas a la producción de forrajes desecados, aunque la normativa comunitaria no lo haya previsto.

260 No obstante, en contra de lo que sostiene la Comisión, tal medida no constituye el único medio posible de evitar el fraude. La falta de un límite de esta índole no permite deducir que se ha incumplido el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70.

261 No es menos cierto que es responsabilidad del Estado miembro implicado asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA.

262 El Reino de España no ha demostrado que su sistema de control, a saber, la mera utilización de certificados de pesada y de facturas emitidas por la empresa de transformación, haya reducido de manera efectiva el riesgo de introducir productos prácticamente ya desecados en las instalaciones de secado artificial.

263 Procede subrayar al respecto que la prevención del fraude es esencial. La realidad y la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA deben garantizarse de manera efectiva, incluso cuando la normativa comunitaria no prevea medios concretos para estos fines.

264 De las consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse el motivo basado en la infracción de la normativa comunitaria relativa a la ayuda a la producción de forrajes desecados.

D. *Sobre la vulneración de principios generales de Derecho comunitario*

265 El Reino de España sostiene, con carácter general, que la Decisión impugnada se apoya en consideraciones erróneas y subjetivas y vulnera, en concreto, los principios de audiencia de la otra parte, de buena administración, de tipicidad de la sanción y, con carácter subsidiario, de proporcionalidad. Señala, además, la falta de prueba de las imputaciones realizadas.

1. Sobre la falta de prueba

266 Por lo que se refiere al motivo basado en la supuesta falta de prueba de las imputaciones de la Comisión, basta señalar que el Tribunal de Justicia ejerce su control sobre los elementos que justifican la corrección financiera garantizando el reparto de la carga de la prueba en el marco de un recurso de anulación interpuesto por un Estado miembro contra una decisión de la Comisión en materia de liquidación de cuentas del FEOGA. En este contexto, la cuestión de si se han aportado o no los elementos de prueba forma ya parte del examen de los motivos invocados por el Reino de España y valorados anteriormente; la falta de prueba no puede plantearse como motivo específico, sin ningún vínculo con una situación concreta.

2. Sobre los «principios de audiencia» de la otra parte y de buena administración

267 Parece que el Reino de España reprocha a la Comisión que no tuviera en cuenta las afirmaciones del Estado miembro y que no las cuestionara o rebatiera.

268 Procede señalar, en este sentido, que, si bien corresponde a la Comisión examinar escrupulosamente los argumentos y los elementos invocados por el Estado miembro implicado con el fin de comprobar, a la luz de los elementos aportados, el fundamento de la decisión que se va a adoptar, no es menos cierto que no tiene la obligación de cuestionarlos o rebatirlos expresamente.

3. Sobre el principio de legalidad de las sanciones

269 Basta recordar al respecto que, tal como se desprende del apartado 45 de la presente sentencia, las disposiciones de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 únicamente permiten que la Comisión asuma, con cargo al FEOGA, las cantidades abonadas de conformidad con las normas comunitarias. Por consiguiente, las correcciones aplicadas en el presente caso no pueden considerarse sanciones, sino que constituyen la consecuencia necesaria del carácter ilegal de los pagos que efectuó el Reino de España.

270 En cuanto a la exigencia previa de demostrar la posibilidad de causar un perjuicio serio al presupuesto comunitario, procede recordar, tal como resulta ya del apartado 146 de la presente sentencia, que la Comisión no tiene la obligación de demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios serios en este sentido (sentencia Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 29).

4. Sobre el principio de proporcionalidad

271 Es preciso recordar al respecto que el principio de proporcionalidad debe respetarse al aplicar las correcciones financieras con el fin de que éstas se limiten a lo que efectivamente sea necesario teniendo en cuenta la gravedad de los

incumplimientos detectados. En cuanto al respeto del principio de proporcionalidad en el marco de las ayudas a la producción abonadas a dos OPR, así como en el de las ayudas al consumo abonadas a una empresa de envasado, ya se examinó al analizar los motivos invocados, en este sentido, por el Reino de España.

272 Por lo que se refiere, con carácter más general, al régimen de ayudas a la producción y al consumo de aceite de oliva, o a la producción de forrajes desecados, el Gobierno español pretende haber demostrado que el sistema de control en España no presenta deficiencias tan importantes como las alegadas por la Comisión.

273 Basta recordar al respecto que, según una reiterada jurisprudencia, por lo que atañe al importe de la corrección financiera, la Comisión puede incluso rechazar que el FEOGA corra con la totalidad de los gastos efectuados si comprueba que no existen mecanismos de control suficientes (véase la sentencia de 18 de mayo de 2000, Bélgica/Comisión, C-242/97, Rec. p. I-3421, apartado 122).

274 De lo anterior resulta que debe desestimarse el motivo basado en la vulneración de los principios generales de Derecho comunitario.

Costas

275 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de España y haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Anular la Decisión 97/608/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, por la que se modifica la Decisión 97/333/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 1993, en la parte que afecta, por un lado, a la corrección a tanto alzado del 100 % de las ayudas declaradas relativas a la empresa N.R. Sevillano y, por otro lado, a la corrección a tanto alzado del 10 % del total de los gastos subvencionables relativos a la implantación del registro oleícola.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas al Reino de España.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de mayo de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet