CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 10 de enero de 2008 [1]

1. En el presente procedimiento de casación el Reino de Bélgica (en lo sucesivo, también denominado «recurrente») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de julio de 2006 (en lo sucesivo, «sentencia impugnada»), [2] mediante la cual se desestimó su recurso por el que se solicitaba, con carácter principal, la anulación de la Decisión 2004/136/CE de la Comisión, de 4 de febrero 2004, [3] en la medida en que establece respecto al recurrente una reducción a tanto alzado del 2 % de los gastos declarados a efectos de la financiación de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), para los ejercicios económicos 2000-2002, o bien, con carácter subsidiario, una reducción del importe de los gastos excluidos de la financiación.

I. Marco normativo

2. De conformidad con la normativa comunitaria relativa a la financiación de la política agrícola común, [4] la sección de Garantía del FEOGA financia, en particular, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas y empresas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. [5] Si comprobase que determinados gastos no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias, la Comisión decidirá los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria. [6] Por su parte, los Estados miembros están obligados a 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 tratar las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. [7]

1 — Lengua original: italiano.

2 — Bélgica/Comisión (T-221/04).

3 — Decisión 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 40, p. 31).

4 — En el caso de autos resultan pertinentes 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), y, en cuanto atañe a los gastos efectuados después del 1 de enero de 2000, 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). Dichos Reglamentos ya no están en vigor, al ser ahora aplicable, desde el 1 de enero de 2007, el Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209, p. 1).

5 — Véanse el artículo 1, apartado 2, letra b), y el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, así como el artículo 1, apartado 2, letra b), y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 1258/99.

6 — Véase el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 y el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/99.

7 — Véase el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 y el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1258/99.

3. El artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios,[8] obliga a los Estados miembros a crear dicho sistema integrado, que se aplicará, en el sector de la producción vegetal, en particular al régimen comunitario de ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos.

4. A tenor del artículo 2 del citado Reglamento, «el sistema integrado estará compuesto por los siguientes elementos:

a) una base de datos informática;

b) un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas;

c) un sistema alfanumérico de identificación y registro de las cabezas de ganado;

d) las solicitudes de ayudas;

e) un sistema integrado de control».

El Reglamento (CE) nº 1593/2000 del Consejo, de 17 de julio de 2000, que modifica el Reglamento nº 3508/92[9] y que entró en vigor el 28 de julio de 2000, ha suprimido el término «alfanumérico» en el artículo 2, letras b) y c), de este último.

5. A efectos del Reglamento nº 3508/92, según su artículo 1, apartado 4, por «parcela agrícola» se entenderá «una superficie continua de terreno en la que un único titular de explotación realice un único tipo de cultivo».

6. El artículo 4 del Reglamento nº 3508/92 establece:

«El sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas se elaborará a partir de planos y documentos catastrales y otras referencias cartográficas, o de fotografías aéreas

8 — DO L 355, p. 1. Dicho Reglamento, varias veces modificado, ha sido derogado por el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1).

9 — DO L 182, p. 4.

o imágenes espaciales, o de otras referencias justificativas equivalentes, o de varios de estos elementos.»

En virtud del Reglamento nº 1593/2000, el texto de este artículo ha sido sustituido por el siguiente:

«El sistema de identificación de las parcelas agrícolas se elaborará a partir de mapas, documentos catastrales u otras referencias cartográficas. Se utilizarán las técnicas de los sistemas informatizados de información geográfica, incluida, de preferencia, una cobertura de ortoimágenes aérea o espacial, con estándares homogéneos que garanticen una precisión al menos equivalente a una cartografía a escala 1:10000.»

7. El artículo 7 del Reglamento nº 3508/92 prevé que «el sistema integrado de control cubrirá todas las solicitudes de ayuda presentadas, y en particular los aspectos relacionados con los controles administrativos, las inspecciones sobre el terreno y, en su caso, las comprobaciones que se realicen mediante sistemas de detección aérea o espacial».

8. El artículo 8 dispone:

«1. Los Estados miembros llevarán a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda.

2. Los controles administrativos se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias. Para la totalidad de estos controles, cada Estado miembro elaborará un plan de muestreo.

3. Cada Estado miembro nombrará una autoridad encargada de la coordinación de los controles que establece el presente Reglamento.

4. Las autoridades nacionales podrán utilizar sistemas de detección, en las condiciones que se fijen, para determinar la superficie de las parcelas agrícolas, identificar su uso y comprobar su estado.

[…]»

9. En virtud del artículo 13, apartado 1, del Reglamento nº 3508/92, en la versión resultante del Reglamento (CE) nº 2466/96 del Consejo, de 17 de diciembre de 1996, que modifica el Reglamento nº 3508/92, [10] el 1 de enero de 1997 todos los diversos elementos del sistema integrado de gestión y de control previstos en el artículo 2 del mismo Reglamento debían ser aplicados en Bélgica. El

10 — DO L 335, p. 1.

Reglamento nº 1593/2000 introdujo posteriormente en el citado artículo 13, apartado 1, en particular, una letra c), que fija en el 1 de enero de 2005 la fecha en que, a más tardar, debía aplicarse en los distintos Estados miembros «la parte geográfica del sistema de identificación de parcelas prevista en el artículo 4».

10. El artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias, [11] en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1678/98 [12] de la Comisión, de 29 de julio de 1998, dispone:

«1. Los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.

2. El control administrativo a que se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 se basará especialmente en:

a) las comprobaciones cruzadas sobre las parcelas y los animales declarados con objeto de evitar la concesión de dobles ayudas injustificadamente para el mismo año civil;

b) […]. [13]

3. Los controles sobre el terreno se efectuarán, como mínimo, sobre una muestra significativa de las solicitudes. Esta muestra debe comprender por lo menos:

[…];

— 5 % de las peticiones de ayuda "superficies"; sin embargo este porcentaje se reduce al 3 % para las peticiones de ayuda "superficies" que superen las 700.000 por Estado miembro y año civil.

En caso de que las visitas sobre el terreno pongan de manifiesto la existencia de irregularidades significativas en una región o parte de una región, las autoridades competentes efectuarán controles adicionales durante el año en curso y aumentarán el porcentaje de solicitudes que serán objeto de control al año siguiente en dicha región o parte de región.

4. La autoridad competente determinará las solicitudes que vayan a ser objeto de

11 — DO L 391, p. 36.
12 — DO L 212, p. 23.

13 — Versa únicamente sobre las comprobaciones relativas a los animales de la especie bovina.

controles sobre el terreno, principalmente a partir de un análisis de riesgos, así como de la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas. El análisis de riesgos tendrá en cuenta:

— el importe de la ayuda;

— el número de parcelas y la superficie o el número de animales por el que se solicite la ayuda;

— la evolución en comparación con el año anterior;

— las comprobaciones efectuadas en los controles de los años anteriores;

— otros parámetros que los Estados miembros deberán definir;

— las infracciones del Reglamento (CE) nº 820/97. [14]

[…]

7. La determinación de la superficie de las parcelas agrícolas se efectuará por cualquier medio apropiado definido por la autoridad competente y garantizando una exactitud de medida por lo menos equivalente a la exigida para las mediciones oficiales de las disposiciones nacionales. Ésta fijará un margen de tolerancia, habida cuenta, en particular, de la técnica de medición utilizada, de la precisión de los documentos oficiales disponibles, de la situación local (como la pendiente o la forma de las parcelas, etc.) y de las disposiciones del párrafo siguiente.

[…]»

11. Mediante el Reglamento (CE) nº 2801/1999 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1999, por el que se modifica el Reglamento nº 3887/92, [15] el texto del apartado 2 del citado artículo 6 fue sustituido, con efectos a partir del 1 de enero de 2000, por el siguiente:

«Los controles administrativos a que se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 deberán incluir, en particular:

14 — Reglamento del Consejo, de 21 de abril de 1997, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (DO L 117, p. 1).

15 — DO L 340, p. 29.

a) comprobaciones cruzadas de las parcelas y animales declarados para evitar la concesión de la misma ayuda más de una vez para el mismo año civil o la misma campaña de comercialización y para evitar cualquier acumulación indebida de la ayuda concedida en virtud de regímenes de ayuda comunitarios que impliquen declaraciones de superficie;

b) [...]; [16]

c) [...] [17]».

Asimismo, el Reglamento nº 2801/1999 ha sustituido el segundo guión del artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92 por el siguiente:

«— 5 % de las peticiones de ayuda "superficies"».

12. El artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92 tiene el siguiente tenor:

«En caso de que un Estado miembro decida controlar por teledetección totalmente o en parte la muestra referida en el apartado 3 del artículo 6, deberá proceder:

— a la fotointerpretación de imágenes o fotografías aéreas que permitan reconocer las cubiertas vegetales y medir las superficies de todas las parcelas que deban controlarse;

— al control físico de todas las solicitudes cuando la fotointerpretación no permita llegar a la conclusión de que la declaración es correcta a la entera satisfacción de la autoridad competente».

13. El artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995, [18] establece en particular:

«Cuando se compruebe que la superficie declarada en una solicitud de ayuda

16 — Versa únicamente sobre las comprobaciones relativas a los animales de la especie bovina.

17 — Versa únicamente sobre las comprobaciones relativas a los animales de la especie bovina.

18 — DO L 156, p. 27.

"superficies" es superior a la superficie determinada, el importe de la ayuda se calculará a partir de la superficie efectivamente determinada en el control. Sin embargo, salvo en caso de fuerza mayor, la superficie efectivamente determinada se reducirá:

— el doble de la diferencia comprobada, si ésta fuera superior al 3 % o a 2 hectáreas y no superara el 20 % de la superficie determinada.

En caso de que el excedente comprobado supere el 20 % de la superficie determinada, no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie.

[…]»

14. El Reglamento nº 3887/92 fue derogado por el Reglamento (CE) nº 2419/2001 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, [19] el cual prevé nuevas modalidades de aplicación del sistema integrado de gestión y control establecido por el Reglamento nº 3508/92, aplicables, en virtud de su artículo 54, a las solicitudes de ayuda relativas a las campañas de comercialización o los períodos de prima que comiencen a partir del 1 de enero de 2002.

15. El artículo 31, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001, precepto que corresponde al artículo 9, apartado 2, párrafo primero, primera frase, del Reglamento nº 3887/92, tiene el siguiente tenor:

«Sin perjuicio de las reducciones y exclusiones contempladas en los artículos 32 a 35, si la superficie declarada en una solicitud de ayuda por superficie rebasa la superficie determinada para ese grupo de cultivos como consecuencia de la ejecución de controles administrativos o sobre el terreno, será esta última la que se tenga en cuenta para el cálculo del importe de la ayuda.»

II. Hechos en que se basa el procedimiento

16. Desde 1996 las autoridades belgas han adoptado un sistema de identificación de las parcelas agrícolas elaborado sobre la base de fotografías aéreas obtenidas del sistema informatizado de información geográfica (SIG). [20] Las parcelas agrícolas eran identificadas sobre las fotografías aéreas mediante demarcación manual efectuada por los productores, y la administración se hacía cargo posteriormente de su codificación gráfica en el SIG.

19 — Reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios introducido por el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo (DO L 327, p. 11).

20 — Se trata de un instrumento informático utilizado para la representación y análisis de objetos que existen o se hallan sobre la superficie terrestre y que tienen una referencia espacial. La información geográfica o espacial se basa en un sistema de referencia especial común.

17. A raíz de las comprobaciones efectuadas en Bélgica en mayo de 2001, los servicios de la Comisión encargados de la liquidación de cuentas del FEOGA comprobaron la existencia de algunas anomalías en los controles efectuados por las autoridades belgas en el sector de los cultivos herbáceos.

18. El 30 de septiembre de 2003, la Comisión elaboró un informe de síntesis en el que consideraba, en particular, que el Reino de Bélgica, en el curso de los años de cosecha 1999-2001, no había respetado ni el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 ni los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92, por un lado, al no haber reducido la superficie declarada de parcelas agrícolas objeto de solicitud de ayuda y/o al no haber efectuado controles sobre el terreno en los casos en que el control administrativo indicaba que la superficie declarada era superior a la recogida en el SIG (en lo sucesivo, «superficie SIG») y, por otro lado, al haber procedido con retraso a la codificación gráfica de las parcelas agrícolas en el SIG, sin tomar en consideración algunas prácticas en el análisis de riesgos. La Comisión llegó a la conclusión de que el Reino de Bélgica no había realizado los controles secundarios de forma adecuada o conforme a la normativa aplicable.

19. El 4 de febrero de 2004, la Comisión adoptó la Decisión 2004/136 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la que se establece, en particular, una reducción a tanto alzado del 2 % (igual a 9.322.809 EUR) de los gastos efectuados por los organismos de pago reconocidos por el Reino de Bélgica y declarados a cargo de la sección de Garantía del FEOGA, para el sector de los cultivos herbáceos y los ejercicios económicos 2000-2002, a causa de ineficiencias en los controles secundarios.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia impugnada

20. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de abril de 2004, registrado con el número de asunto C-176/04, el Reino de Bélgica solicitó la anulación de la Decisión impugnada en la parte en que disponía la citada reducción a tanto alzado o, con carácter subsidiario, la reducción hasta 1.079.814 EUR de los gastos excluidos de la financiación.

21. Mediante auto de 8 de junio de 2004, el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en su versión resultante de la Decisión 2004/407/CE, Euratom, del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia. [21]

22. El recurso, registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia con el número de asunto T-221/04, se basaba en

21 — DO L 132, p. 5.

tres motivos. Mediante el primer motivo el recurrente sostenía que no había vulnerado el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 ni los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92. Mediante el segundo motivo, formulado con carácter subsidiario respecto al primero, se aducía la vulneración por la Comisión de los requisitos por ella establecidos en el documento nº VI/5330/97, de 23 de diciembre de 1997, que lleva por título «Directrices para el cálculo de las consecuencias financieras cuando se elabora la decisión sobre la liquidación de las cuentas de la sección Garantía del FEOGA» [22] (en lo sucesivo, «Directrices»), así como, por último, la vulneración del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, [23] en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95, [24] y del artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/99. [25] Mediante el tercer motivo, formulado con carácter subsidiario respecto a los dos primeros, se alegaba la vulneración del principio de proporcionalidad en la determinación del importe de la rectificación efectuada por la Comisión.

23. En la sentencia impugnada, en la que desestimó en su integridad el recurso y se condenó al recurrente en costas, el Tribunal de Primera Instancia con carácter previo, declaró de oficio la inadmisibilidad de la pretensión subsidiaria por la que se solicitaba una disminución del importe de la rectificación, al no considerarse facultado, en el marco de un recurso de anulación, para sustituir o reformar la Decisión impugnada. [26]

24. En cuanto al fondo, el Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, examinó conjuntamente y desestimó el primer motivo y la primera parte del segundo motivo, en la que se afirmaba que no se cumplía en el caso de autos el requisito de la omisión significativa en la aplicación de las normas comunitarias, establecido en las Directrices.

25. Con referencia a la primera parte de las respuestas dadas al Reino de Bélgica en el informe de síntesis elaborado por la Comisión, relativo a la insuficiente reacción de las autoridades belgas ante las anomalías reveladas mediante el SIG en el marco del control administrativo, el Tribunal de Primera Instancia dedujo en primer lugar del citado informe que se habían abonado ayudas sin investigaciones complementarias por parte de las autoridades belgas en algunos casos en los que la superficie declarada en la solicitud de ayuda superaba en más del 5 % a la superficie SIG y en todos los casos en que el exceso de superficie declarada era inferior al 5 %. [27]

26. Observó que «cuando del SIG se desprende, en el marco de un control administrativo, que la superficie declarada en una solicitud de ayuda es superior a la superficie SIG, la correspondiente divergencia constituye una anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud (en lo sucesivo, "anomalías")». En efecto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que «si la superficie SIG corresponde más a la superficie

22 — Traducción no oficial del original en francés adjuntada a los autos.

23 — Véanse las notas 4 y 6.

24 — Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 125, p. 1).

25 — Véanse las notas 4 y 6.

26 — Sentencia impugnada, apartados 26 a 28.

27 — *Ibidem*, apartado 45.

real que a la declarada en la solicitud de ayuda, el pago de la ayuda por superficie en función de la superficie declarada constituye un pago indebido en favor del solicitante y, por tanto, una pérdida para el FEOGA». Así pues, desestimó la alegación del recurrente según la cual la imprecisión de los datos relativos a la superficie de las parcelas resultantes del SIG, obtenidos mediante demarcación manual de la superficie sobre fotos que además eran antiguas, privaba de relevancia a las citadas anomalías. De tal imprecisión, según el Tribunal de Primera Instancia, se desprende que «no puede excluirse el riesgo de pérdida para el FEOGA». En efecto, prosigue el Tribunal de Primera Instancia, «si los datos del SIG fueran precisos tal pérdida sería real», mientras que «la imprecisión de estos datos impide saber si tal pérdida es real o no», por lo que «las anomalías indican un riesgo de pérdida para el FEOGA». [28]

27. El Tribunal de Primera Instancia señaló a continuación que, si bien la normativa en vigor en la época de los hechos no imponía a los Estados miembros, aun permitiéndola, la utilización del SIG, las autoridades belgas, al dotarse del SIG antes de que se convirtiera en obligatorio, se habían provisto no obstante de «un instrumento de control capaz de proporcionar información relevante más allá de las obligaciones expresas resultantes del artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92». Así pues, en opinión del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión no podía «soslayar tal elemento que daba lugar a una duda seria y razonable y apuntaba a un riesgo de pérdida para el FEOGA por el solo motivo de que el sistema que había revelado las anomalías no era obligatorio o no estaba destinado a tal fin». En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia sostuvo que la Comisión había corroborado con elementos probatorios, conforme a la jurisprudencia, [29] las dudas serias y razonables por ella albergada sobre la exactitud de las superficies declaradas por los productores y, por tanto, sobre la eficacia de los controles efectuados por las autoridades belgas y la regularidad de los datos transmitidos por éstas. [30]

28. Se desestimó asimismo la alegación del recurrente según la cual la Comisión, al exigir a las autoridades belgas que procedieran, respecto a las citadas anomalías, a controles sobre el terreno o a una reducción de la superficie o bien a otros controles administrativos, pretendía imponer obligaciones introducidas únicamente por normas posteriores a los hechos del asunto. El Tribunal de Primera Instancia observó a este respecto que tales obligaciones «se desprendían, eventualmente de forma implícita, del hecho de que, en virtud de la normativa [en la materia], incumbe a los Estados miembros organizar el sistema de control y de vigilancia». En particular, el Tribunal de Primera Instancia dedujo del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, que «los Estados miembros están obligados a organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permita garantizar que los requisitos materiales y formales para la concesión de

28 — Sentencia impugnada, apartados 47 y 48. Todos los pasajes de la sentencia impugnada «reproducidos» en el texto de las presentes conclusiones constituyen una traducción no oficial.

29 — Sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, Rec. p. I-35), apartado 34.

30 — Sentencia impugnada, apartados 30 y 49 a 50.

las ayudas son cumplidos correctamente». Además, dedujo de la jurisprudencia [31] que «el control administrativo, que precede a los controles sobre el terreno, debe efectuarse de modo que permita a las autoridades nacionales extraer todas las conclusiones posibles, de certeza o de duda, en cuanto al respeto de los requisitos de concesión de las primas». [32]

29. Después de llegar a la conclusión de que era obligada una reacción por parte de las autoridades belgas ante las anomalías reveladas por el SIG, [33] el Tribunal de Primera Instancia comprobó si los controles efectuados al efecto por todas las autoridades fueron efectivos. Dichas inspecciones se describen en la sentencia impugnada del modo siguiente:

«En el caso de autos, entre los criterios utilizados para el análisis de riesgos previsto en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92 para determinar las prácticas que deben ser objeto de controles sobre el terreno, las propias autoridades belgas incluyeron un criterio basado en las anomalías. Cuando las prácticas afectaban a un grupo de cultivos que presentaba anomalías, positivas o negativas, superiores a un cierto margen de tolerancia, dichas autoridades examinaron los datos gráficos resultantes del SIG y comprobaron que su rectificación hiciera eliminar las anomalías en algunos casos. En los restantes casos seleccionaron las prácticas con vistas a un control sobre el terreno. El Gobierno belga sostiene, sin ser contradicho a este respecto, que procedió a tal control en el 10 % de las solicitudes, que representa una parte considerable de las solicitudes seleccionadas sobre la base del criterio relativo a las anomalías en el marco de los análisis de riesgos (52 % en 1999, 24 % en 2000 y 28 % en 2001)». [34]

30. A este respecto el Tribunal de Primera Instancia, al comprobar que el citado margen de tolerancia fue del 5 %, [35] objetó que la utilización de un margen de tolerancia en el marco del control administrativo no era aceptable, porque falseaba el propio control. En tal sentido observó lo siguiente:

«En efecto, la función de tal control consiste en comprobar los datos de una solicitud de ayuda. Pues bien, eliminar los indicios de irregularidad en esta fase, en el caso de autos tomando en consideración únicamente las anomalías superiores al 5 %, impide una verificación completa y eficaz de las prácticas controvertidas. Por lo demás, tal eliminación en la fase de análisis de riesgos impide que las anomalías, en su caso combinadas con otros criterios, conduzcan a la ejecución de los controles. Por otro lado, aunque cabe admitir un margen de tolerancia en el marco de los controles sobre el terreno, en particular mediante sistemas de teledetección por satélite, considerados los límites técnicos del instrumento de medida, su utilización en el

31 — Sentencias de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión (C-41/94, Rec. p. I-4733), apartado 17, y de 14 de abril de 2005, España/Comisión (C-468/02, apartado 40).

32 — Sentencia impugnada, apartados 51 a 54.

33 — *Ibidem,* apartado 57.

34 — *Ibidem,* apartado 58.

35 — *Ibidem,* apartado 59.

marco del control administrativo no puede estar justificada por las mismas razones. A tal respecto ha de observarse que las anomalías no reflejan un error de medición, como consecuencia de la imprecisión del SIG aducida por el Gobierno belga, sino la contradicción existente entre los datos declarados y los datos administrativos de que disponen las autoridades belgas». [36]

31. El Tribunal de Primera Instancia añadió, en cualquier caso, que «la utilización de un margen de tolerancia del 5 % deja necesariamente intactas las dudas sobre la exactitud de las cifras facilitadas por las autoridades belgas, cuando menos en el importe del 5 % de tales cifras, sin perjuicio de las dudas suscitadas por la falta de sanciones aplicables a las solicitudes irregulares». Así, señaló que, como declaró la Comisión, «los controles efectuados por las autoridades belgas no pueden impedir que se paguen ayudas sin investigaciones complementarias por determinadas prácticas que presentan una anomalía superior al 5 % y por todas las prácticas que presentan una anomalía inferior al 5 %». [37]

32. En lo que respecta a la segunda de las comprobaciones incluidas en el informe de síntesis, relativa a la demora en la codificación gráfica, el Tribunal de Primera Instancia dedujo en primer lugar del citado informe que a finales del mes de agosto la introducción de los datos en el SIG se había realizado únicamente en un 60 % en 1999, en un 70 % en 2000 y en un 87 % en 2001, circunstancia ésta que había inducido a la Comisión a concluir que un número importante de prácticas no había podido ser tomado en consideración en el marco del análisis de riesgos ni ser seleccionado para un control sobre el terreno. [38]

33. El Tribunal de Primera Instancia observó a este respecto que la Comisión sostuvo acertadamente que esta codificación tardía no había permitido proceder a los controles administrativos en tiempo útil, impidiendo en consecuencia los controles sobre el terreno. En particular, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que «al no haber aducido el Gobierno belga elementos pertinentes que pudieran rebatir las comprobaciones de la Comisión relativas a la falta de controles sobre el terreno a causa de una codificación tardía», «un cierto número de prácticas se ha sustraído a tal control». [39]

34. El hecho de que ninguna normativa relativa al FEOGA estableciera para la codificación gráfica un plazo hasta el 31 de agosto de cada año no se oponía, según el Tribunal de Primera Instancia, a tal conclusión, en la medida en que, por un lado, «la falta de obligaciones expresamente prescritas no podía disipar las dudas generadas por la falta de controles el terreno» y, por otro, «cuando entraña una falta de control, esta demora contraviene la obligación general de poder proceder a tal control». A continuación, el Tribunal de Primera Instancia consideró carente de pertinencia el hecho de que los controles sobre el terreno fueran efectuados después del 31 de agosto y dieran lugar a correcciones. Tal circunstancia no

36 — *Ibidem*, apartado 60.
37 — *Ibidem*, apartado 61.
38 — *Ibidem*, apartado 65.
39 — *Ibidem*, apartados 67 y 69.

significa, en efecto, según el Tribunal de Primera Instancia, «que se realizaran todos los controles necesarios y no demuestra que tales inspecciones sobre el terreno resultaran de un análisis de riesgos eficaz efectuado después del 31 de agosto». [40]

35. Por último, el Tribunal de Primera Instancia desestimó asimismo la segunda parte del segundo motivo, mediante la cual se alegaba la inexistencia de un riesgo real de pérdida para el FEOGA, condición ulterior para la aplicación de una corrección financiera a efectos de las Directrices, así como el tercer motivo, relativo a una vulneración del principio de proporcionalidad.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

36. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 2006, el recurrente interpuso un recurso de casación contra la citada sentencia.

37. Los representantes de las partes fueron oídos en la vista celebrada el 21 de junio de 2007.

40 — *Ibidem,* apartado 70.

38. El recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia impugnada y, estimándose el recurso interpuesto en primera instancia, anule la Decisión controvertida.

— Con carácter subsidiario, anule la sentencia impugnada y, sobre la base de su competencia jurisdiccional plena, reduzca a 1.491.085 EUR la corrección aplicada al recurrente en la Decisión controvertida.

— Con carácter subsidiario de segundo grado, anule la sentencia impugnada y devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

— Condene a la Comisión a soportar las costas tanto del procedimiento de recurso como del procedimiento en primera instancia.

39. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Condene en costas al recurrente.

V. Análisis jurídico

A. *Sobre el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia*

40. En apoyo del recurso de casación el recurrente formula cuatro motivos. El primero versa sobre la desnaturalización de los hechos. El segundo se refiere a la vulneración del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92, así como de la obligación de motivación. El tercero hace referencia a la vulneración del principio de proporcionalidad. El cuarto se refiere a un error de Derecho en cuanto a la competencia jurisdiccional plena del juez comunitario en la materia examinada.

1. Sobre el primer motivo, relativo a una desnaturalización de los hechos

41. El recurrente expone que el sistema de identificación de las parcelas agrícolas del que se ha dotado desde 1996, el SIG, no era obligatorio en la época de los hechos litigiosos, pues no se convirtió en tal hasta 2005 en virtud del Reglamento nº 1593/2000, y que era más preciso y eficaz que el que adoptaron los demás Estados miembros, pues toma como referencia la parcela agrícola concreta (y no grupos de parcelas) y se basa en fotografías aéreas (y no en mapas o registros catastrales). El SIG debía permitir, mediante la individualización de las parcelas agrícolas, realizar comprobaciones cruzadas en el marco del control administrativo de las solicitudes de ayuda, dirigidas a detectar y eliminar superposiciones de parcelas y a impedir la concesión de varias ayudas para una misma parcela. En cambio, en los años de cosecha afectados por la Decisión controvertida (1999-2001; en lo sucesivo, «período afectado») las autoridades belgas no concibieron nunca el SIG como un instrumento de medida de la superficie exacta de las parcelas agrícolas. La superficie SIG es imprecisa, en cuanto que, aun basándose en medidas efectuadas sobre el terreno o mediante sistemas de teledetección, se calcula sobre un trazado de las parcelas efectuado por los productores sobre las fotografías aéreas mediante demarcación manual. En la demarcación manual o en su introducción en el SIG los productores o los técnicos del Bureau provincial (Oficina provincial) podían cometer errores o imprecisiones que, aun siendo limitadas, podrían incidir de forma relevante en el cálculo de las superficies, puesto que las fotografías eran de una escala 1:10.000. Además, durante el período afectado, la superficie SIG no se correspondía necesariamente con la situación sobre el terreno porque la demarcación manual se efectuaba sobre fotografías que podían tener hasta cinco años, mientras que cada año el 25-30 % de las parcelas agrícolas cambiaba de superficie en función de los cultivos realizados en el terreno. A juicio del recurrente, el SIG permitía pues una estimación sólo aproximativa de las superficies, mientras que la superficie exacta era y podía ser calculada, tanto en Bélgica como en los demás Estados miembros, únicamente mediante mediciones efectuadas sobre el terreno por personas cualificadas o mediante la fotointerpretación de imágenes obtenidas vía satélite (teledetección).

42. Frente a tales características del SIG adoptado por las autoridades belgas, el

Tribunal de Primera Instancia desnaturalizó los hechos al considerar, en el apartado 47 de la sentencia impugnada, que la superficie SIG se hallaba más cercana a la realidad que la declarada por los productores en las solicitudes de ayuda. Además, el Tribunal de Primera Instancia tergiversó el funcionamiento del SIG al estimar, por un lado, que la diferencia entre la superficie SIG y la superficie declarada, comprobada en el marco del control administrativo, constituye una anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud de ayuda y, por otro, que la imprecisión de la superficie SIG impide determinar si existió una pérdida real para el FEOGA y que el SIG permite identificar claramente los riesgos de pérdida para el FEOGA en el marco del control administrativo. La sentencia impugnada está basada globalmente —concluye el recurrente— en la premisa errónea de la idoneidad del SIG para evidenciar anomalías en las superficies declaradas.

43. La Comisión descarta que el Tribunal de Primera Instancia haya desnaturalizado los hechos. Objeta que no consideró en modo alguno que el SIG fuera un instrumento de medición, sino únicamente que la falta de correspondencia entre la superficie SIG y la superficie declarada permitiese albergar serias dudas sobre la segunda. Además, según la Comisión, la finalidad del SIG no podía ser, como sostiene el recurrente, únicamente identificar las parcelas agrícolas, delimitar las superposiciones entre las mismas y descubrir las dobles declaraciones. Sostiene a este respecto que, en virtud del artículo 6, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 3887/92, los controles administrativos comprenden «especialmente», y por tanto no solamente, comprobaciones cruzadas sobre las parcelas declaradas con objeto de evitar pagos indebidos, y recuerda que el apartado 1 del citado artículo prescribe que los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.

44. Por mi parte, no advierto en la sentencia impugnada una desnaturalización de los hechos por parte del Tribunal de Primera Instancia.

45. En el apartado 47 de la sentencia impugnada no se afirma ni que la superficie SIG refleje la superficie real de las parcelas agrícolas ni que ésta se corresponde más con la superficie real que con la declarada. La segunda frase del citado apartado —según la cual «si la superficie SIG corresponde más a la superficie real que a la declarada en la solicitud de ayuda, el pago de la ayuda por superficie en función de la superficie declarada constituye un pago indebido a favor del solicitante y, por tanto, una pérdida para el FEOGA»— está redactada en términos hipotéticos (introducida como está por el «si»). Es decir, esta frase significa que cuando la superficie SIG es inferior a la superficie declarada, el pago de la ayuda en función de esta última da lugar a una pérdida para el FEOGA *en el supuesto* de que la superficie real corresponda más a la superficie SIG que a la declarada. [41]

41 — La formulación de la citada frase es ciertamente desafortunada porque expresa en términos inútilmente complicados el obvio concepto por el cual se da una pérdida para el FEOGA cuando la ayuda es pagada en función de la superficie declarada y ésta es superior a la superficie real.

46. Por otra parte, la afirmación contenida en la primera frase del mismo apartado 47 — según la cual «cuando de la superficie SIG se desprende, en el marco del control administrativo, que la superficie declarada en una solicitud de ayuda es superior a la superficie SIG, la correspondiente diferencia constituye una anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud»— representa, en mi opinión, una valoración efectuada por el Tribunal de Primera Instancia y no una comprobación de hechos. La sentencia impugnada muestra claramente que el Tribunal de Primera Instancia ha tenido en cuenta las «imprecisiones de los datos SIG» [42] y que no ha atribuido a los mismos el valor de verdad absoluta. La cuestión de si la citada diferencia pudiera ser válidamente considerada como una «anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud» no afecta pues, a mi juicio, a la comprobación de los hechos.

47. ¿Versa esta cuestión sobre la valoración de los hechos, no susceptible de control en el procedimiento de casación, o bien sobre la calificación jurídica de los mismos, sujeta en cambio a la eventual reprobación por parte del Tribunal de Justicia?

48. A mi juicio tal cuestión hace referencia, en esencia, al significado que ha de atribuirse a la citada diferencia en relación con las obligaciones que incumben a los Estados miembros y a sus autoridades. Me parece, en última instancia, que se trata de la determinación del alcance de la obligación que incumbe a los Estados miembros de organizar un sistema eficaz de control y vigilancia [43] y, más en particular, de organizar, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, controles administrativos y sobre el terreno que permiten garantizar que se respetan correctamente los requisitos materiales y formales para la concesión de las ayudas. Se trata pues de una cuestión de Derecho, sobre la cual el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse en el procedimiento de casación y que es formulada de forma más específica y exhaustiva por el recurrente mediante el segundo motivo, que me dispongo a examinar.

2. Sobre el segundo motivo, relativo a la vulneración del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92, así como de la obligación de motivación

49. El segundo motivo, tal como se formula en el recurso de casación, está dividido en cinco partes. Mediante los tres primeros se formulan reproches a las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia sobre la imputación relativa a la insuficiente reacción de las autoridades belgas ante las anomalías puestas de manifiesto mediante el SIG en el marco del control administrativo. La cuarta versa sobre las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia en cuanto a la imputación relativa a la codificación tardía de los datos. Mediante la quinta se aduce un

42 — Véase, por ejemplo, el apartado 48 de la sentencia impugnada, en el que se afirma que «la imprecisión de los datos SIG no entraña su falta de relevancia».

43 — Sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 16, y España/Comisión, antes citada, apartado 35.

incumplimiento de la obligación de motivación de puntos específicos abordados en la sentencia impugnada.

50. Puesto que los supuestos vicios de motivación de la sentencia impugnada censurados en la quinta parte del motivo examinado, aun admitiendo que existan, no impiden al Tribunal de Justicia examinar en cuanto al fondo los reproches formulados mediante las primeras cuatro partes del citado motivo, comenzaré examinando estas últimas.

a) Sobre las tres primeras partes del motivo (sobre la imputación relativa a la insuficiente reacción de las autoridades belgas ante las anomalías reveladas mediante el SIG en el marco del control administrativo)

i) Alegaciones de las partes

— Sobre la primera parte, relativa a una vulneración del artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 3887/92 en cuanto respecta a la definición de los medios apropiados para determinar la superficie de las parcelas agrícolas

51. El recurrente sostiene que, al considerar en el apartado 49 de la sentencia impugnada el SIG como «un instrumento de control capaz de proporcionar indicaciones pertinentes más allá de las obligaciones expresas establecidas en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92» y que puede permitir identificar un riesgo de pérdida para el FEOGA, el Tribunal de Primera Instancia vulneró el artículo 6, apartado 7, del citado Reglamente. Esta disposición, en efecto, encomienda a las autoridades nacionales la definición de medios apropiados para determinar la superficie de las parcelas agrícolas. Al decidir la autoridad belga que la superficie de las parcelas agrícolas debía ser determinada mediante mediciones sobre el terreno por un geómetra u otro agente cualificado o bien mediante fotointerpretación de imágenes obtenidas vía satélite (teledetección), el Tribunal de Primera Instancia no podía atribuir al SIG una cualidad, la de instrumento de medición de la superficie de parcelas agrícolas, que las autoridades belgas no le reconocían.

52. La Comisión sostiene que el artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 3887/92 carece de pertinencia en el caso de autos, en la medida en que, en su opinión, la citada disposición, al versar sobre la medición de parcelas agrícolas, se aplica a los controles sobre el terreno y no a los controles administrativos. En cualquier caso, la Comisión observa que las autoridades belgas optaron libremente desde 1996 por un sistema de identificación de parcelas agrícolas —y, por tanto, por un control administrativo— basado en fotografías aéreas, opción expresamente permitida por el artículo 4 del Reglamento nº 3508/92, por lo que estaban obligadas a extraer las necesarias conclusiones en caso de diferencia entre la superficie declarada y la superficie SIG y a actuar en consecuencia.

— Sobre las partes segunda y tercera, relativas a la vulneración del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92

53. El recurrente sostiene que el modo de proceder que las autoridades belgas debieron seguir, según el informe de síntesis de la Comisión, respecto a la comprobación de una diferencia positiva entre la superficie declarada y la superficie SIG (realización de un control sobre el terreno o reducción de la superficie respecto a la declarada; en lo sucesivo, «medidas omitidas») no puede considerarse obligatorio por derivar implícitamente de la obligación general, inferida del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, de organizar un sistema eficaz de control y vigilancia. En su opinión, el Tribunal de Primera Instancia aplicó erróneamente tales disposiciones al estimar que en virtud de la misma las autoridades belgas debieron adoptar las medidas omitidas.

54. En primer lugar, el recurrente subraya que los Estados miembros disponen, en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6 y 7 del Reglamento nº 3887/92, de una amplia facultad de apreciación en cuanto a la organización de su sistema integrado de gestión y control, facultad ésta que la Comisión debe respetar. Pues bien, al comprobar si en el ejercicio de tal facultad las autoridades belgas han garantizado un sistema eficaz de control, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error al no considerar que el sistema de control adoptado por dichas autoridades iba más allá de cuanto prevé la normativa comunitaria, al establecer un análisis de riesgos basado en trece criterios y no solamente en los cuatro expresamente previstos en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92, así como un sistema de identificación de parcelas agrícolas articulado sobre la parcela concreta y no sobre grupos de parcelas.

55. En segundo lugar, la obligación de las autoridades belgas de proceder a las medidas omitidas es incompatible con las previsiones expresas de Derecho comunitario derivado. Por un lado, dicha obligación es contraria a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92, el cual establece controles sobre el terreno solamente para una muestra significativa que alcanza el 5 % de las solicitudes de ayuda. Imponer las medidas omitidas significa, en la práctica, hacer obligatoria la metodología del sistema de detección en la fase del control administrativo, cuando el sistema de detección supone en realidad una forma de control sobre el terreno. Por otro lado, esta misma obligación resulta incompatible con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, el cual prevé la reducción de la superficie declarada en el caso de que ésta sea superior a la «efectivamente determinada», es decir, en el sentido de la sentencia Agrargenossenschaft Pretzsch, [44] que la determinada mediante control sobre el terreno. La obligación de reducir la superficie en caso de diferencia positiva entre la declarada y la determinada en el curso de un control administrativo fue introducida sólo a partir del año de cosecha

44 — Sentencia de 28 de noviembre de 2002 (C-417/00, Rec. p. I-11053), apartado 48.

2002 en virtud del artículo 31 del Reglamento nº 2419/2001.

56. En tercer lugar, la obligación de adoptar las medidas omitidas es igualmente incompatible con los principios generales del ordenamiento comunitario, como los de seguridad jurídica y no discriminación. Por un lado, se acaba por sancionar a los productores aun a falta de un control sobre el terreno, mientras que tal posibilidad no cabe inferirse de normas claras y expresas y, por tanto, no puede ser prevista por los mismos. Por otro lado, dicha obligación discrimina en definitiva al Reino de Bélgica respecto a todos los demás Estados miembros, los cuales no utilizan un SIG articulado sobre la parcela agrícola concreta, sino sistemas mucho menos precisos y eficaces en el plano del control administrativo.

57. En cuarto lugar, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error al considerar inaceptable la utilización de un margen de tolerancia en el marco del control administrativo. La utilización de un margen tolerancia está expresamente prevista en el artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 3887/92, igualmente contemplada para el control administrativo incluso por recomendaciones adoptadas por la propia Comisión [45]

45 — La recurrente invoca el documento de la Dirección General de Investigación «Recomendaciones técnicas para la campaña 2000» nº OL/I04/M2066/2000 y el anexo al documento de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural nº VI/8388/94.

y *a fortiori* justificada en el caso de autos, en la medida en que los datos sobre la superficie de las parcelas agrícolas obtenidas por el SIG no eran particularmente fiables.

58. La Comisión sostiene que la obligación de adoptar las medidas omitidas es inherente al respeto de la normativa existente, que exige a los Estados miembros, en particular, proceder al control administrativo de todas las solicitudes de ayuda (artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 3508/92) con objeto de asegurar la «comprobación eficaz» del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas (artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92). Ante la comprobación de una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG, las autoridades belgas no podían, según la Comisión, permanecer inactivas, privando así de efecto útil a los controles administrativos previstos por el Derecho comunitario.

59. La Comisión descarta que la afirmación de la existencia de la citada obligación se traduzca en la aplicación de la metodología del sistema de teledetección en la fase del control administrativo. Recuerda que la utilización de fotografías aéreas en el control administrativo es una opción de las autoridades belgas y es distinta del control físico realizado mediante el sistema de detección.

60. Con respecto a la citada sentencia Agrargenossenschaft Pretzsch, la Comisión aduce

que el apartado 48 de dicha sentencia, que invoca el recurrente, ha de interpretarse teniendo en cuenta que en las circunstancias del asunto examinado en la propia sentencia sólo un control sobre el terreno podía permitir descubrir la infracción comprobada. Observa que en el apartado 40 de la sentencia citada el Tribunal de Justicia no distingue entre controles administrativos y controles sobre el terreno al afirmar que «la comprobación de una diferencia entre la superficie declarada y la superficie efectivamente determinada en los controles efectuados por las autoridades competentes implica, por sí sola, la aplicación de una sanción». Por otro lado, el artículo 31, apartado 2, del Reglamento nº 2419/2001 no hace más que establecer expresamente lo ya ínsito en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92.

61. La interpretación de la normativa controvertida acogida por el Tribunal de Primera Instancia no es contraria a los principios de seguridad jurídica y no discriminación. Por un lado el Tribunal de Primera Instancia recordó en la sentencia que las autoridades belgas tenían la posibilidad de efectuar controles sobre el terreno. Por otro lado, una vez hubieron optado por un cierto método de control, las autoridades belgas debían atenerse al mismo y asegurar la eficacia de los controles de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92.

62. Por último, a juicio de la Comisión, el margen de tolerancia previsto en el artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 3887/92 afecta únicamente a los controles sobre el terreno. Las propias recomendaciones, invocadas por el recurrente, prevén ciertamente la aplicación de un margen de tolerancia en los controles administrativos de datos de superficie, pero sólo respecto a los datos obtenidos en el marco de la creación inicial del sistema de identificación de parcelas sobre la base de ortoimágenes, y no a las obtenidas en fases posteriores.

ii) Apreciación

63. Las imputaciones formuladas en el marco de las tres primeras partes del segundo motivo pueden ser objeto de un tratamiento conjunto, en la medida en que todas están en esencia dirigidas a demostrar que el Tribunal de Primera Instancia consideró erróneamente en la sentencia impugnada que el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 deben interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del caso de autos, exigían a las autoridades belgas adoptar las medidas omitidas. En apoyo de tal tesis el recurrente, además de alegaciones basadas en el tenor de tales disposiciones, formula asimismo alegaciones basadas en otras disposiciones del propio artículo 6 del Reglamento nº 3887/92 y en principios generales de Derecho comunitario.

64. Antes de abordar el examen de estas alegaciones y de recordar, como por otro lado hizo el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia impugnada, que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia, cuando la Comisión

se niega a declarar a cargo del FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, esta institución no está obligada a probar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por dicho Estado miembro o la irregularidad de las cifras transmitidas por este último, sino que le basta con demostrar que tiene dudas serias y razonables sobre los controles efectuados por las autoridades nacionales o sobre la correcta aplicación de la normativa comunitaria vigente. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado 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, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión. [46]

65. De ello se sigue que con razón el Tribunal de Primera Instancia, mediante su análisis, persiguió verificar si los resultados de los controles realizados por la Comisión podían inducir a tal institución a albergar dudas serias y razonables sobre la eficacia de los controles efectuados por las autoridades belgas en el caso de autos. A este respecto el Tribunal de Primera Instancia, en relación con la primera de las objeciones formuladas por la Comisión en el informe de síntesis, concluyó en sentido afirmativo después de considerar, en primer lugar, que una diferencia positiva entre la superficie declarada y la superficie SIG constituye una «anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud de ayuda» frente a la que las autoridades belgas estaban obligadas a reaccionar de forma apropiada y, en segundo lugar, que el comportamiento observado por esta última frente a tal anomalía no constituyó una reacción apropiada, la cual debió consistir, en cambio, en la adopción de las medidas omitidas.

66. El Tribunal de Primera Instancia ha reconocido, en el apartado 52 de la sentencia impugnada, que la normativa comunitaria en vigor en el período de que se trata no exigía expresamente a las autoridades belgas adoptar, frente a las anomalías reveladas, las medidas omitidas. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia dedujo tal obligación, por vía implícita, del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92.

67. La cuestión esencial planteada por las tres primeras partes del segundo motivo consiste en esencia si el Tribunal de Primera Instancia interpretó así erróneamente el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros derivadas de las citadas disposiciones.

68. Es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por el Tribunal de Primera Instancia, la obligación de adoptar determinadas medidas de vigilancia y modalidades de control no impuestas

46 — Sentencia de 14 de abril de 2005, Portugal/Comisión (C-335/03, Rec. p. I-2955), apartado 68 y la jurisprudencia allí citada.

expresamente a los Estados miembros por la normativa comunitaria en la materia examinada puede derivarse implícitamente del hecho de que, en virtud de la normativa de que se trata, incumbe a los Estados miembros aplicar los regímenes de primas y ayudas y a organizar un sistema eficaz de control y de vigilancia. [47]

69. En particular, además del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 y del correspondiente artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1258/99, que imponen a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y tratar las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias, procede invocar el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 3508/92, que exige a los Estados miembros llevar a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda, completados con controles sobre el terreno que tengan por objeto una selección de explotaciones agrarias, así como el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92, en virtud del cual los controles administrativos y sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas.

70. De estas disposiciones, consideradas a la luz de la obligación de cooperación leal con la Comisión establecida en el artículo 10 CE, en cuanto atañe más en particular a un uso correcto de los recursos comunitarios, se desprende que los Estados miembros tienen la obligación de organizar un conjunto de controles administrativos y sobre el terreno que permitan garantizar que se han observado correctamente los requisitos materiales y formales para la concesión de las primas de que se trata. [48]

71. Pues bien, a mi juicio, de tal obligación no cabe inferir en el caso de autos a cargo de las autoridades belgas las consecuencias que han extraído de aquélla la Comisión y el Tribunal de Primera Instancia.

72. El sistema integrado de gestión y control establecido por los Reglamentos nºs 3508/92 y 3887/92 (en lo sucesivo, «SIGC») tiene por objeto, según el Tribunal de Justicia, «aumentar la eficacia de las actividades de gestión y control». A tal fin se basa antes de nada en las declaraciones efectuadas por los productores en la solicitud de ayuda. El Tribunal de Justicia ha señalado que «un procedimiento eficaz supone que la información que debe facilitar un solicitante de ayudas debe ser completa y exacta desde un principio para permitirle presentar una solicitud de pagos compensatorios correcta y evitar ser objeto de sanciones». [49]

47 — Sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 16, y España/Comisión, antes citada, apartado 35.

48 — Véanse las sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 20, y España/Comisión, antes citada, apartado 36.

49 — Sentencia de 16 de mayo de 2002, Schilling y Nehring (C-63/00, Rec. p. I-4483), apartado 34.

73. El Tribunal de Justicia ha subrayado asimismo que «en el caso de la aplicación de las ayudas concedidas con arreglo al SIGC, se trata de procedimientos en los que se gestiona un gran número de solicitudes», por lo cual «la protección eficaz de los intereses financieros de la Comunidad implica que los beneficiarios de las ayudas participen activamente en la correcta aplicación de estos procedimientos y asuman la responsabilidad de la legalidad de las cantidades que se les concedan en el marco del SIGC». [50]

74. Según el Tribunal de Justicia, de lo dispuesto en los Reglamentos nos 3508/92 y 3887/92 se desprende que «las autoridades nacionales no están obligadas a efectuar controles para comprobar la veracidad de todas las declaraciones que figuran en las solicitudes de ayuda que les son presentadas». [51] En relación, en particular, con los controles sobre el terreno previstos en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92, el Tribunal de Justicia ha subrayado, por tanto, en referencia a las solicitudes de ayuda «animales», que dichos controles «se efectúan sobre una muestra significativa de las solicitudes», pero que «esa muestra puede comprender tan solo el 10 % de las solicitudes [...] presentadas por los agricultores», [52] porcentaje previsto en el primer guión de la citada disposición que excede del 5 %, a efectos del segundo guión de la misma, para las solicitudes de ayuda «superficie».

75. En el sistema diseñado por los Reglamentos nos 3508/92 y 3887/92 los controles sobre el terreno, igualmente dirigidos a la comprobación de la exactitud de las superficies declaradas en las solicitudes de ayuda, se conciben pues como un instrumento de comprobación de aplicación limitada (por muestreo) y encuadrada en una serie de disposiciones que, además de disciplinar las modalidades de desarrollo (artículo 6, apartado 7, y 7, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92), indican con claridad sus requisitos. El artículo 6, apartado 4, del mismo Reglamento establece a este respecto que la autoridad nacional competente determinará las solicitudes de primas o de ayudas que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno «a partir de un análisis de riesgos, así como de la representatividad de las ayudas presentadas».

76. La realización de controles sobre el terreno respecto a una determinada solicitud supone, pues, en el marco de tal sistema, que dicha solicitud resulte seleccionada a raíz de un análisis de riesgos previo que tenga por objeto el conjunto de las solicitudes presentadas y que esté basado en criterios expresamente enumerados en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92, en criterios adicionales que la citada norma permite a cada Estado miembro definir y eventualmente en otros criterios cuya utilización resultase necesaria para asegurar la eficacia del sistema de controles, tales como por ejemplo, según el Tribunal de Justicia, «los

50 — Sentencia Agrargenossenschaft Pretzsch, antes citada, apartado 45.

51 — Sentencia Schilling y Nehring, antes citada, apartado 37, y Agrargenossenschaft Pretzsch, antes citada, apartado 52.

52 — Sentencia Schilling y Nehring, antes citada, apartado 37.

resultados de los controles administrativos de la campaña en curso». [53]

77. Por cuanto respecta a los controles administrativos previstos en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92, es cierto que, como señala la Comisión, su objeto, habida cuenta del adverbio «especialmente» que figura en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, no se reduce necesariamente a lo expresamente previsto por esta última disposición, es decir, en cuanto atañe a las ayudas «superficie», comprobaciones cruzadas de las parcelas para evitar una acumulación indebida de ayudas. Como subrayó el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia impugnada, el Tribunal de Justicia ha observado que «el control administrativo, que precede a las inspecciones sobre el terreno, debe efectuarse de modo que permita a las autoridades nacionales extraer todas las conclusiones posibles, de certeza o de duda, en cuanto al respeto de los requisitos de concesión de las ayudas y primas». [54]

78. No obstante, en primer lugar, no estoy en absoluto convencido de que la exactitud de la superficie declarada en la solicitud de ayuda tenga la consideración de requisito para la concesión de la ayuda. El artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, prevé, en efecto, que una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie «determinada» entraña la denegación (o la revocación) de la ayuda únicamente si es superior al 20 % de esta última. En segundo lugar, ha de observarse que el Tribunal de Justicia ha afirmado asimismo que «el control administrativo y la inspección sobre el terreno fueron concebidos por el legislador comunitario como dos medios de comprobación que, aun cuando son distintos, se complementan recíprocamente», [55] lo cual significa evidentemente que no deben constituir uno el calco del otro.

79. No me parece, en particular, que quepa considerar que en el período de que se trata el control administrativo debió ser organizado por los Estados miembros de modo tal que les permitiera comprobar, entre otras cosas, la exactitud de la superficie declarada en la solicitud de ayuda. En su escrito de contestación, la Comisión no llegó a afirmar tal exigencia, la cual, por otro lado, tampoco ha sido afirmada en la sentencia impugnada. El planteamiento seguido por el Tribunal de Primera Instancia y defendido por la Comisión consistió más bien en considerar que en el momento en que las autoridades belgas se dotaron de un instrumento, el SIG, no obligatorio y no concebido para medir las superficies de las parcelas agrícolas sino idóneo para proporcionar información sobre tal superficie, debieron extraer las debidas conclusiones de tal información.

53 — Sentencia España/Comisión, antes citada, apartados 34 a 41, en los que el Tribunal de Justicia ha señalado, entre otras cosas, que la lista de los factores que deben tomarse en consideración en el análisis de riesgos, recogida en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92, no tiene carácter exhaustivo.

54 — Sentencias de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 17, y España/Comisión, antes citada, apartado 40, citadas en el apartado 54 de la sentencia impugnada.

55 — Sentencias de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 43, y España/Comisión, antes citada, apartado 38.

80. Así pues, si de la normativa en vigor en el período de que se trata no se podía deducir una obligación, a cargo de las autoridades belgas, de comprobar la superficie exacta de parcelas agrícolas ya en el marco del control administrativo, considero que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error al negar pertinencia a la imprecisión de los datos de superficie resultantes del SIG, no discutida en el asunto. [56] El Gobierno belga ha expuesto con detalle —en primer lugar, en el curso del procedimiento administrativo, después ante el Tribunal de Primera Instancia y, por último, ante el Tribunal de Justicia— las razones por las que la superficie SIG no reflejaba necesariamente con precisión la superficie real de las parcelas agrícolas. Ha señalado los inconvenientes vinculados a la demarcación *manual* de las parcelas, a la codificación no óptima de tal demarcación en el SIG y la utilización de fotografías aéreas antiguas, inconvenientes éstos que no han sido en modo alguno objetados por la Comisión ni refutados por el Tribunal de Primera Instancia.

81. Si bien es cierto que las autoridades belgas debían extraer de los datos de superficie resultantes del SIG las debidas conclusiones, me parece igualmente cierto que no podían dejar de tener en cuenta la naturaleza de tales datos y, por tanto, su imprecisión. En esencia, el SIG debía ser tomado por lo que era, dado que a las autoridades belgas no se les puede imputar, ni se les imputó, que debía ser distinto de lo que es.

82. En tal sentido, coincido pues con el Gobierno belga en estimar que, habida cuenta tal imprecisión, una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG no podía ser considerada de suyo como una «anomalía indicativa de una potencial irregularidad de la solicitud» que pudiera exigir en cualquier caso bien el cálculo del importe de la ayuda en función de la superficie SIG, bien un control sobre el terreno.

83. El cálculo del importe de la ayuda en función de la superficie inferior a la declarada es una medida que en el período de que se trata estaba prevista en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, de cuyo apartado 1, primera frase, se desprende que el importe de la ayuda se calcula en función de la superficie efectivamente determinada en el momento del control si ésta es inferior a la superficie declarada en la solicitud de ayuda. Pues bien, como ha recordado el Gobierno belga, en el apartado 48 de la citada sentencia Agrargenossenschaft Pretzsch el Tribunal de Justicia señaló que «el artículo 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3887/92 tiene por objeto establecer una comparación entre las declaraciones que figuran en la solicitud de ayuda y el resultado de los controles *efectuados in situ*», [57] referencia esta última que parece especificar la más genérica de «control efectuado por las autoridades competentes» contenida en el apartado 40 de la misma sentencia, invocado por la Comisión, en virtud del cual

56 — Véase la sentencia impugnada, apartado 48.

57 — El subrayado es mío.

del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 se desprende que «la comprobación de una diferencia entre la superficie declarada y la superficie efectivamente determinada en el marco de un control efectuado por las autoridades competentes entraña, por sí misma, la imposición de una sanción».

84. A mi juicio, pues, como sostiene el Gobierno belga, a tenor del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 el cálculo del importe de la ayuda en función de una superficie inferior a la declarada es posible únicamente en presencia de una medición de la superficie efectuada en el marco de un control sobre el terreno.

85. De cualquier modo, tal cuestión puede dejarse abierta a efectos del presente procedimiento. En efecto, aun admitiendo que dicha norma comprende también el supuesto de una efectiva determinación de la superficie en el marco de un control administrativo, no me parece que sea posible, a la luz de las características y la finalidad concretas del SIG utilizado por las autoridades belgas en el período de que se trata, conforme a la normativa comunitaria entonces en vigor, considerar la superficie SIG al modo de una «superficie efectivamente determinada» a efectos de la norma de que se trata.

86. Por otro lado, ha de observarse que la posición de la Comisión, avalada por el Tribunal de Primera Instancia, según la cual frente a una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG las autoridades belgas debieron reducir la superficie o bien efectuar un control sobre el terreno, entraña una evidente contradicción. Si en efecto, se considera la superficie SIG como una «superficie efectivamente determinada» a efectos del artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, una diferencia de tal clase podría dar lugar, en virtud de tal disposición, únicamente a la reducción de la superficie (y por tanto del importe de la ayuda) y no a un control sobre el terreno. En cambio, considerar admisible la alternativa del control sobre el terreno con objeto de comprobar la superficie real significa implícitamente negar valor de «superficie efectivamente determinada» a la superficie SIG.

87. Por otro lado, si considero que una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG no exigía de suyo a las autoridades belgas la adopción de las medidas omitidas, me parecen fundadas igualmente las imputaciones formuladas por el Gobierno belga contra la apreciación del Tribunal de Primera Instancia según la cual fue en todo caso inapropiada la reacción de las autoridades belgas ante la comprobación de tal diferencia.

88. Ha de recordarse antes de nada que, como se señaló en el apartado 58 de la sentencia impugnada, en el período de que se trata las autoridades belgas, en el marco del análisis de riesgos dirigido a seleccionar las prácticas que debían ser objeto de control sobre el terreno, recurrieron, entre otros criterios, al de la diferencia entre superficie

declarada y superficie SIG. El Gobierno belga ha precisado que este criterio tuvo un peso importante en el marco del análisis de riesgos. Como se desprende del apartado 58 de la sentencia impugnada, no se discute que en el período de que se trata se efectuaron controles sobre el terreno respecto al 10 % de las solicitudes de ayuda «superficie», porcentaje éste que dobla el mínimo exigido por el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92.

89. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia ha considerado inadmisible el hecho de que sólo las prácticas por las que dicha diferencia, positiva o negativa, superaba un margen de tolerancia del 5 % fueron tomadas en consideración, en virtud de tal criterio, en el marco del análisis de riesgos. [58]

90. A tal respecto coincido con el Gobierno belga cuando observa que, si se admite un margen de tolerancia para la medición sobre el terreno de la superficie de parcelas agrícolas conforme al artículo 6, apartado 7, del Reglamento nº 3887/92, nada impedía a las autoridades belgas utilizar también un margen de tolerancia en el marco de un control administrativo basado, por libre elección y no censurable por tales autoridades, en datos de superficie obtenidos mediante un sistema, el SIG, que presentaba discutidos límites técnicos desde el punto de vista de la medición de superficies. [59] La observación del Tribunal de Primera Instancia según la cual «las anomalías no reflejan un error de medición, debido a la imprecisión del SIG puesta de manifiesto por el Gobierno belga, sino que reflejan la contradicción existente entre los datos declarados y los datos administrativos de que disponen las autoridades belgas», no sirve, a mi juicio, para rebatir la citada afirmación. Un punto esencial consiste siempre en que estos datos, definidos por el Tribunal de Primera Instancia como «administrativos», estaban en realidad sujetos a reserva en cuanto que no eran necesariamente fiables, hasta el punto de quedar incluso sujetos a examen; en efecto, el Gobierno belga ya había explicado ante el Tribunal de Primera Instancia que en diversos casos en que se daba una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG la comprobación de tales datos mediante control de la precisión de la codificación gráfica de la superficie resultante de la demarcación manual efectuada sobre fotografías aéreas implicaba una rectificación de los mismos que podía eliminar la citada diferencia. [60]

91. En mi opinión, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al considerar en el caso de autos, en virtud de la aplicación del artículo 8 del

58 — Sentencia impugnada, apartados 60 y 61.

59 — El Tribunal de Primera Instancia subrayó, en el apartado 60 de la sentencia impugnada, que la utilización de un margen de tolerancia en el marco de mediciones sobre el terreno, expresamente prevista por la normativa comunitaria, se justifica «a causa de los límites técnicos del instrumento de medición».

60 — Véanse en particular los puntos 45 y 61 del recurso interpuesto en primera instancia, así como el apartado 58 de la sentencia impugnada. La utilización de un margen de tolerancia en el marco del control administrativo resulta, por otro lado, tanto menos problemática en la medida en que, como afirmó el Gobierno belga y no rebatió la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia, en el período de que se trata la superficie total declarada para Bélgica era en cualquier caso inferior a la superficie total SIG.

Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92 y con referencia a la primera de las dos objeciones formuladas por la Comisión frente al recurrente, que esta institución corroboró suficientemente la existencia de dudas serias y razonables sobre la eficacia de los controles realizados por las autoridades belgas en el período de que se trata.

92. Por tanto, en mi opinión, la sentencia impugnada debería ser anulada en tal punto.

b) Sobre la cuarta parte del motivo (sobre la objeción relativa a la codificación gráfica tardía de los datos)

i) Alegaciones de las partes

93. Según el recurrente, el Tribunal de Primera Instancia vulneró el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92 al considerar asimismo, en virtud de la aplicación de tales disposiciones, que el sistema de control establecido por las autoridades belgas no era eficaz a causa de la demora en la codificación gráfica de los datos.

94. Observa que, a diferencia de lo afirmado en el punto 68 de la sentencia impugnada, las alegaciones que formuló ante el Tribunal de Primera Instancia para rebatir la objeción relativa a la codificación gráfica no se limitaban a la afirmación, recogida en dicho apartado en los términos que siguen, según la cual «el análisis de riesgos fue efectuado sobre la base de todos los demás criterios, distintos del de la codificación gráfica tardía, y […] aquellos que presentaban un riesgo fueron objeto de codificación gráfica acelerada antes del 31 de agosto». [61]

95. En el procedimiento de primera instancia el recurrente formuló en cambio otras alegaciones contra tal objeción.

96. En primer lugar, subrayó que el análisis de riesgos efectuado tras el 31 de agosto había sido tan eficaz como el realizado antes de tal fecha, fecha ésta que, por lo demás, no fue tomada en consideración por las autoridades belgas en cuanto no estaba prevista en normativa alguna. En efecto, aun cuando la codificación gráfica de las parcelas en el SIG tuvo lugar después del 31 de agosto, respecto a todas las prácticas la superficie declarada fue confrontada con la superficie SIG y las

61 — Este pasaje de la sentencia no se comprende de inmediato. La lectura de los puntos 57 y 67 del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia permite no obstante comprender fácilmente que el criterio de la «codificación gráfica tardía», al que hace impropiamente referencia dicho pasaje de la sentencia, debe entenderse como criterio de diferencia entre superficie declarada y superficie SIG. Además, el pronombre (aquellos) que figura en el citado pasaje de la sentencia debe entenderse referido al expediente de las solicitudes de ayuda y no a los criterios del análisis de riesgos.

prácticas relativas a los grupos de cultivos que presentaban la diferencia más grande entre una y otra superficie fueron tomadas en consideración en virtud de tal criterio en el análisis de riesgos y, en su caso, seleccionadas para controles sobre el terreno.

97. En segundo lugar, el recurrente señaló, sin que la Comisión lo discutiera, que la fecha de 31 de agosto no revestía pertinencia alguna para la realización de controles físicos sobre el terreno, puesto que los efectuados después de tal fecha fueron tan eficaces como los realizados antes. Tales controles, según el recurrente, todavía pueden ser útilmente efectuados en los meses de septiembre y octubre, en la medida en que, aun habiéndose procedido ya a la cosecha de diversos cultivos, respecto a la mayor parte de los cultivos las parcelas agrícolas no habían sido labradas todavía o presentaban residuos de cultivos, mientras que respecto a otros cultivos (en particular el maíz, uno de los cultivos más importantes en Bélgica) la cosecha se realiza entre finales de octubre y principios de noviembre.

98. En cualquier caso, puesto que en la sentencia impugnada no respondió a tales alegaciones ni indicó la razón por la que la realización tras el 31 de agosto de la codificación gráfica del análisis de riesgos debía considerarse tardía, el Tribunal de Primera Instancia incumplió la obligación de motivación.

99. La Comisión recuerda que, a tenor del informe de síntesis, a causa de la demora en la introducción de los datos gráficos «no ha sido posible proceder con rapidez a los controles informáticos cruzados exigidos para el conjunto de la población, y muchas prácticas no han podido ser tomadas en cuenta en el análisis de riesgos ni ser seleccionadas a continuación para un control sobre el terreno». [62] La objeción versa, pues, no sobre la realización tardía de los controles sobre el terreno, sino sobre la imposibilidad, como consecuencia de la demora en la codificación gráfica, de proceder en tiempo útil a los controles administrativos, lo cual impidió realizar los ulteriores controles sobre el terreno de modo apropiado. La Comisión pone de manifiesto que las propias autoridades belgas han reconocido que dicha demora tuvo un impacto en la selección de solicitudes de ayuda en el marco del análisis de riesgos.

ii) Apreciación

100. Mediante la cuarta parte del presente motivo el recurrente alega otros errores de Derecho que, en su opinión, el Tribunal de Primera Instancia cometió al interpretar el artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92 en el sentido de que exigen a las autoridades belgas realizar la codificación gráfica de datos en el SIG antes del 31 de agosto de cada año, o bien al incumplir la obligación de motivación de las sentencias.

62 — Traducción no oficial de un pasaje del informe de síntesis.

101. La objeción relativa a la demora en la mencionada codificación gráfica —es decir, en la inclusión en el SIG, por parte de un técnico del Bureau provincial, del trazado de las parcelas agrícolas realizado manualmente por los productores sobre las fotografías aéreas—, tal como se formula en el informe de síntesis de la Comisión y se recoge en el apartado 65 de la sentencia impugnada, se basa en el razonamiento siguiente: las prácticas conforme a las cuales a finales del mes de agosto no se había realizado todavía dicha codificación gráfica no han podido ser tomadas en consideración en el marco del análisis de riesgos ni ser seleccionadas para un control sobre el terreno.

102. Ahora bien, a este respecto el recurrente había alegado en repetidas ocasiones, en el procedimiento de primera instancia, [63] en particular, que también se había procedido a una comparación entre superficie declarada y superficie SIG en relación con las prácticas respecto a las que la codificación gráfica de que se trata había sido realizada tras el 31 de agosto y que, al igual que para las prácticas cuya codificación gráfica se había realizado antes de tal fecha, las solicitudes para grupos de cultivos que presentaban diferencias más marcadas entre una y otra superficie habían sido examinadas en el marco del análisis de riesgos y eventualmente seleccionadas para controles físicos sobre el terreno.

103. Con tal alegación el recurrente ponía en esencia de manifiesto que una codificación gráfica efectuada tras el 31 de agosto no excluía en modo alguno ni la toma en consideración de la correspondiente práctica en el marco del análisis de riesgos ni la realización de controles sobre el terreno, incluso después de tal fecha.

104. El recurrente había señalado además que los controles sobre el terreno pueden ser realizados útilmente también en los meses de septiembre y octubre, incluso con la cosecha ya realizada, y había expuesto las razones en que apoyaba tal afirmación (véase el punto 97 *supra).* [64]

105. Así pues, el Tribunal de Primera Instancia hizo constar erróneamente, en el apartado 68 de la sentencia impugnada, que el recurrente —en relación con la objetada imposibilidad de proceder a controles administrativos en tiempo útil, y por tanto a controles sobre el terreno, como consecuencia de la demora en la codificación gráfica— «se [había] limitado a afirmar que el análisis de riesgos se había efectuado sobre la base de todos los demás criterios, distinto de aquél [de la diferencia entre superficie declarada y superficie SIG], [65] y que los que presentaban un riesgo habían sido objeto de codificación gráfica acelerada antes del 31 de agosto».

106. A tal afirmación las alegaciones recogidas en los puntos 102 a 104 *supra,* sobre las

63 — Véanse el punto 68 del recurso y los puntos 35 y 37 del escrito de réplica.

64 — Véase el punto 80 del recurso presentado ante el Tribunal de Primera Instancia.

65 — Véase la nota 62.

cuales el Tribunal de Primera Instancia no se pronunció en la sentencia impugnada, vienen a añadir en efecto que, en realidad, para todas las prácticas cuya codificación gráfica se realizó tras el 31 de agosto el análisis de riesgos pudo completarse válidamente con la aplicación del criterio de la diferencia entre superficie declarada y superficie SIG, y que los controles sobre el terreno necesarios pudieron ser efectuados eficazmente incluso después del 31 de agosto.

107. Las mismas alegaciones, que no han sido adecuadamente rebatidas por la Comisión, vienen a refutar la tesis en que se basó en esencia esta institución al formular la objeción de que se trata, es decir, que una codificación gráfica efectuada tras el 31 de agosto impedía que las correspondientes prácticas fueran tomadas en consideración en el marco del análisis de riesgos y, por tanto, seleccionadas para un control sobre el terreno.

108. Tales argumentos parecen tanto más convincentes en la medida en que el plazo del 31 de agosto, en cuanto fecha última para la codificación gráfica de que se trata o para el análisis de riesgos, no viene exigido por ningún acto jurídico y en la medida en que la Comisión ya no sostiene, como hizo en la primera fase del procedimiento administrativo previo, que los controles sobre el terreno efectuados tras la citada fecha a causa de la codificación gráfica supuestamente tardía fueron ineficaces. [66]

109. Después de las dos instancias del procedimiento y, en particular, de una solicitud al respecto planteada al representante de la Comisión en la vista celebrada ante el Tribunal Justicia, no queda todavía clara, a falta de un acto jurídico que exija la observancia de tal fecha y a la luz de los elementos aducidos por la recurrente, la razón por la que una codificación gráfica y, por tanto, un análisis de riesgos posteriores al 31 de agosto deberían tener la consideración de tardíos. La referencia efectuada por el representante de la Comisión a los apartados 33 a 35 de la sentencia Italia/Comisión, [67] de los cuales, en su opinión, se desprende la fecha última de 31 de agosto, no parece pertinente. En los citados apartados el Tribunal de Justicia corroboró las conclusiones de la Comisión por las que se imputaba a la República Italiana la falta de fiabilidad de los controles sobre el terreno realizados en los meses de septiembre, al ser realizados después de la cosecha. Ahora bien, tal definición de postura del Tribunal de Justicia versa sobre el carácter tardío de los controles sobre el terreno, mientras que, como se desprende de la propia sentencia impugnada (apartado 66) y confirma la Comisión en su escrito de contestación (puntos 56 y 57), en el caso objeto de examen aquí no se imputa al Reino de Bélgica el carácter tardío de los controles sobre el terreno, sino la falta de controles sobre el terreno a causa de una *codificación gráfica supuestamente tardía.* Por otro

66 — Véase la sentencia impugnada, apartado 66, en la que el Tribunal de Primera Instancia subraya que la imputación relativa al carácter tardío de los controles sobre el terreno, formulado en una primera fase del procedimiento administrativo previo, fue desechada en el informe de síntesis.

67 — Sentencia de 10 de noviembre de 2005, (C-307/03).

lado, en los citados apartados el Tribunal de Justicia tampoco señaló con carácter general el 31 de agosto como última fecha útil para los controles sobre el terreno, sino que se limitó a hacer constar que el Gobierno italiano no había aducido elementos pertinentes aptos para desvirtuar las conclusiones de la Comisión antes citadas. [68]

110. Considero por tanto que el Tribunal de Primera Instancia confirmó erróneamente la tesis de la Comisión según la cual la realización de la codificación gráfica tras el 31 de agosto había impedido el desarrollo de controles administrativos en tiempo útil y, por tanto, la realización de controles sobre el terreno. En consecuencia, no podía llegar válidamente a la conclusión de que tal tesis constituía un elemento apto para suscitar dudas serias y razonables sobre la eficacia de los controles efectuados por las autoridades belgas en el período de que se trata.

111. Por tanto, en mi opinión, la sentencia impugnada también debería ser anulada en este punto.

68 — Ha de observarse por otro lado que el período de cosecha puede variar en función de los cultivos y de las áreas geográficas, por lo que aun considerando que los controles sobre el terreno deban preceder necesariamente a la cosecha, no cabría suponer un único plazo último para la realización de tales controles para todos los cultivos y para toda la Comunidad.

3. Carácter superfluo del examen de la quinta parte del segundo motivo, así como de los motivos de impugnación tercero y cuarto

112. Al acoger las primeras cuatro partes del segundo motivo, en el sentido expuesto *supra,* no habría necesidad de examinar la quinta parte del mismo motivo, mediante el cual se alega un incumplimiento de la obligación de motivación sobre aspectos concretos, ni los motivos tercero y cuarto, los cuales se apoyan en partes de la sentencia impugnada en las que el Tribunal de Primera Instancia se pronunció sobre la pretensión subsidiaria del recurrente dirigida a obtener una reducción del importe de los gastos excluidos de la financiación del FEOGA. En efecto, una anulación de la sentencia impugnada sobre la base de la quinta parte del segundo motivo o de los motivos tercero o cuarto no tendría un alcance más amplio que la anulación resultante de acoger, en el sentido expuesto *supra,* las primeras cuatro partes del segundo motivo. [69]

113. Por tales razones omito, por ser superfluo a la luz de las conclusiones a que he llegado tras el examen de las primeras cuatro partes del segundo motivo, el examen de la quinta parte del mismo de los motivos tercero y cuarto.

69 — Véase la sentencia de 3 de julio de 2003, Chronopost y otros/Ufex y otros (C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, Rec. p. I-6993), apartado 43.

B. *Sobre el recurso contra la Decisión de la Comisión*

114. A tenor del artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que este último resuelva.

115. En el caso de autos, el estado del litigio permite al Tribunal de Justicia, en mi opinión, resolver definitivamente el recurso de anulación interpuesto por el recurrente.

116. Mediante el primer motivo del recurso de anulación, formulado con carácter principal respecto a los posteriores, el recurrente alegó la vulneración, por parte de la Comisión, del artículo 8 del Reglamento nº 3508/92 y de los artículos 6 y 9 del Reglamento nº 3887/92, al no ser posible en su opinión en el caso de autos deducir de tales disposiciones la existencia, a cargo de las autoridades belgas, ni de una obligación de adoptar las medidas omitidas ni de una obligación de proceder a la codificación gráfica de las parcelas agrícolas en el SIG antes del 31 de agosto.

117. Pues bien, del examen de las cuatro primeras partes del segundo motivo de impugnación, que he desarrollado en los puntos 67 a 92 y 100 a 111 *supra,* se desprende que la Comisión no ha corroborado con elementos idóneos la existencia de dudas serias y razonables sobre la eficacia de los controles realizados por las autoridades belgas en el período de que se trata en relación, por un lado, con el comportamiento observado por las mismas respecto a la constatación de una diferencia positiva entre superficie declarada y superficie SIG y, por otro, a los tiempos de ejecución de la codificación gráfica de las parcelas agrícolas en el SIG.

118. Por tanto, la Decisión controvertida debe, a mi juicio, ser anulada en la parte en que dispone respecto al Reino de Bélgica una reducción a tanto alzado del 2 % de los gastos declarados a efectos de la financiación de la sección de Garantía del FEOGA.

119. Tal anulación en virtud de la estimación del primer motivo formulado en el recurso interpuesto en primera instancia haría obviamente superfluo el examen de los demás motivos, formulados en el mismo recurso únicamente con carácter subsidiario.

C. *Costas*

120. A tenor del artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente sobre el litigio. Además, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del mismo Reglamento, aplicable en virtud del artículo 118 de este último al procedimiento de casación promovido ante el Tribunal de Justicia contra una decisión del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

121. Dado que propongo al Tribunal de Justicia que acoja tanto el recurso de casación como el de anulación interpuestos por el recurrente, propongo asimismo que condene a la Comisión, que sería la parte perdedora, a las costas de las dos instancias del procedimiento, de conformidad con las pretensiones formuladas en tal sentido por el recurrente.

VI. Conclusiones

122. A la luz de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Anule la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia el 25 de julio de 2006 en el asunto T-221/04, Bélgica/Comisión.

2) Anule la Decisión 2004/136/CE de la Comisión, de 4 de febrero de 2004, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en la parte en que dispone respecto al Reino de Bélgica una reducción a tanto alzado del 2 % de los gastos declarados para la financiación de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), para los ejercicios económicos 2000-2002.

3) Condene a la Comisión de las Comunidades Europeas a soportar las costas del procedimiento de primera instancia y del procedimiento de casación.»