SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

de 10 de septiembre de 2008 *

En el asunto T-370/05,

República Francesa, representada inicialmente por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A. Colomb, posteriormente por el Sr. M. de Bergues y la Sra. A.-L. During, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. M. Nolin, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2005/579/CE de la Comisión, de 20 de julio de 2005, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 199, p. 84), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria determinados gastos en concepto de una corrección relativa a la determinación de las superficies subvencionables mediante la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos durante el ejercicio 2001/2003,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. O. Czúcz, Presidente, y el Sr. J.D. Cooke y la Sra. I. Labucka (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de mayo de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 La normativa de base relativa a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) está constituida, en lo que se refiere a los gastos efectuados después del 1 de enero de 2000, por el Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

2 El artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/1999 establece lo siguiente :

«La Comisión decidirá los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria dispuesta en los artículos 2 y 3 si comprobase que los gastos no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias.

Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro en cuestión serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro dispondrá de un plazo de cuatro meses para solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar las respectivas posiciones; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que ésta examinará antes de adoptar una decisión de negativa de financiación.

La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Comunidad […]»

3 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento

(CEE) nº 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6), dispone:

«1. En el caso de que, a raíz de una investigación, la Comisión considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria, comunicará al Estado miembro de que se trate los resultados de sus comprobaciones e indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro.

La comunicación hará referencia al presente Reglamento. El Estado miembro deberá dar una respuesta dentro de un plazo de dos meses y la Comisión podrá, en consecuencia, modificar su posición. En casos justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.

Terminado el plazo fijado para la respuesta, la Comisión convocará a las partes a una reunión bilateral y éstas procurarán alcanzar un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse, así como sobre la evaluación de la gravedad de la infracción y del perjuicio financiero causado a la Comunidad Europea. Tras la citada reunión y pasada cualquier otra fecha posterior a la reunión bilateral fijada por la Comisión, en concertación con el Estado miembro, para la comunicación de información suplementaria, o si el Estado miembro no acepta la convocatoria en un plazo fijado por la Comisión, pasado este plazo, la Comisión comunicará oficialmente sus conclusiones al Estado miembro, haciendo referencia a la Decisión 94/442/CE de la Comisión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo cuarto del presente apartado, la referida comunicación evaluará los gastos que esté previsto excluir en virtud de la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70.

El Estado miembro notificará, sin demora, a la Comisión las medidas correctoras adoptadas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias y la fecha efectiva de su aplicación. La Comisión adoptará, en su caso, una o varias decisiones en aplicación de la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 para excluir, hasta la fecha efectiva de aplicación de las medidas correctoras, los gastos respecto de los cuales se han incumplido las normas comunitarias.»

4 El Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 179, p. 1, y corrección de errores en el DO L 271, p. 47), prevé en particular:

«*Artículo 11*

1. Se establece un régimen de reestructuración y reconversión de los viñedos.

2. El objetivo del régimen será la adaptación de la producción a la demanda del mercado.

3. Dicho régimen abarcará una o más de las acciones siguientes:

a) la reconversión varietal, incluida la efectuada mediante sobreinjertos,

b) la reimplantación de viñedos,

c) las mejoras de las técnicas de gestión de viñedos relacionadas con el objetivo del régimen.

En este régimen no se incluirá la renovación normal de los viñedos que hayan llegado al final de su vida natural.

[…]

Artículo 13

1. La ayuda a la reestructuración y a la reconversión se concederá únicamente si se ajusta a un plan establecido y, en su caso, aprobado por el Estado miembro. La ayuda adoptará las siguientes formas:

a) una compensación a los productores por la pérdida de ingresos derivada de la aplicación del plan, y

b) una participación en los costes de reestructuración y reconversión.

2. La compensación a los productores por la pérdida de ingresos podrá adoptar una de las siguientes formas:

a) una autorización para que coexistan las vides viejas y nuevas durante un período determinado que no podrá exceder de tres años, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo I del presente título, o

b) una compensación financiada por la Comunidad.

3. La participación comunitaria en la financiación de los costes de reestructuración y reconversión no superará el 50 % de dichos costes. No obstante, en las regiones correspondientes al objetivo nº 1 en virtud del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, la participación comunitaria no superará el 75 %. Sin prejuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14, los Estados miembros no podrán participar en la financiación en ningún caso.

[…]

Artículo 15

Las normas de desarrollo del presente capítulo se adoptarán de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 75.

Dichas normas podrán incluir, en particular, lo siguiente:

a) el tamaño de los viñedos en cuestión,

b) disposiciones que regulen la utilización de los derechos de replantación en general y los de nueva plantación concedidos en el contexto de planes de mejora material y a jóvenes agricultores, en la aplicación de los planes,

c) disposiciones concebidas para impedir un incremento del potencial de producción derivado de la aplicación de las disposiciones del presente capítulo,

d) importes máximos de la ayuda por hectárea.»

5 Los apartados 1, 2 y 4 del artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1227/2000 de la Comisión, de 31 de mayo de 2000, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1493/1999, en lo relativo al potencial de producción (DO L 143, p. 1), establecen, en particular, establecen, lo siguiente:

«1. Las autoridades competentes de los Estados miembros establecerán la dimensión mínima de la parcela que puede ser objeto de ayudas a la reestructuración y a la reconversión y la dimensión mínima de la parcela resultante de la reestructuración y la reconversión.

2. Las autoridades competentes de los Estados miembros establecerán:

a) las definiciones de las medidas previstas en los planes;

b) los plazos para su ejecución, que no superarán los cinco años;

c) la obligación de hacer figurar en todos los planes, para cada ejercicio financiero, las medidas que deben realizarse en dicho ejercicio, y la superficie afectada por cada medida;

d) los procedimientos de seguimiento de dicha ejecución.

[…]

4. Las autoridades competentes de los Estados miembros establecerán las disposiciones que regirán el ámbito de aplicación concreto y los niveles de la ayuda que se conceda. No obstante lo dispuesto en el capítulo III del título II del Reglamento […] nº 1493/1999 y en el presente capítulo, esas disposiciones podrán prever el pago de importes a tanto alzado, los niveles máximos de la ayuda por hectárea y la modulación de la ayuda sobre la base de criterios objetivos. Dichas disposiciones establecerán un aumento adecuado de los niveles de ayuda en los casos en que los derechos de replantación, derivados del arranque previsto en el plan, se utilicen al ejecutar el plan.»

6 El artículo 15 *bis* del Reglamento nº 1227/2000, introducido por el Reglamento (CE) nº 1342/2002 de la Comisión, de 24 de julio de 2002 (DO L 196, p. 23), que modifica dicho Reglamento nº 1227/2000, dispone:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 15, los Estados miembros podrán establecer que la ayuda se pague una vez se haya comprobado la ejecución de todas las medidas que figuren en la solicitud de ayuda. Si, con ocasión de la verificación, se comprueba que el conjunto de medidas que figura en la solicitud de ayuda no se ha ejecutado totalmente, pero se ha ejecutado en más del 80 % de las superficies correspondientes dentro de los plazos establecidos, la ayuda se abonará una vez deducido un importe igual al doble de la ayuda suplementaria que debería haberse concedido por la ejecución del conjunto de las medidas en la totalidad de las superficies.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Estado miembro podrá establecer que la ayuda se pague a los productores a título de anticipo para una medida determinada antes de que dicha medida haya sido ejecutada, a condición de que haya comenzado la ejecución de la medida específica y de que el beneficiario haya constituido una garantía por un importe igual al 120 % de la ayuda. A efectos de lo dispuesto en el Reglamento

(CEE) nº 2220/85, la obligación será ejecutar la medida considerada en los dos años siguientes a la concesión del anticipo.

Esta duración podrá ser adaptada por el Estado miembro cuando:

a) las superficies en cuestión estén comprendidas en zonas que hayan sufrido una catástrofe natural reconocida por las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate;

b) un organismo reconocido por el Estado miembro de que se trate haya certificado la existencia de problemas sanitarios que afecten al material vegetal e impidan la realización de la medida prevista.

Si, con ocasión de la verificación, se comprueba que la medida que figura en la solicitud de ayuda y por la que se haya recibido un anticipo no se ha ejecutado totalmente, pero se ha ejecutado en más del 80 % de las superficies correspondientes dentro de los plazos establecidos, la garantía se liberará una vez deducido un importe igual al doble de la ayuda suplementaria que debería haberse concedido por la ejecución de la medida en la totalidad de las superficies.

Cuando el productor renuncie al anticipo, dentro de un plazo establecido por el Estado miembro en cuestión, se liberará un 95 % de la garantía. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el plazo que hayan establecido en aplicación de este párrafo.

Cuando el productor renuncie a la ejecución del conjunto de las medidas, dentro de un plazo establecido por el Estado miembro de que se trate, reembolsará el anticipo en caso de que éste ya haya sido pagado y seguidamente se liberará un 90 % de la garantía. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el plazo que hayan establecido en aplicación de este párrafo.

3. En aplicación de este artículo, se aplicará una tolerancia del 5 % en la comprobación de las superficies en cuestión.»

Antecedentes del litigio

Método de cálculo de la ayuda aplicado por la República Francesa

7 Mediante la Decisión 2005/579/CE de la Comisión, de 20 de julio de 2005, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 199, p. 84; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), se impusieron ciertas correcciones financieras a la República Francesa al haber considerado la Comisión que este Estado miembro había incluido superficies no subvencionables en el cálculo de los costes de las operaciones de reestructuración y reconversión de los viñedos.

8 Según resulta de los documentos obrantes en autos y, en particular, del informe del órgano de conciliación y de las órdenes interministeriales relativas a los requisitos de atribución de la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos para los ejercicios 2000/2001 y 2001/2002 (véase *Journal officiel de la République française,* de

24 de mayo de 2001 y de 5 de abril de 2002 respectivamente), las autoridades francesas optaron por el pago a tanto alzado. Las ayudas se abonaban por hectárea de superficie de parcela reestructurada (euros por hectárea).

9 El cálculo de los costes tiene en cuenta las superficies de las viñas que incluyen las cabeceras, es decir, los espacios laterales y al final de la línea que son necesarios para el paso y viraje de la maquinaria de cultivo de las viñas, como por ejemplo los tractores y las máquinas para vendimiar.

10 Este cálculo se efectúa, por tanto, sobre la base de la descripción de una parcela tipo definida como la viña de una hectárea, de forma rectangular y en llano, que comprende las cabeceras necesarias para el paso de las máquinas agrícolas, de un 10 % de la superficie, o sea, 6 metros al final de la línea.

11 Para tener en cuenta formas de parcelas diferentes y topografías particulares, se definió un ábaco, es decir, un cuadro de márgenes, para proceder al cálculo de las superficies. Este fija un porcentaje máximo admisible de superficies no plantadas de viñas, que es, por ejemplo, del 30 % para las parcelas cuya superficie plantada de viñas es inferior a 35 áreas y de 5 % para las parcelas cuya superficie plantada de viñas es superior a 15 hectáreas.

12 Los diferentes costes de una plantación de viñas se individualizaron por capítulo, tales como la compra de las plantas, los tratamientos fitosanitarios, la mano de obra. Por lo demás, sólo los costes sistemáticos, es decir, los que no son ocasionales, se computan en el cálculo del importe a tanto alzado. Los datos sobre los costes los transmitieron las Cámaras de Agricultura y se actualizan en caso necesario.

13 El nivel de indemnización fue modulado en función de cuatro criterios: la pertenencia a un grupo de productores, la condición de joven agricultor, la suscripción de un contrato territorial de explotación (CTE) y el origen de los derechos de plantación. El nivel máximo corresponde a una plantación realizada, con derechos nacidos de un arranque en la explotación producido con posterioridad al 31 de julio de 2000, por un joven agricultor perteneciente a un grupo de productores y que haya firmado un CTE.

14 Con el fin de garantizar que, con arreglo al artículo 13, apartado 3, del Reglamento nº 1493/1999, la ayuda no excede el 50 % de los costes de reestructuración, los niveles a tanto alzado fueron fijados asegurándose de que el nivel más elevado de ayuda no exceda el 50 % del coste menos elevado de una plantación.

Procedimiento que condujo a la Decisión impugnada

15 Los servicios de la Comisión procedieron a una inspección en Francia, del 23 al 27 de septiembre de 2002, sobre el sistema de atribución de la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos.

16 El 10 de febrero de 2003, a raíz de esta inspección, la Comisión envió a las autoridades francesas una comunicación con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95.

17 El 20 de mayo de 2003, las autoridades francesas respondieron a esta comunicación.

18 El 30 de septiembre de 2003, la Comisión organizó una reunión bilateral con las autoridades francesas.

19 El 22 de julio de 2004, tras esta reunión, la Comisión dirigió a las autoridades francesas una comunicación formal en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 1663/95, mediante la cual confirmaba su posición según la cual la concesión de ayudas a la reestructuración y a la reconversión del viñedo no había sido efectuada de conformidad con las normas comunitarias para los ejercicios 2001 y siguientes. La Comisión hacía referencia, en particular, a los resultados del control efectuado, por iniciativa propia, sobre una muestra aleatoria de 50 expedientes que fueron objeto de un pago en el ejercicio 2001, que demostraba que la superficie realmente plantada con pies de viña sólo representaba una media del 90 % de la superficie considerada subvencionable. Los servicios de la Comisión estimaron entonces que la diferencia de superficie del 10 % correspondía a la parte no subvencionable de los gastos efectuados para la reestructuración del viñedo. Por consiguiente, la Comisión llegó a la conclusión de que debía aplicarse una corrección financiera del 10 % en lo que se refiere a los gastos declarados durante el período que fue objeto de la inspección comunitaria.

20 El 4 de octubre de 2004, las autoridades francesas sometieron el caso al órgano de conciliación, que se reunió el 2 de marzo de 2005 y emitió su informe el 21 de marzo de 2005. El órgano de conciliación llegó a la conclusión de que era posible, sobre todo en el caso de pequeños viñedos, que la ayuda fuese atribuida a superficies que no habían corrido con gastos de reestructuración. Señaló además que, en el plazo que le había sido impartido, era imposible conciliar las posiciones de sendas partes.

21 Tras la reunión del órgano de conciliación, pero demasiado tarde para que éste pudiese tener en cuenta la información, las autoridades francesas comunicaron la información adicional relativa al riesgo, alegado por la Comisión, de exceder el umbral de la financiación comunitaria. Esta información versaba, en particular, sobre los resultados de cálculos que demostraban que, incluso partiendo de una hipótesis extrema según el sistema francés de ayudas, el importe máximo de exceso de los costes en el conjunto del territorio francés era de 2.294 euros y, para la campaña vitícola 2000/2001, el nivel

medio de ayuda era de 4.751 euros por hectárea, es decir, un importe bastante inferior a 7.716 euros por hectárea, cifra que corresponde al 50 % del coste de una operación de reestructuración. Para las campañas vitícolas de 2001 y de 2002, las cifras son, respectivamente, de 6.197 euros por hectárea y de 8.371 euros por hectárea.

22 El 4 de mayo de 2005, la Comisión envió un escrito a las autoridades francesas en el que exponía su postura final.

23 El 20 de julio de 2005, la Comisión adoptó la Decisión impugnada e impuso, en particular, a la República Francesa una corrección puntual del 10 % para la parte de la superficie reestructurada o reconvertida.

Procedimiento y pretensiones de las partes

24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de septiembre de 2005, la República Francesa interpuso el presente recurso.

25 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió abrir la fase oral.

26 En la vista celebrada el 14 de mayo de 2008, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

27 La República Francesa solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada, en la medida en que excluye de la financiación comunitaria la cantidad de 13.519.122,05 euros, en concepto de una corrección relativa a la determinación de las superficies subvencionables mediante la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos durante el ejercicio 2001/2003.

— Condene en costas a la Comisión.

28 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la Repúbica Francesa.

Fundamentos de Derecho

Alegaciones de las partes

29 La República Francesa invoca dos motivos, basados, el primero, en la infracción del Reglamento nº 1258/1999 y, el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación.

30 Por lo que se refiere al primer motivo, basado en la infracción del Reglamento nº 1258/1999, la República Francesa sostiene que la Comisión excluyó de la financiación comunitaria gastos que, sin embargo, fueron efectuados de conformidad

con las normas comunitarias y que, en cualquier caso, se trataba de gastos que no causaban perjuicio alguno al presupuesto comunitario. De ello la República Francesa deduce que la Comisión infringió lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/1999.

31 Durante la vista, y de conformidad con lo que había señalado el órgano de conciliación, la Comisión destacó que la cuestión principal que se planteaba en el caso de autos se refería al método de cálculo aplicado por la República Francesa, al quedar limitados los riesgos de que se perjudicara el presupuesto comunitario a uno o dos casos puntuales que podían provocar la superación del margen de financiación comunitaria.

Sobre la alegación según la cual los gastos se efectuaron de conformidad con las normas comunitarias

32 La República Francesa señala que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en materia de liquidación de cuentas de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por la Sección de Garantía del FEOGA, si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas comunitarias, una vez probada dicha infracción, 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. En el caso de autos, continúa la República Francesa, la Comisión no ha probado la existencia de una infracción de las normas comunitarias.

33 La República Francesa considera que la definición de la superficie subvencionable, en la que se apoya la Comisión y según la cual la superficie que debe tenerse en cuenta para la financiación comunitaria es la superficie plantada de pies de viña, no se deduce de la normativa comunitaria. En estas circunstancias, la única obligación que recae sobre el

Estado miembro es la de garantizar que la participación de la Comunidad en la financiación de los costes de reestructuración y reconversión no exceda 50 % de dichos costes.

34 La República Francesa sostiene que el artículo 13, apartado 4, del Reglamento nº 1227/2000 autoriza a los Estados miembros a prever el pago de importes a tanto alzado. Además, la normativa comunitaria no especifica los métodos de cálculo de estos importes, ni tampoco define el concepto de superficie subvencionable. Corresponde por tanto a los Estados miembros establecer estas definiciones, con la única condición de que la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos no exceda 50 % de estos costes. La República Francesa considera haber definido el concepto de superficie subvencionable de manera coherente con el conjunto de disposiciones que rigen la organización común del mercado vitivinícola.

35 La República Francesa niega haber disminuido, como alega la Comisión, el importe de ayuda a tanto alzado y haber compensado esta disminución mediante una atribución de ayuda a una superficie no subvencionable, teniendo en cuenta ilegalmente las cabeceras cuando sólo los pies de viñas eran subvencionables. Igualmente sostiene que el sistema de financiación tampoco tiene por objeto establecer una compensación entre beneficiarios. Al contrario, la República Francesa estima haber calculado un importe a tanto alzado sobre la base de los costes reales, que aplicó a superficies que consideraba subvencionables por remisión al conjunto de las disposiciones aplicables a la organización común del mercado vitivinícola.

36 En cuanto a las consideraciones prácticas, la República Francesa señala que, entre los diferentes capítulos de gastos de una operación de plantación, sólo la provisión de plantas de vides depende exclusivamente de la superficie plantada de viñas. Los demás capítulos, tales como la preparación del suelo que implica la nivelación y el drenaje, se refieren igualmente a las cabeceras.

37 Añade que la movilización de medios técnicos y recursos humanos, y por tanto, los costes globales, por hectárea, aumentan a medida que la superficie disminuye y que la proporción de cabeceras es tanto más alta cuando la superficie es pequeña.

38 La República Francesa señala igualmente que, si, para la reestructuración de los viñedos, sólo se tuviese en cuenta la superficie plantada de pies de viñas, los viticultores se verían tentados de reducir al máximo la superficie no plantada añadiendo pies de viña, lo que tendría como consecuencia un incremento del potencial de la producción.

39 Por lo demás, la República Francesa opina que el hecho de no tener en cuenta las cabeceras para la concesión de la ayuda, no se traduce necesariamente en una disminución de los gastos. En efecto, el importe a tanto alzado de la ayuda que se calcula en relación con los costes de reestructuración de una parcela de una hectárea, incluidas las cabeceras, se vería afectado en adelante a una superficie más pequeña. La disminución de la superficie indemnizada sería compensada entonces mediante el aumento del nivel de indemnización.

40 Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, aunque la ayuda a la reestructuración reviste la forma de una participación en los costes de la reestructuración, no es posible disociarla del concepto de «superficie de viña con derechos de plantación». En efecto, resulta de las disposiciones del artículo 15 del Reglamento nº 1493/1999 y del artículo 13 del Reglamento nº 1227/2000 que corresponde a los Estados miembros adoptar las dimensiones de una superficie mínima que pueda beneficiarse de una ayuda a la reestructuración y a la reconversión. El artículo 15 *bis* del Reglamento nº 1227/2000 define las consecuencias financieras de la ejecución parcial de las medidas que figuran en la solicitud de ayuda, al establecer un límite de trabajos ejecutados sobre más del 80 % del territorio para la ejecución de los pagos.

41 De la misma forma, existe claramente una conexión entre el régimen de ayuda y el registro vitícola. Tanto para el registro como para la atribución de la ayuda a la reconversión y reestructuración de los viñedos, se tiene en cuenta la superficie plantada. Por lo que se refiere al establecimiento del registro, la parcela de viñas figura definida en el artículo 2, letra f), del Reglamento (CEE) nº 649/87 de la Comisión, de 3 de marzo de 1987, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al establecimiento del registro vitícola comunitario (DO L 62, p. 10), como «una porción continua de terreno delimitada en el catastro».

42 Según la República Francesa, resulta de cuanto precede que la Comisión excluyó erróneamente de la financiación comunitaria la cantidad de 13.519.122,05 euros, puesto que esta cantidad corresponde a gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias.

43 La Comisión replica que la determinación del importe de la ayuda responde a criterios autónomos distintos a los criterios para determinar la subvencionabilidad de las superficies mediante dicha ayuda. Estima que aunque las autoridades francesas disminuyeran el importe de la ayuda a tanto alzado, no por ello podían aumentar en la misma proporción las superficies subvencionables, al responder las dos fases del procedimiento a criterios muy específicos y a «reglas diferentes». Para corroborar dicha afirmación, la Comisión hace referencia, por analogía, a la distinción entre los criterios de selección y los criterios de atribución en materia de contratos públicos (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2003, GAT, C-315/01, Rec. p. I-6351).

44 Desde un punto de vista práctico, la Comisión recuerda que, en determinados casos, la ayuda fue concedida para la totalidad de la superficie reivindicada por el productor, cuando la superficie efectivamente plantada de viñas sólo representaba 70 % de dicha superficie. Se trata claramente de un «exceso de compensación», que va más allá de lo que ha sido esgrimido por las autoridades francesas.

45 La Comisión se opone igualmente a la asimilación de los derechos de plantación al régimen de reestructuración y de reconversión y, por tanto, al cálculo según el mismo método de las superficies que beneficien de derechos de plantación y de las superficies que beneficien de la ayuda. A este respecto, hace referencia al artículo 13, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1493/1999, que establece que la ayuda a la reestructuración y a la reconversión adoptará la forma de una participación en los costes de reestructuración y reconversión, mientras que la ayuda en forma de derechos de replantación hace referencia a una superficie.

46 La Comisión aplica el mismo razonamiento respecto a la asimilación del registro vitícola informatizado a dicho régimen, máxime cuando, en virtud del artículo 2, letra f), del Reglamento nº 649/87, la parcela figura definida como una porción continua de terreno delimitada en el catastro, incluyendo por tanto las cabeceras. La Comisión hace referencia al artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 2729/2000 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2000, que establece disposiciones de aplicación relativas a los controles en el sector vitivinícola (DO L 316, p. 16), que prevé, en particular, que el abandono definitivo y las reestructuraciones y reconversiones que se beneficien de una contribución comunitaria serán objeto de una comprobación sistemática sobre el terreno. Según la Comisión, esta disposición introdujo una distinción formal y explícita entre los aspectos generales del potencial de producción y las medidas específicas relativas al abandono y a la reestructuración y a la reconversión. Para estas últimas, para las que existe una contribución financiera comunitaria, la comprobación sistemática sobre el terreno es obligatoria. Ahora bien, esta comprobación tiene por objeto dos elementos sustanciales del régimen, a saber la medición de superficies y la realidad de las acciones que se beneficien de una contribución financiera.

47 Por lo que se refiere a la alegación de la República Francesa relativa a los riesgos de que aumenten las cantidades efectivamente recolectadas, la Comisión indica que la legislación comunitaria impone a los Estados miembros que garanticen que no habrá incremento global del potencial de producción. La Comisión rechaza igualmente la alegación de la República Francesa basada en el riesgo de aumento de los gastos, y arguye que adopta anualmente una decisión por la que se fijan asignaciones financieras indicativas a los Estados miembros y que esta atribución inicial limita el reembolso por el FEOGA.

Sobre la alegación según la cual el método de cálculo adoptado por las autoridades francesas no perjudica al presupuesto comunitario

48 La República Francesa considera que la Comisión no ha presentado indicios importantes que demuestren que el método aplicado por Francia puede causar un perjuicio al presupuesto comunitario. La República Francesa niega la afirmación de la Comisión, contenida en la nota de 17 de febrero de 2005 presentada al órgano de conciliación, según la cual, en un caso, la ayuda abonada alcanzó 51,6 % y el exceso por tanto fue de 1,6 %.

49 La República Francesa indica que, para que la ayuda no pueda en ningún caso exceder 50 % de los costes de la reestructuración y de la reconversión, los niveles a tanto alzado fueron fijados para garantizar que el nivel de ayuda más elevado adoptado no exceda el 50 % del coste menos elevado de una plantación. En este sentido, para la campaña vitícola 2000/2001, al ser 15.432 euros el coste menos elevado comprobado de la reconstrucción y de la reconversión, el límite superior se eleva a 7.716 euros y el nivel de indemnización máxima queda fijado en 7.170 euros. Para la campaña 2001/2002, al ser 16.743 euros el coste menos elevado comprobado, el límite superior ha sido fijado en 8.371 euros y el importe de indemnización máxima queda fijado en 8.000 euros. Por consiguiente, debido al carácter de importe a tanto alzado de la ayuda, la gran mayoría de viticultores que proceden a una operación de reestructuración o de reconversión de sus viñedos, percibieron ayudas que no alcanzaron el 50 % de los costes efectuados.

50 La República Francesa añade que, incluso partiendo de la hipótesis extrema de nivel máximo de 7.170 euros por hectárea, comparándola al coste de plantación de Languedoc-Roussillon, que tiene el coste de plantación más bajo del conjunto de regiones francesas, y por una parcela inferior a 80 áreas cuyas cabeceras representan un 25 %, el riesgo de exceder el límite del 50 % de los costes de reestructuración puede ser estimado en una media de 3,2 % y sólo afecta a 10 hectáreas para todo el territorio francés. Por consiguiente, el exceso máximo de los costes para el conjunto de dicho territorio es el resultado de la fórmula siguiente: 10 hectáreas x 0,032 x 7.170 euros por hectárea = 2.294 euros.

51 Según la República Francesa, este bajo importe debe ser relativizado en relación con las ayudas inferiores al 50 % que hayan podido abonarse en diferentes situaciones. Por consiguiente, considera que, incluso si se tuviese que tomar en consideración la hipótesis extrema adoptada por la Comisión, las consecuencias financieras para el presupuesto de la Comunidad son, en cualquier caso, inexistentes.

52 La Comisión replica que es completamente irrelevante que el importe de la indemnización máxima haya sido fijado por debajo del coste menos elevado de una plantación. A su juicio, el hecho de que las autoridades francesas hayan minimizado el importe de la ayuda a tanto alzado, no les autorizaba, por ello, a financiar superficies no subvencionables. En apoyo de su alegación, la Comisión invoca la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de julio de 2006, Bélgica/Comisión (T-221/04, no publicada en la Recopilación), y alega que, en esta sentencia, se declaró que todo pago irregular de una ayuda implica una cantidad percibida en exceso y, por tanto, un perjuicio para el FEOGA.

53 La Comisión señala que el ejemplo que dio, con el fin de probar que para una parcela el nivel de subvención había sido del 51,6 %, había sido utilizado simplemente con carácter ilustrativo y que, en ningún caso, las autoridades francesas podían, basándose en este ejemplo, justificar el hecho de que no existía ningún perjuicio para el presupuesto comunitario. Por consiguiente, la Comisión afirma que el cálculo del perjuicio indicado en la demanda, que se basa en un exceso del 1,6 %, no puede tomarse en consideración.

54 La Comisión expone, en cambio, que sobre la base de una muestra de 50 expedientes en los cuales cada parcela reestructurada fue medida de nuevo por las autoridades francesas a petición suya, se constató que aproximadamente un 10 % de las superficies no subvencionables se beneficiaron de la ayuda. Es indiscutible que esto ha causado un perjuicio al presupuesto comunitario.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre el concepto de superficie subvencionable

55 Debe subrayarse que la legislación comunitaria, y, más concretamente, el artículo 13 del Reglamento nº 1227/2000, dispone expresamente que es competencia de los Estados miembros establecer las disposiciones que rigen el ámbito de aplicación preciso y los niveles de ayuda que se conceda, en particular, aquéllas que prevean el pago de importes a tanto alzado, los niveles máximos de ayuda por hectárea y la modulación de la ayuda sobre la base de criterios objetivos.

56 De la descripción del método adoptado por las autoridades francesas para el cálculo de la ayuda a la reestructuración y a la reconversión (véanse los apartados 8 a 15 *supra),* resulta que estas últimas han aplicado un sistema que responde totalmente a los criterios legislativos antes mencionados. Además, ha de observarse que la legislación comunitaria no define el concepto de «superficie subvencionable», lo cual no es rebatido por la Comisión.

57 Por consiguiente, no existe fundamento legal alguno para prohibir a la República Francesa la inclusión de las cabeceras en las superficies de referencia con el fin de determinar los pagos. Contrariamente a lo que, en esencia, alega la Comisión, el artículo 13, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1493/1999 no regula en absoluto esta cuestión.

58 Por tanto, queda por examinar si, con ello, el sistema francés ha creado efectivamente un riesgo de perjuicio al presupuesto comunitario.

— Sobre el riesgo de exceder el umbral de la financiación comunitaria

59 Con carácter preliminar, respecto a la referencia que hace la Comisión a la sentencia Bélgica/Comisión, antes citada (apartado 86), en la que se declaró que todo pago irregular de una ayuda implica una cantidad percibida en exceso y, por tanto, un perjuicio para el FEOGA, ha de observarse que, de acuerdo con lo que ha sido señalado anteriormente en los apartados 56 y 57, al no ser contrario a la legislación comunitaria el sistema establecido en Francia respecto a la atribución de ayudas a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos, la solución adoptada en esta sentencia no se aplica al presente caso.

60 Asimismo, en cuanto a los resultados del control sobre la muestra aleatoria de 50 expedientes que fueron objeto de un pago en el ejercicio presupuestario de 2001, que demostraban que la superficie subvencionable que incluye el espacio de plantación, es decir, el ancho equivalente a la mitad de la distancia entre los pies de viña, sólo representa una media del 90 % de la superficie subvencionable, ha de observarse que, como ha sido señalado anteriormente, la legislación comunitaria no exige que los Estados miembros excluyan las cabeceras de las superficies de referencia a efectos de determinar los pagos. La alegación de la Comisión por la que invoca los resultados del control efectuado con vistas a establecer que se ha excedido el umbral de financiación comunitaria no es, en sí, por lo tanto, pertinente.

61 De cuanto precede resulta que, al quedar excluida la presunción automática de la ilegalidad de los gastos efectuados en el marco del sistema de pago francés, ha de evaluarse el riesgo real de que se exceda el umbral de financiación comunitaria a cargo del FEOGA.

62 Durante la vista, la Comisión mantuvo, principalmente, que la legislación comunitaria tiene por objeto la financiación de los costes, de forma que las cabeceras, que no generan gastos de reestructuración y de reconversión, no son subvencionables mediante financiación comunitaria.

63 En cuanto a esta alegación, ha de señalarse que no resulta de los documentos obrantes en autos que las partes hayan examinado detalladamente la cuestión de si las cabeceras podían efectivamente generar determinados costes indemnizables a cargo de los fondos comunitarios en el marco de las operaciones de reestructuración y de reconversión.

64 Es más, en la comunicación de 10 de febrero de 2003, enviada con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95 a las autoridades francesas (véase el apartado 17 *supra),* la Comisión señaló que «el análisis de los costes necesarios a las operaciones de reestructuración y de reconversión del viñedo demuestra que la ayuda a tanto alzado concedida está principalmente vinculada a la superficie efectivamente plantada de pies de viña». La misma observación se realiza en el escrito de 22 de julio de 2004 de la Comisión, que constituye la comunicación formal en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95 y del artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45).

65 De los dos escritos antes citados, resulta por tanto, que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión no excluyó que las cabeceras puedan, en efecto, generar gastos en el marco del ejercicio de reestructuración y de reconversión.

66 Aun cuando la Comisión haya defendido durante la vista una tesis diferente, al negar que las cabeceras puedan generar gastos subvencionables mediante la ayuda de que se trata, no puede descartarse que los costes de preparación del suelo, entre los que figuran el drenaje y la nivelación, a los cuales hace referencia la República Francesa, se refieran igualmente a las cabeceras. Estos trabajos, y por consiguiente los costes que los mismos implican, pueden estar vinculados a acciones amparadas en el régimen de reestructuración y de reconversión de los viñedos, conforme al artículo 11 del Reglamento nº 1493/1999.

67 En la medida en que sólo en el momento de la fase oral negó la Comisión la existencia de gastos vinculados a las cabeceras, no puede reprocharse a la República Francesa que no haya presentado pruebas detalladas que permitan demostrar lo contrario. Habida cuenta de que no puede descartarse que las cabeceras generen gastos subvencionables mediante la ayuda a la reestructuración y a la reconversión, esta alegación de la Comisión debe ser, en consecuencia, desestimada.

68 Por lo demás, desde un punto de vista práctico, es poco probable que el viticultor individual gestione su viñedo a la luz de las diversas funciones de las distintas parcelas. Es mucho más probable que el importe bruto de los costes con que corre el viticultor sea dividido por el número de hectáreas en su propiedad. La República Francesa señala, por tanto, acertadamente, que la exclusión de las cabeceras a efectos de la concesión de la ayuda no se traduce necesariamente en una disminución de los gastos. En efecto, el importe a tanto alzado de la ayuda, que se calcula en referencia a los costes de reestructuración de una parcela de una hectárea, incluyendo las cabeceras, queda afectado, en adelante, a una superficie más pequeña. La disminución de la superficie indemnizada se compensa entonces por el aumento del nivel de indemnización.

69 Por consiguiente, al preconizar una distinción estricta entre las diferentes superficies del viñedo, la Comisión persigue la creación de un concepto artificial e inútil que, además, no se desprende de la legislación comunitaria aplicable.

70 Además, respecto a la cuestión de si el sistema de pago francés presenta las garantías necesarias con el fin de asegurar que no se exceda el umbral de financiación comunitaria, debe señalarse lo siguiente.

71 En primer lugar, de los documentos obrantes en autos se desprende que los gastos que tiene en cuenta la República Francesa para establecer los importes que deben abonarse a los viticultores son perfectamente reales, ya que las organizaciones regionales agrícolas recogen los datos respectivos.

72 En segundo lugar, la República Francesa ha adoptado dos medidas con el fin de garantizar que la participación de la Comunidad en la financiación de los costes de la reestructuración y reconversión no exceda el 50 % de estos costes, a saber, por un lado, que sólo los costes sistemáticos se computen en el cálculo del importe a tanto alzado, excluyendo así todos los costes ocasionales con que corren los viticultores, y, por otro lado, que los niveles a tanto alzado se fijen garantizando que el nivel de ayuda más elevado adoptado no exceda el 50 % del coste menos elevado de una plantación.

73 Procede señalar que, al adoptar el método del pago a tanto alzado, es inevitable la existencia de ciertas diferencias entre los gastos reales y la ayuda concedida. Las cabeceras no dependen de la dimensión de la parcela, sino de su forma y de las restricciones del cultivo así como del paso de la maquinaria agrícola. De ello resulta que cuanto más pequeña es la parcela, mayor es el porcentaje de superficie no plantada de pies de viña. Es posible que el propietario de un pequeño viñedo con forma irregular reciba un importe proporcionalmente más elevado que un propietario de un gran viñedo con forma rectangular y en llano, incluyendo cabeceras que representen un 5 % o menos de su superficie. No obstante, el Reglamento nº 1493/1999 reconoce expresamente la legitimidad de los pagos a tanto alzado, que implican necesariamente cierta aproximación de las indemnizaciones pagadas a los diferentes viticultores que se encuentran cada uno en una situación diferente. Esta imprecisión, que es inevitable en el marco de cálculos de importes a tanto alzado, no puede, en sí misma, ser interpretada en el sentido de causar un prejuicio al presupuesto comunitario.

74 En cuanto al riesgo de que se exceda el umbral de financiación comunitaria, la República Francesa ha presentado información exhaustiva que se refiere a dos aspectos pertinentes en el presente asunto.

75 En primer lugar, las autoridades francesas informaron al órgano de conciliación de que, para la campaña vitícola 2000/2001, los niveles de ayuda para las operaciones de reestructuración y de reconversión variaban entre 1.680 euros por hectárea y 7.170 euros por hectárea, en función de los criterios aplicables al solicitante y al origen de los derechos de plantación utilizados. El nivel medio era de 4.751 euros por hectárea, o sea, un importe considerablemente inferior a 7.716 euros por hectárea

(importe correspondiente al 50 % del coste de una operación de reestructuración estimada en 15.432 euros por hectárea). En cuanto a la campaña vitícola 2001/2002, los niveles de ayuda variaban entre 2.170 y 8.000 euros por hectárea y el nivel medio se elevaba a 6.197 euros por hectárea, o sea un importe inferior a 8.371 euros por hectárea (importe correspondiente al 50 % del coste de una operación de reestructuración estimada en 16.743 euros por hectárea). Por consiguiente, según los datos presentados por la República Francesa, el importe medio de ayuda atribuida es muy inferior al nivel máximo del 50 % previsto por el Reglamento nº 1493/1999.

76 En segundo lugar, las autoridades francesas han demostrado que, en un caso teórico de aplicación de parámetros casi extremos, es decir, el de un nivel máximo de ayuda concedida en la campaña 2000/2001, comparado al coste de plantación más bajo de la región francesa de Languedoc-Roussillon y para una parcela inferior a 80 áreas en la que las cabeceras representaran 25 % de su superficie, el riesgo de que se excediera el límite máximo de los costes sería excesivamente bajo, y correspondería a un importe de 2.294 euros para el conjunto del territorio francés.

77 Respecto a las objeciones de la Comisión sobre la procedencia de esta alegación (véase el apartado 53 *supra),* procede señalar que la República Francesa ha transmitido la información de que se trata en respuesta al cálculo presentado como ejemplo por la Comisión en una nota dirigida al órgano de conciliación. Además, habida cuenta del hecho de que los parámetros casi extremos que caracterizan el sistema francés de pago han sido utilizados para efectuar dicho cálculo, el ejemplo así proporcionado por las partes es suficientemente revelador para ser tomado en consideración.

78 A mayor abundamiento, ha de señalarse que, aunque esta información haya sido comunicada con retraso al órgano de conciliación, la Comisión estaba en posesión de ésta en el momento de la adopción de la Decisión impugnada. En cualquier caso, según el artículo 1 de la Decisión 94/442, «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión». En consecuencia, la Comisión pudo haber tomado en consideración dicha información.

79 Debe señalarse además que la propia Comisión admite que el exceso del umbral de financiación comunitaria, si se ha producido, sólo afecta a uno o dos casos puntuales.

80 Por último, como ya se ha demostrado suficientemente con arreglo a Derecho que el sistema francés cumple con el artículo 13, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1493/1999 y con el artículo 13 del Reglamento nº 1227/2000, las alegaciones esgrimidas por las partes en relación con la supuesta asimilación de los derechos de plantación al régimen de reestructuración y de reconversión no son pertinentes a efectos de la resolución del presente asunto.

81 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede considerar que el sistema francés de atribución de ayudas a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos cumple con la legislación comunitaria y que no existe riesgo real alguno de que se exceda el umbral de la financiación comunitaria en el sentido del artículo 13 del Reglamento nº 1493/1999.

82 En consecuencia, al excluir de la financiación comunitaria los gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias, la Comisión infringió las disposiciones del artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/1999.

83 Procede estimar, por tanto, el presente motivo.

84 De ello resulta, sin que sea necesario examinar el segundo motivo, que debe anularse la Decisión impugnada.

Costas

85 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, de acuerdo con lo solicitado por la República Francesa.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta),

decide:

1) **Anular la Decisión 2005/579/CE de la Comisión, de 20 de julio de 2005, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria la cantidad de 13.519.122,05 euros, en concepto de una corrección impuesta a la República Francesa relativa a la determinación de las superficies subvencionables mediante la ayuda a la reestructuración y a la reconversión de los viñedos durante el ejercicio 2001/2003.**

2) Condenar en costas a la Comisión.

Czúcz Cooke Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de septiembre de 2008.

El Secretario El Presidente

E. Coulon O. Czúcz