CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 12 de julio de 2001 [1]

Índice

Introducción I-3010

Contexto jurídico I-3011

Disposiciones legales I-3011

Las directrices de la Comisión I-3013

Ayudas en el sector de los cultivos herbáceos I-3014

Disposiciones legales I-3014

Resumen de las alegaciones I-3016

Análisis I-3018

Ayudas compensatorias por la retirada de tierras de la producción I-3020

Disposiciones legales I-3020

Resumen de las alegaciones I-3021

Análisis I-3023

Primas especiales por carne de vacuno y primas por vaca nodriza I-3024

Disposiciones legales I-3024

Resumen de las alegaciones I-3025

Análisis I-3027

Tasa suplementaria impuesta a los productores o compradores de leche I-3028

Disposiciones legales I-3028

Pretensiones de la parte demandante I-3029

A. La tasa suplementaria I-3030

— Resumen de las alegaciones I-3030

— Análisis I-3030

1 — Lengua original: inglés.

B. Intereses sobre la tasa suplementaria I-3032
— Resumen de las alegaciones I-3032
— Análisis I-3033
Ayuda a la producción de aceite de oliva I-3034
Disposiciones legales I-3034
Resumen de las alegaciones I-3038
Análisis I-3039
A. Primer grupo de alegaciones I-3039
B. Segundo grupo de alegaciones I-3042
Vino I-3043
Disposiciones legales I-3043
Resumen de las alegaciones I-3043
Análisis I-3044
Lino textil y cáñamo I-3045
Disposiciones legales I-3045
Resumen y análisis de las alegaciones I-3046
Incumplimiento de los plazos de pago en varios sectores I-3048
Observaciones finales I-3049
Conclusión I-3050

1. En el presente procedimiento, España solicita la anulación parcial de la Decisión 1999/186/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con relación a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA),[2] y de la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.[3] El recurso tiene por objeto la negativa a reembolsar una cantidad de 16.015.560.464 pesetas en total.

2 — DO L 61, p. 34.

3 — DO L 61, p. 37.

Introducción

2. Del artículo 1 y del anexo de la Decisión 1999/187 se deduce que la parte demandante deseaba cargar a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), como gastos correspondientes a la liquidación de cuentas de 1995, una cantidad de 858.256.394.837 pesetas en total. De esta cantidad, la Comisión reconoció como gastos a cargo del FEOGA 833.321.278.217 pesetas, dejando a cargo de la parte demandante un total de 24.935.116.620 pesetas. Según la parte demandante, esta última suma comprende ciertas de cantidades que la Comisión debería haber reconocido como gastos a cargo del FEOGA, que son las siguientes:

— 1.471.398.749 pesetas en concepto de ayudas compensatorias en el sector de los cultivos herbáceos,

— 215.011.390 pesetas en concepto de ayudas compensatorias por la retirada de tierras de la producción,

— 1.393.983.000 pesetas en concepto de primas especiales por carne de vacuno y primas por vaca nodriza,

— 4.484.785.615 pesetas en relación con la tasa lechera suplementaria impuesta a los productores o compradores de leche,

— 4.317.179.696 pesetas en concepto de ayudas a la producción de aceite de oliva,

— 730.638.679 pesetas en relación con el vino,

— 42.616.276 pesetas en concepto de ayuda para el lino textil y el cáñamo,

— 3.362.203.596 pesetas en relación con retrasos en los pagos en diversos sectores.

3. La Comisión informó a la parte demandante de las correcciones que pensaba aplicar a las cuentas presentadas por ella en las discusiones bilaterales que precedieron a la adopción de la Decisión 1999/187. Las razones que justifican las correcciones impuestas se exponen en el informe de síntesis relativo a los resultados de los controles para la liquidación de cuentas del FEOGA, sección Garantía, correspondiente al ejercicio de 1995 (documento nº VI/6462/98, de 12 de enero de 1998; en lo sucesivo, «informe de síntesis»), del que varios extractos figuran como anexos al escrito de contestación a la demanda de la Comisión.

4. Mediante su Decisión 1999/186, la Comisión excluyó de la financiación con cargo al FEOGA determinados gastos de los Estados miembros. En lo que respecta a España, la Comisión excluyó una cantidad de 5.754.750.215 pesetas, correspondiente a la liquidación de cuentas de 1996 y relacionada con las ayudas a la producción de aceite de oliva. La parte demandante considera ilegal dicha exclusión.

5. Antes de analizar sucesivamente las alegaciones del Gobierno español y los detallados argumentos invocados para cada uno de los ocho sectores de que se trata, puede resultar útil exponer las características más relevantes de la normativa que regula la financiación de la política agrícola común y la liquidación de cuentas del FEOGA.

Contexto jurídico

Disposiciones legales

6. Las normas básicas en materia de financiación de la política agrícola son las establecidas en el Reglamento (CEE) nº 729/70,[4] que dispone que el FEOGA financiará las acciones comunes decididas con miras a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39, apartado 1, letra a), del Tratado CE [actualmente artículo 33 CE, apartado 1, letra a)], incluyendo las restituciones por exportación a terceros países[5] y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas,[6] concedidas o emprendidas, respectivamente, según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

7. El artículo 5 del Reglamento nº 729/70 regula la liquidación de las cuentas presentadas por los organismos nacionales autorizados para el pago de los gastos correspondientes a dichas actividades («organismos pagadores»). El apartado 2, letra c), de dicha disposición, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95,[7] faculta expresamente a la Comisión para excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se hayan efectuado de conformidad con las normas comunitarias. La Comisión puede excluir tales gastos, bien en su decisión anual de liquidación de cuentas —que la Comisión adopta antes del 30 de abril del año siguiente al ejercicio de que se trate—,[8] o bien mediante «decisio-

4 — Reglamento 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), modificado en varias ocasiones, y en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1). El Reglamento nº 729/70 ha sido derogado por el Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103), aplicable a los gastos realizados a partir del 1 de enero de 2000.

5 — Artículo 2, apartado 1.

6 — Artículo 3, apartado 1.

7 — Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 729/70 (DO L 125, p. 1). Con arreglo a su artículo 2, apartado 2, la modificación introducida en el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 afecta a los gastos declarados con cargo a un ejercicio posterior al que comenzó el 16 de octubre de 1992.

8 — Artículo 5, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 729/70, en su versión modificada. El ejercicio del FEOGA comienza el 16 de octubre y finaliza el 15 de octubre del año siguiente.

nes de no conformidad» relativas a importes específicos y a uno o varios ejercicios. [9] La Comisión determina los importes que deban excluirse en función de la importancia de la no conformidad comprobada y, en particular, de la naturaleza y gravedad de la infracción y del perjuicio financiero causado a la Comunidad.

8. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo, prevenir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de éstas. En la mayoría de los sectores agrarios existen disposiciones comunitarias específicas que regulan en detalle las medidas que deben adoptar los Estados miembros para cumplir las obligaciones genéricas que les impone el artículo 8, apartado 1. Resulta de especial importancia en este contexto el Reglamento (CEE) nº 3508/92, [10] que establece un sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, «sistema integrado»). Dicho sistema, que se aplica en varios sectores agrarios, obliga a los Estados miembros a efectuar controles administrativos, inspecciones sobre el terreno y, en su caso, comprobaciones realizadas mediante sistemas de detección aérea o espacial. [11] Sin embargo, incluso cuando el Reglamento nº 3508/92 u otras disposiciones comunitarias más específicas no obligan expresamente a adoptar medidas de control particulares, el artículo 8, apartado 1 —que constituye una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE)—, [12] impone 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 perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. [13]

9. El artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70 dispone que, a falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, exceptuando «las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros». Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por tanto, el Reglamento nº 729/70 «sólo permite a la Comisión imputar al FEOGA las cantidades abonadas de conformidad con las normas establecidas en los diferentes sectores de productos agrarios, dejando a cargo de los Estados miembros cualquier otra cantidad abonada». [14] Cuando, en contra de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento o en disposiciones más específicas, un Estado miembro no adopta las medidas necesarias para

9 — Artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, en su versión modificada.

10 — Reglamento 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 (DO L 355, p. 1).

11 — Véase, en especial, el artículo 7 del Reglamento.

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión (C-209/96, Rec. p. I-5655), apartado 43.

13 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartados 16 y 17.

14 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión (11/76, Rec. p. 245), apartados 8 y 9, y, como más reciente, sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión (C-278/98, aún no publicada en la Recopilación), apartado 38.

asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, la Comisión puede por tanto denegar la financiación por el FEOGA de los gastos correspondientes a dichas operaciones, en su totalidad o en parte. [15]

10. Con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 729/70, la Comisión se encuentra facultada para adoptar diversas medidas a fin de verificar y completar la información y la documentación aportadas por las autoridades de los Estados miembros. Puede así, por ejemplo, efectuar comprobaciones sobre el terreno y tener acceso a los libros y documentos que tengan relación con los gastos financiados por el FEOGA, así como llevar a cabo inspecciones y verificaciones directamente o en colaboración con el Estado miembro.

Las directrices de la Comisión

11. En 1993, la Comisión estableció unas directrices para el cálculo de los ajustes o correcciones financieras aplicables cuando un Estado miembro incumple la disposición general del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 o disposiciones más específicas, como las que establece el Reglamento nº 3508/92. Dichas directrices, recogidas en un documento denominado Informe Belle, [16] adoptan como principio básico que toda corrección financiera debe estar basada en un incumplimiento de la normativa comunitaria, por parte de un Estado miembro, que pueda afectar al presupuesto de la Comunidad. La elección del porcentaje de corrección que procede aplicar se deriva de la evaluación del riesgo. Cuando sea posible, la Comisión calculará las reducciones extrapolando los resultados obtenidos de inspecciones por muestreo fiables. Cuando la información disponible resulte insuficiente para servir de base a una extrapolación, la Comisión aplicará una reducción a tanto alzado en proporción a la gravedad del incumplimiento de Estado miembro y al grado de riesgo financiero que éste ha supuesto para el FEOGA. Existen tres niveles de reducción a tanto alzado: la reducción del 10 % de los gastos se aplica «en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA»; la reducción del 5 %, «en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido notable», y la reducción del 2 % «en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de

15 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 13, y de 1 de octubre de 1998, Irlanda/Comisión (C-238/96, Rec. p. I-5801), apartado 36.

16 — Documento nº VI/216/93, de 3 de junio de 1993.

controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido menor». [17]

12. Las directrices de la Comisión fueron revisadas en 1997. [18] Pese a que las nuevas directrices mantienen los mismos principios básicos, se ha refinado la definición de las circunstancias en que son aplicables los porcentajes de reducción del 2 %, del 5 % y del 10 %, y las directrices disponen ahora expresamente que se aplicará un porcentaje de reducción del 25 % cuando el sistema de control de un Estado miembro sea gravemente deficiente o totalmente inexistente.

13. Los criterios para la aplicación de las correcciones a tanto alzado establecidos en las directrices de la Comisión han sido examinados en diversas ocasiones por el Tribunal de Justicia. Esta jurisprudencia muestra claramente que el Tribunal de Justicia considera válidos dichos criterios, y también se deduce de la misma que la Comisión no puede renunciar a aplicar las directrices en un caso concreto salvo, probablemente, cuando pueda demostrar que las circunstancias específicas del asunto justifican dicha inaplicación. [19]

17 — Traducción del Informe Belle en la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2000, Bélgica/Comisión (C-242/97, Rec. p. I-3421), apartado 21.

18 — Documento nº VI/5330/97, de 23 de diciembre de 1997.

19 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1998, Grecia/Comisión (C-61/95, Rec. p. I-207), apartado 21; de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión (C-242/96, Rec. p. I-5863), apartados 43, 44 y 66, y Bélgica/Comisión, citada en la nota 17, apartados 19 a 21, 113, 120 y 121. Véanse igualmente las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), puntos 39 a 42, y las conclusiones de 6 de marzo de 2001 del Abogado General Sr. Geelhoed en el asunto C-375/99, España/Comisión, puntos 17 a 25.

Ayudas en el sector de los cultivos herbáceos

Disposiciones legales

14. El Reglamento (CEE) nº 3887/92, [20] que establece las normas de aplicación del sistema integrado, recoge los criterios y procedimientos técnicos relativos a los controles administrativos y sobre el terreno que los Estados miembros deben aplicar en materia de ayudas «animales» y de ayudas «superficies». El artículo 6 de dicha disposición está redactado así:

«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 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.

20 — Reglamento 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 (DO L 391, p. 36).

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

— 10 % de las peticiones de ayuda "animales" o de las declaraciones de participación,

— 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 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.

5. Los controles sobre el terreno se efectuarán de manera inopinada y se ejercerán sobre el conjunto de las parcelas agrícolas o de los animales comprendidos en una o varias solicitudes. Sin embargo, podrá darse aviso previo, limitado al plazo estrictamente necesario, que en general no será superior a cuarenta y ocho horas.

Por lo menos el 50 % de los controles mínimos de animales de la muestra contemplada en el apartado 3 se realizarán durante el período de retención. Los controles fuera de dicho período de retención se admiten solamente en caso de que esté disponible el registro a que se refiere el

artículo 4 de la Directiva 92/102/CEE del Consejo. [21]

6. [...]»

15. El artículo 12 del Reglamento nº 3887/92 dispone lo siguiente:

«Cada visita de control deberá registrarse en un informe que indique, entre otras cosas, los motivos de la visita, las personas presentes, el número de parcelas visitadas, el número de parcelas medidas, las técnicas de medición utilizadas, el número y la especie de los animales comprobadas sobre el terreno y, en su caso, su número de identificación.

El productor o su representante podrán firmar este informe, en el que darán fe, por lo menos, de su presencia en el momento del control o indicarán sus observaciones al respecto.»

21 — Directiva del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32).

Resumen de las alegaciones

16. El Gobierno español solicita la anulación de la Decisión 1999/187 en la medida en que excluye de la financiación con cargo a FEOGA una cantidad de 1.471.398.749 pesetas. Dicha cantidad corresponde a una reducción a tanto alzado del 5 % de la ayuda pagada por la Comunidad Autónoma de Aragón en el sector de los cultivos herbáceos. Según el informe de síntesis, la Comisión impuso dicha corrección por los siguientes motivos: «en Andalucía la situación era satisfactoria, pero en Aragón las comprobaciones correspondientes a la cosecha de 1994, referidas únicamente a la calidad de los controles sobre el terreno, revelaron serios problemas». Más concretamente, la Comisión consideró que la aplicación de sistema integrado en Aragón resultaba incorrecta en cuatro aspectos. En primer lugar, la mayoría de las explotaciones seleccionadas para el control sobre el terreno se encontraban en zonas en las que el catastro se había actualizado recientemente y en las que, por consiguiente, los riesgos de fraude y errores eran menores que en zonas con un catastro antiguo o deficiente. Por lo tanto, el procedimiento de selección no se había basado en un análisis de riesgos, como exige el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92, y no fue representativo en el sentido de dicha disposición. En segundo lugar, en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento nº 3887/92, los controles sobre el terreno llevados a cabo no incluían la totalidad de las parcelas correspondientes a las solicitudes de ayuda, incluso en casos en que las inspecciones de determinadas parcelas habían revelado irregularidades. En tercer lugar, las autoridades no elaboraron informes de las inspecciones en los casos en que no se habían detectado irregularidades, en contra de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento

nº 3887/92. Por último, una inspección llevada a cabo por auditores de la Comisión puso de manifiesto irregularidades en dos de las doce parcelas que habían sido inspeccionadas anteriormente por las autoridades aragonesas, lo que inspiró dudas sobre la calidad general de los controles sobre el terreno.

17. El Gobierno español considera infundados estos motivos. En primer lugar, el artículo 6, apartado 4, dispone, en su versión en español, que las solicitudes que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno se determinarán *principalmente* a partir de un análisis de los riesgos y de la representatividad de las solicitudes de ayuda, y permite expresamente que se tomen en cuenta «otros parámetros que los Estados miembros deberán definir». La selección efectuada en Aragón, que tomó en cuenta el número de solicitudes y la cuantía de las ayudas concedidas, así como consideraciones prácticas relacionadas con la mayor facilidad y eficacia de unos controles efectuados en zonas que disponían de un catastro actualizado, se ajustó por tanto a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento. En todo caso, el Gobierno español considera que el riesgo de irregularidades no es mayor en las zonas con un catastro antiguo o deficiente. Además, en un 32 % de los términos municipales seleccionados para los controles sobre el terreno el catastro era anterior a 1960; esto constituye una razón más para considerar infundadas las alegaciones de la Comisión. En segundo lugar, aunque es cierto que los inspectores de Aragón no elaboraron sistemáticamente informes individuales de todos los controles sobre el terreno efectuados en 1994, sí existe una documentación relativa a cada uno de los controles efectuados. El hecho de que no se diera a los agricultores la posibilidad de firmar dichos documentos resulta irrelevante, pues la firma del agricultor es opcional, según el artículo 12 del Reglamento nº 3887/92. Además, de cara al futuro, se han impartido instrucciones de elaborar informes individuales para todos los controles efectuados a partir del comienzo de la campaña de 1995. En tercer lugar, pese a que la inspección efectuada por auditores de la Comisión puso de manifiesto irregularidades en dos de los doce casos, dichas irregularidades eran de escasa importancia.

18. El Gobierno español añade a las alegaciones anteriores que la Comunidad Autónoma de Aragón cumplió íntegramente el requisito de controlar un 5 % de todas las solicitudes de ayuda «superficies», tal como exige el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92, y que la propia Comisión reconoció [22] que el sistema de controles en su conjunto representó un buen nivel cobertura de las superficies y solicitudes de ayuda en 1994. Dicho sistema aseguró, por tanto, una comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas, tal como exige el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92. Finalmente, el Gobierno español señala que el Órgano de conciliación, al que había sometido el asunto, recomendó a la Comisión que se replanteara la corrección del 5 %, a la vista de las explicaciones dadas por este Gobierno, [23] pero que pese a dicha recomendación la Comisión mantuvo su decisión.

22 — El Gobierno español hace referencia al escrito nº 10/129, de 3 de marzo de 1995, que adjunta como anexo al recurso.

23 — Informe notificado al Gobierno español mediante escrito de 19 de enero de 1999, que se adjunta como anexo al recurso.

Análisis

19. A mi juicio, no procede estimar las alegaciones del Gobierno español.

20. Del tenor literal del artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92 se deduce claramente que la selección de explotaciones para los controles sobre el terreno debe basarse en dos criterios: el análisis de riesgos y la representatividad. En mi opinión —y en este punto estoy de acuerdo con el Gobierno español—, no son éstos los únicos criterios que los Estados miembros pueden aplicar. Esta tesis no puede fundarse, a mi juicio, en el hecho de que el artículo 6, apartado 4, haga referencia a «otros parámetros que los Estados miembros deberán definir», pues del tenor de dicha disposición se deduce con claridad que estos «otros parámetros» deben ser directamente pertinentes para la realización del análisis de riesgos. La posibilidad de tomar en cuenta criterios que no sean ni el del riesgo ni el de la representatividad encuentra apoyo, sin embargo, en el tenor de las versiones española, danesa, neerlandesa, finlandesa, francesa, griega, italiana y portuguesa del Reglamento, en las que se dice que la selección deberá basarse *principalmente* («navnlig», «met name», «erityisesti», «notammente», «κυρίως», «in particolare», «designadamente») en el análisis de riesgos y en la representatividad. El hecho de que las versiones inglesa, alemana y sueca no contengan un término equivalente no me parece determinante. Sin embargo, los criterios utilizados para seleccionar las explotaciones no deben ser contrarios a la finalidad del Reglamento. Por lo tanto, los criterios que tengan por efecto reducir la probabilidad de que los controles efectuados detecten irregularidades son en todo caso ilegales.

21. Al tomar en cuenta la conveniencia, desde el punto de vista administrativo, de realizar controles en zonas con un catastro actualizado, en las que el riesgo de errores en la concesión de ayudas es indudablemente menor que en las zonas con un catastro antiguo o deficiente, las autoridades aragonesas aplicaron un criterio de selección que reducía la probabilidad de que se descubrieran irregularidades. Como la Comisión subraya, el hecho de que la concentración de los controles en dichas zonas pueda haber permitido a las autoridades aragonesas aumentar el número total de controles resulta irrelevante. Lo que importa no es la cantidad de controles, sino su calidad, y por tanto la capacidad del sistema de control para detectar irregularidades.

22. En mi opinión, el hecho de que no se redactaran informes individuales de los controles sobre el terreno constituye igualmente una infracción del artículo 12 de Reglamento nº 3887/92. La elaboración de una documentación meramente interna es insuficiente, ya que dicha documentación no ofrece a los agricultores oportunidad alguna de leer y firmar los documentos, ni permite que la Comisión verifique la efectividad de los controles efectuados.

23. Además, el Gobierno español no niega que los controles sobre el terreno efectuados no cubrieron en todos los casos la totalidad de las parcelas pertinentes, ni tampoco que los auditores de la Comisión detectaron irregularidades en dos explotaciones de las doce que habían sido inspeccionadas previamente por las autoridades aragonesas.

24. Considero por tanto que la parte demandante no ha logrado demostrar sus alegaciones de que el sistema de control aplicado en Aragón en 1994 se ajustó a lo dispuesto en los artículos 6, apartado 4, y 12 del Reglamento nº 3887/92 y de que la Comisión no podía por tanto corregir el importe de la financiación a cargo del FEOGA. En contra de lo que alega la parte demandante, el derecho de la Comisión a llevar a cabo tal corrección no puede verse afectado por el hecho de que las autoridades de Aragón cumplieran las obligaciones que les imponen otras disposiciones del mencionado Reglamento, como los apartados 1 y 3 del artículo 6. Por lo que respecta a la irregularidad supuestamente cometida por la Comisión al no seguir las recomendaciones del Órgano de conciliación, basta con recordar que, según el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Decisión 94/442/CEE,[24] las recomendaciones de dicho Órgano no vinculan a la Comisión.[25]

25. Dado que la Comisión estaba facultada para efectuar una corrección, se plantea la cuestión de si, como alega el Gobierno español, la corrección a tanto alzado del 5 % que se aplicó resultaba excesiva. Según el escrito de contestación de la Comisión, los errores detectados en la aplicación del sistema integrado, considerados en su conjunto, demuestran que existió un riesgo importante de pérdidas para el presupuesto comunitario, lo que justifica plenamente dicha reducción. Esta valoración de los hechos podría parecer demasiado estricta si se tienen en cuenta las recomendaciones del Órgano de conciliación y el hecho de que las irregularidades descubiertas por los auditores del FEOGA en dos de las doce explotaciones eran de escasa importancia, según las detalladas explicaciones del Gobierno español.

26. No me parece sin embargo que el Tribunal de Justicia deba anular la corrección efectuada por la Comisión. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, pero es el Estado miembro quien debe demostrar que la Comisión cometió un error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de dicha infracción.[26] Como indicó el Abogado

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

25 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 1999, Alemania/Comisión (C-44/97, Rec. p. I-7177), apartado 18.

26 — Véase en particular la sentencia en el asunto 347/85, citada en la nota 15, apartados 14 a 16. Véanse también las sentencias de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. p. I-347), apartado 19; de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartado 18, y, como más reciente, la sentencia en el asunto C-278/98, citada en la nota 14, apartado 41.

General Sr. Fennelly en el asunto Grecia/Comisión,[27] «el Estado miembro que se considere perjudicado debe acreditar, con un grado por lo menos probable de certeza,[28] que la Comisión ha incurrido en un error, y ello conforme al principio *actori incumbit probatio [...]*».[29]

27. En el presente asunto, la parte demandante no ha aportado prueba alguna de que la Comisión se haya basado en hechos inexactos, ni ha demostrado que las irregularidades detectadas en la región de Aragón no hayan afectado al presupuesto comunitario o lo hayan hecho en un grado claramente inferior al estimado por la Comisión. A mi juicio, por consiguiente, la parte demandante no ha logrado acreditar que la Comisión haya incurrido en un error de Derecho al aplicar una corrección del 5 % a las ayudas en el sector de los cultivos herbáceos.

28. Mi conclusión es, por tanto, que procede desestimar las alegaciones del Gobierno español relativas a la no aceptación de gastos correspondientes a las ayudas en el sector de los cultivos herbáceos.

Ayudas compensatorias por la retirada de tierras de la producción

Disposiciones legales

29. El Reglamento (CEE) nº 1765/92[30] establece un sistema de pagos compensatorios, o ayudas, para los productores de cultivos herbáceos. Los productores pueden solicitar dichas ayudas por la superficie que haya sido retirada de la producción de conformidad con el artículo 7 del Reglamento.[31] Las superficies retiradas de la producción se dejan normalmente en barbecho. Sin embargo, el artículo 7, apartado 4, dispone:

«La tierra retirada podrá utilizarse con vistas a la obtención de materias para la fabricación en la Comunidad de productos que no se destinen principalmente al consumo humano o animal, a condición de que se apliquen sistemas efectivos de control.»

30. El Reglamento (CEE) nº 334/93[32] establece las normas de desarrollo de la citada

27 — Asunto C-50/94, citado en la nota 19, punto 16 de las conclusiones.

28 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Gand presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de febrero de 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliese/Haute Autorité (8/65, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 12).

29 — Este principio fue citado por el Abogado General Sr. Mischo en sus conclusiones en el asunto C-281/98, citado en la nota 26, punto 18.

30 — Reglamento del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 181, p. 12).

31 — Véase el título I del Reglamento, y en especial su artículo 2, apartado 2.

32 — Reglamento de la Comisión, de 15 de febrero de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a la utilización de las tierras retiradas de la producción, con vistas a la obtención de materias para la fabricación en la Comunidad de productos que no se destinen principalmente al consumo humano o animal (DO L 38, p. 12).

disposición. El quinto considerando de dicho Reglamento indica que «por razones de control, es necesario exigir que la materia prima cultivada constituya el objeto de un contrato celebrado entre el productor agrícola, denominado "el solicitante", y un primer transformador o un receptor antes de la siembra de la materia prima en cuestión» y que «ese contrato debe ser un instrumento importante que contribuya a la consecución de un mercado equilibrado».

31. Conforme a lo indicado en dicho considerando, el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 334/93 dispone lo siguiente:

«El solicitante deberá entregar toda la materia prima cosechada, y el receptor o primer transformador deberán hacerse cargo de esta entrega y garantizar la utilización en la Comunidad de una cantidad equivalente de esta materia prima en la fabricación de uno o varios de los productos acabados contemplados en el anexo II.».

32. Según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 334/93, en apoyo de su solicitud de compensación, el solicitante deberá presentar «a su autoridad [nacional] competente un contrato firmado antes de la siembra de la materia prima en cuestión, celebrado entre él y un receptor o un primer transformador». Dicho contrato debe contener los diversos datos que allí se especifican y entre ellos, según la letra e), la «cantidad previsible de materia prima, por cada especie y variedad, y cualesquiera condiciones que puedan aplicarse a su entrega. Esta cantidad deberá corresponder por lo menos al rendimiento considerado representativo por la autoridad competente para la materia prima de que se trate; éste tendrá en cuenta, en particular, y si existe el rendimiento medio fijado para la región de que se trate».

33. El artículo 7, apartados 2 y 3, establece, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

«2. En caso de que el solicitante no pueda proveer la materia prima indicada en el contrato, éste podrá ser adaptado o anulado. En este último supuesto, las autoridades competentes de ambas partes deberán ser informadas previamente, a fin de permitir la aplicación de las medidas de control necesarias. [...]

3. El solicitante declarará a la autoridad competente de la que dependa la cantidad total de materia prima cosechada, por cada especie y variedad, y confirmará la identidad de la parte a la que haya hecho entrega de dicha materia prima. [...]»

Resumen de las alegaciones

34. La parte demandante solicita la anulación de la Decisión 1999/187 en la medida

en que excluye de la financiación comunitaria una cantidad de 215.011.390 pesetas, que corresponde a una corrección a tanto alzado de un 5 % de los gastos de la ayuda compensatoria por retirada de tierras de la producción concedida a los grandes productores en determinadas regiones españolas. [33] Según el informe de síntesis, la Comisión aplicó dicha corrección por haber detectado numerosos fallos en el sistema de control aplicado en España. Las autoridades competentes no habían establecido rendimientos de referencia para las materias primas obtenidas en tierras retiradas de la producción, ni tampoco comprobado que las cantidades previstas en los contratos entre los solicitantes de las ayudas y los receptores o transformadores fueran verosímiles y ajustadas a los rendimientos de referencia. Además, dichas autoridades tampoco habían comprobado mediante controles sobre el terreno que los solicitantes de las ayudas entregaran realmente las cantidades previstas a los receptores o transformadores. La Comisión llegó así a la conclusión, como explica en su escrito de contestación, de que, por todas estas razones, España no había implantado los «sistemas efectivos de control» que exige el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1765/92, ni cumplido las obligaciones más específicas que le imponen los artículos 6 y 7 de Reglamento nº 334/93. Debido a estas omisiones, grandes cantidades de materias primas obtenidas en tierras retiradas de la producción habían sido desviadas hacia otros mercados como alimentos para las personas o para el ganado, en contra del objetivo perseguido por el Reglamento nº 1765/92. Esta conclusión resultaba confirmada, en especial, por una visita de control de los auditores del FEOGA a una empresa de transformación situada en Andalucía y por los datos —aportados en parte por el Gobierno español— relativos a las cantidades de materias primas procedentes de tierras retiradas de la producción entregadas en otras zonas de España.

35. La parte demandante impugna estos argumentos, basándose esencialmente en cuatro motivos. En primer lugar, el artículo 6, apartado 1, letra e), del Reglamento nº 334/93 no impone una obligación de fijar rendimientos de referencia; lo que se exige a los Estados miembros es que controlen caso por caso la verosimilitud de las cantidades previstas recogidas en los contratos entre solicitantes de las ayudas y receptores o transformadores. En segundo lugar, el Reglamento nº 334/93 no exige explícitamente que se realicen controles *in situ* de las tierras retiradas de la producción a fin de a verificar las cantidades entregadas. Según el artículo 7, apartado 2, de dicha Reglamento, únicamente deben aplicarse medidas de control cuando el contrato sea anulado o adaptado. En tercer lugar, la corrección decidida por la Comisión se ha basado únicamente en la visita de los auditores del FEOGA a una sola empresa de transformación, y no ha tenido en cuenta la sequía de 1994, que provocó una reducción de los rendimientos en las tierras retiradas de la producción. Por último, el Gobierno español recalca que, incluso el supuesto de que algunos cultivadores españoles no hubieran entregado las cantidades previstas a los receptores o transformadores, ello no habría supuesto perjuicio financiero alguno para el FEOGA.

33 — Regiones en las que, según las estimaciones de la Comisión, los rendimientos de las tierras retiradas de la producción fueron inferiores al 70 % de los rendimientos de tierras similares no retiradas de la producción.

36. Basándose en estas alegaciones, la parte demandante considera que la corrección

aplicada por la Comisión a las ayudas correspondientes a las tierras retiradas de la producción es improcedente y, en cualquier caso, excesiva.

Análisis

37. Estimo poco convincentes las alegaciones de la parte demandante.

38. Del informe de síntesis se deduce que la Comisión basó su corrección en un cierto número de razones. Una de esas razones era que, en contra de lo que afirma la parte demandante, las autoridades competentes españoles no habían controlado caso por caso la verosimilitud de las previsiones que figuraban en los contratos entre los solicitantes de las ayudas y los receptores o transformadores. La parte demandante no ha aportado prueba alguna de que dichos controles se llevaran efectivamente a cabo. Sin necesidad de determinar si constituye o no una violación del Derecho comunitario el hecho de que no se hubieran establecido unos rendimientos representativos generales, cabe por tanto concluir que la parte demandante no cumplió las obligaciones que le imponía el artículo 6, apartado 1, letra e), del Reglamento nº 334/93.

39. Tampoco procede acoger, a mi juicio, la alegación de la parte demandante de que el Reglamento nº 334/93 no establece obligación alguna de llevar a cabo controles sobre el terreno. El artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento dispone que el solicitante debe entregar toda la materia prima cosechada al receptor o transformador y presentar una declaración a las autoridades competentes destinada a garantizar el cumplimiento de dicho requisito. [34] Tales disposiciones, que tienen por objeto asegurar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1765/92, perderían buena parte de su eficacia si las autoridades competentes no efectuaran controles sobre el terreno cuando las declaraciones presentadas por los agricultores suscitaran sospechas de fraude o de irregularidades. Comparto por tanto la tesis de la Comisión de que el sistema del Reglamento nº 334/93, considerado en su conjunto, lleva implícita la necesidad de efectuar controles sobre el terreno. El Tribunal de Justicia ha declarado además en reiteradas ocasiones que del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 y del artículo 10 del Tratado se desprende que los Estados miembros tienen la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control. [35] A mi juicio, la parte demandante no ha demostrado que las autoridades competentes españolas hayan cumplido esta obligación general.

40. Por lo que respecta a la alegación de que la decisión de la Comisión se basaba en

34 — Véase igualmente el sexto considerando del Reglamento nº 334/93.

35 — Véanse en particular las sentencias Alemania/Comisión, C-8/88, citada en la nota 13, apartados 16 y 17, y Italia/Comisión, C-242/96, citada en la nota 19, apartado 114.

una visita a una única empresa de transformación en la región de Andalucía, cabe recordar que, con arreglo a la jurisprudencia, lo importante no es el número de controles mediante sondeo efectuados por la Comisión, sino la frecuencia y eficacia de los controles de los que el Estado miembro asume la responsabilidad. [36] En todo caso, del informe de síntesis y del escrito de contestación de la Comisión se deduce que la decisión de aplicar una corrección del 5 % no se basaba en una extrapolación de los resultados de la inspección en Andalucía, y que la Comisión tuvo en cuenta los datos sobre entregas de materias primas en diversas regiones de España y aludió a dicha inspección únicamente a título de ejemplo. Tampoco afecta a la decisión de la Comisión el hecho de que varias zonas de España sufrieran una sequía en la campaña de 1994. El detallado razonamiento expuesto en el informe de síntesis muestra con claridad que la Comisión tuvo en cuenta dicha circunstancia y, como señala esta última, una sequía no puede en ningún caso explicar las considerables diferencias existentes entre los rendimientos medios de las tierras retiradas de la producción y los rendimientos de las demás tierras.

41. Por último, tampoco cabe aceptar la alegación de la parte demandante de que la inexistencia de controles adecuados en España no supuso ningún riesgo financiero para el FEOGA. Como la Comisión ha indicado, la falta de controles adecuados permitió que los agricultores desviaran las materias primas obtenidas en tierras retiradas de la producción al mercado más lucrativo de los productos destinados al consumo humano. Ello, a su vez, redujo la eficacia de la normativa comunitaria como instrumento regulador del mercado, provocó una distorsión de la competencia entre los agricultores y, lo que es probablemente más grave, dio lugar al pago de ayudas por retirada de tierras de la producción en casos en que no habría debido abonarse dicha ayuda, por no haberse respetado el requisito sobre el destino de las materias primas que establece el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1765/92.

42. Mi conclusión es que el Gobierno español no ha logrado demostrar que la corrección del 5 % aplicada por la Comisión a las ayudas por retirada de tierras de la producción resulte infundada o excesiva, por lo que procede desestimar sus alegaciones.

Primas especiales por carne de vacuno y primas por vaca nodriza

Disposiciones legales

43. A las ayudas en el sector del ganado bovino les son aplicables las disposiciones del Reglamento nº 3887/92, expuestas

36 — Sentencia Italia/Comisión, C-242/96, citada en la nota 19, apartado 66.

anteriormente.[37] Las disposiciones que se indican a continuación son también pertinentes.

44. El Reglamento nº 3508/92[38] dispone en su artículo 2 que el sistema integrado comprenderá, entre otros elementos, una base de datos informática y un sistema alfanumérico de identificación y registro de las cabezas de ganado. El artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento dispone que los Estados miembros llevarán a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda, completados mediante inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias.

45. La Directiva 92/102,[39] relativa a la identificación y registro de animales, establece en su artículo 4, apartado 1, la obligación de llevar un registro en el que conste el número de animales presentes en cada explotación agraria, que deberá incluir una relación actualizada de todos los nacimientos, muertes y movimientos de animales. El artículo 5 de esta Directiva dispone que se pondrá una marca auricular a los animales antes de que abandonen la explotación donde han nacido —marca que debe ser aprobada por las autoridades, estar hecha de manera que no se pueda falsificar y ser fácilmente legible— y que ninguna marca podrá quitarse ni sustituirse sin la autorización de la autoridad competente. El plazo para la aplicación de las disposiciones de la Directiva 92/102 relativas al ganado bovino expiró antes de que se iniciara el ejercicio de 1994.[40]

37 — Véanse los puntos 14 y 15 *supra*.

38 — Citado en la nota 10.

39 — Citada en la nota 21.

40 — Artículo 11, apartado 1, de la Directiva.

Resumen de las alegaciones

46. La parte demandante recurre contra la negativa de la Comisión a reembolsar, en lo que respecta a los ejercicios de 1994 y 1995, una cantidad de 1.393.983.000 pesetas en concepto de primas especiales por carne de vacuno y primas por vaca nodriza. Dicho importe corresponde a unas reducciones a tanto alzado del 2 %, del 5 % y del 10 %, aplicadas en función del porcentaje de controles realizados en cada provincia española. Según el informe de síntesis, la Comisión efectuó dichas reducciones porque el sistema de control aplicado por las autoridades españolas competentes incumplía en varios aspectos los requisitos establecidos en la normativa comunitaria. En primer lugar, la base de datos informática prevista en el artículo 2 del Reglamento nº 3508/92 no era aún totalmente operacional. Por consiguiente, no se habían llevado a cabo los controles cruzados interanuales e interregionales de los animales exigidos en el artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento y en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92. En segundo lugar, la selección de las solicitudes de ayuda para la realización de controles sobre el terreno se había basado en datos de las solicitudes de años anteriores y no en datos actualizados, y no se había efectuado, por tanto, a partir de un análisis de riesgos, como exige el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92. En tercer lugar, los registros de animales eran inadecuados, al menos hasta finales de 1996,[41] pues muchos animales aparecían en los registros sin fecha de nacimiento o sin indicación precisa de su lugar de origen. En cuarto lugar, una buena parte de los controles sobre el terreno llevados a cabo por las autoridades españolas se había

41 — Momento en que España adoptó medidas para dar cumplimiento a las disposiciones de la Directiva 92/102.

desarrollado fuera del período de retención, pese a que el artículo 6, apartado 5, del Reglamento nº 3887/92 solamente admite los controles efectuados fuera del dicho período en caso de que esté disponible el registro a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 92/102. [42] En quinto lugar, había cabezas de ganado bovino que no llevaban el marcado auricular fácilmente legible y protegido contra la falsificación previsto en los artículos 4 y 5 de la Directiva 92/102. En sexto lugar, los inspectores que efectuaban los controles sobre el terreno habían certificado en ocasiones que la información suministrada por los ganaderos era correcta sin haber comprobado que los animales estuvieran realmente presentes en las explotaciones. En séptimo lugar, no se había controlado correctamente el respeto de los límites de edad aplicables a los animales por los que se recibía la ayuda comunitaria. [43] Por último, en varias provincias españolas las autoridades no habían controlado el porcentaje mínimo del 10 % de las solicitudes de ayuda exigido por el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92.

47. El Gobierno español impugna la mayoría de estas afirmaciones, pero no todas. En primer lugar, pese a reconocer que, en 1994 y en 1995, la base de datos creada por las autoridades competentes no permitió que éstas realizaran los controles cruzados interanuales e interregionales de las solicitudes de ayuda, la parte demandante sostiene que dichas autoridades habían diseñado y aplicado un «sistema de identificación animal» igualmente eficaz («sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación»). En segundo lugar, sin negar que la selección de las solicitudes a efectos de control sobre el terreno se hubiera basado en datos no actualizados, la parte demandante insiste en que, sin embargo, en todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas se llevan a cabo análisis de riesgos desde 1993. En tercer lugar, por lo que respecta a los controles realizados fuera del período de retención, la parte demandante alega —una vez más sin negar los hechos señalados por la Comisión— que dichos controles no eran menos eficaces que los llevados a cabo durante dicho período. Por último, la parte demandante sostiene que el cumplimiento del requisito de controlar un 10 % de las solicitudes, conforme a lo establecido en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92, debe valorarse tomando como referencia los controles efectuados en el Estado miembro en su conjunto o, en todo caso, en cada una de las Comunidades Autónomas españolas responsables de la aplicación de la normativa agraria comunitaria. Desde su punto de vista, el hecho de que algunas provincias no hayan alcanzado el objetivo del 10 % no constituye por tanto una infracción del Derecho comunitario.

48. Junto a estas alegaciones, la parte demandante afirma, por una parte, que la Comisión basó sus conclusiones en los resultados de las visitas de inspección efectuadas por los auditores del FEOGA a unas pocas de las 17 Comunidades Autónomas españolas, efectuando una extrapolación injustificada de los resultados de dichas visitas a la totalidad de España y, por otra parte, que la Comisión le había

42 — Las partes coinciden en reconocer que, en 1994 y en 1995, dicho registro no estaba disponible en España.

43 — Dichos límites de edad se establecen en el artículo 4 *bis*, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

dado garantías —en el procedimiento de conciliación o una vez finalizado éste— de que revisaría el cálculo del importe de la corrección.

Análisis

49. Procede comenzar indicando que la parte demandante no discute las afirmaciones de la Comisión relativas a los registros de animales incorrectos, a los problemas del marcado auricular y a la falta de fiabilidad de los certificados de inspección. Como la Comisión ha indicado, estos motivos habrían justificado por sí solos una corrección de la solicitud de reembolso presentada por la parte demandante en relación con las ayudas en el sector bovino.

50. Considero además poco convincente las críticas que contra los argumentos expuestos en el informe de síntesis formula la parte demandante. Esta última no ha aportado ninguna información detallada sobre la naturaleza y eficacia del «sistema de identificación animal», y el escrito de contestación de la Comisión —no impugnado en este punto por el escrito de réplica de la demandante— afirma que en 1994 y en 1995 dicho sistema no era aún operacional. Por lo que respecta a la aplicación del análisis de riesgos a la selección de las solicitudes, comparto la opinión de la Comisión de que un análisis de riesgos basado en datos procedentes de ejercicios anteriores no garantiza una comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas, y no cumple por tanto los requisitos establecidos en el artículo 6, apartados 1 y 4, del Reglamento nº 3887/92. Tampoco cabe acoger la alegación del Gobierno español de que los controles sobre el terreno efectuados fuera del período de retención son tan eficaces como los controles efectuados durante dicho período, o incluso más. Del tenor del artículo 6, apartado 5, del Reglamento nº 3887/92 se desprende claramente que los controles deben realizarse en el período de retención, y el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, cuando un Reglamento instaura medidas específicas de control, los Estados miembros están obligados a aplicarlas, no siendo necesario apreciar si su tesis, según la cual un sistema de control diferente sería más eficaz, está o no bien fundada. [44]

51. Por último, carece de fundamento el argumento de que la corrección impugnada se basa en una extrapolación de los resultados de algunas visitas de inspección. El informe de síntesis y el escrito de contestación de la Comisión en este procedimiento muestran claramente que la Comisión tuvo en cuenta las visitas de inspección, pero no efectuó extrapolaciones a partir de hechos o cifras concretos descubiertos en tales visitas para calcular el perjuicio sufrido por el FEOGA. La corrección impugnada se basó en una estimación del perjuicio sufrido, calculada con arreglo al sistema de

44 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1981, Alemania/Comisión (819/79, Rec. p. 21), apartado 21; de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión (C-28/89, Rec. p. I-581), apartado 9, y de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión (C-54/91, Rec. p. I-3399), apartado 38.

reducciones a tanto alzado previsto en el Informe Belle. En cuanto a la supuesta promesa de la Comisión de revisar sus cálculos, basta con señalar que el Gobierno español no ha aportado en ningún momento a la Comisión cifras que hubieran permitido a ésta revisar sus cálculos.

52. Por todas estas razones, considero que procede desestimar la pretensión del Gobierno español relativa a las primas especiales por carne de vacuno y a las primas por vaca nodriza.

53. Habida cuenta de la conclusión anterior, resulta a mi juicio innecesario que me pronuncie sobre la cuestión de si, como sostiene la parte demandante, el requisito establecido en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92 se cumple cuando el número de controles efectuados en un Estado miembro *en su conjunto* es igual al 10 % del total de solicitudes de ayuda o si, como alega la Comisión, el cumplimiento de requisito del artículo 6, apartado 3, debe exigirse, no sólo al Estado miembro en su conjunto, sino también a cada una de las regiones, provincias u otras unidades territoriales a las que el Derecho nacional confiera la responsabilidad de controlar las solicitudes de ayuda.

Tasa suplementaria impuesta a los productores o compradores de leche

Disposiciones legales

54. El artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68,[45] que fue añadido por el Reglamento (CEE) nº 856/84,[46] impone una tasa suplementaria a los productores o compradores de leche de vaca, a fin controlar el crecimiento de la producción de leche en la Comunidad.[47]

55. Con arreglo a dicha disposición, la aplicación de la tasa suplementaria en cada región de los Estados miembros se realiza según una de las dos fórmulas que en ella se indican. En los Estados miembros que opten por la fórmula A, todo productor de leche está sujeto al pago de la tasa por las cantidades de leche (o de equivalente de leche) que haya entregado a un comprador y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen la cantidad de referencia que se determine. En los Estados miembros que opten por la fórmula B, está

45 — Reglamento del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148. p. 13; EE 03/02, p. 146).

46 — Reglamento del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61).

47 — El régimen establecido por el Reglamento nº 856/84 debía expirar el 31 de marzo de 1993, pero fue prorrogado por un período de siete años, a partir del 1 de abril de 1993, por el Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

sujeto en principio al pago de la tasa todo comprador de leche por las cantidades de leche (o de equivalentes de leche) que le hayan sido entregadas por los productores y que, durante el período de doce meses de que se trate, sobrepasen la cantidad de referencia. En esta última formula, el comprador está sin embargo obligado a trasladar la tasa a los productores a través de sus precios de compra.

56. El Reglamento (CEE) nº 536/93 [48] establece las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos. Su artículo 3, apartado 4, dispone lo siguiente:

«Todos los años antes del 1 de septiembre, el comprador que adeude la tasa abonará el importe debido al organismo competente con arreglo a las modalidades que determine el Estado miembro.

En caso de inobservancia del plazo de pago, las cantidades debidas devengarán un interés al tipo fijado anualmente por el Estado miembro y que no podrá ser inferior al tipo de interés que aplique para la recuperación de las cantidades indebidamente cobradas.»

48 — Reglamento de la Comisión, de 9 de marzo de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 57, p. 12). Dicho Reglamento, que sustituyó al Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 139, p. 12), entró en vigor en el período de doce meses que comenzó el 1 de abril de 1993.

57. Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 536/93 los intereses abonados en virtud del artículo 3, apartado 4, deben deducirse de las solicitudes de reembolso de gastos del sector lechero presentadas al FEOGA por los Estados miembros.

Pretensiones de la parte demandante

58. La parte demandante solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 1999/187 en la medida en que excluye de la financiación comunitaria una cantidad de 4.484.785.615 pesetas en relación con la tasa suplementaria impuesta a los productores o compradores de leche de vaca. Según los informes de síntesis de 1994 y 1995, la Comisión decidió excluir dicha cantidad por dos razones. En primer lugar, la exclusión de una cantidad de 3.129.240.958 pesetas se debe a que las autoridades españolas habían omitido exigir a los productores y compradores, conforme a lo dispuesto en el Reglamento nº 804/68, en su versión modificada, el pago de la tasa suplementaria correspondiente a entregas de leche que rebasaron en 55.707 toneladas la cuota de referencia nacional. En segundo lugar, la Comisión excluyó una cantidad de 1.355.544.657 pesetas en concepto de intereses adeudados por los compradores sobre dichas tasas, con arreglo al artículo 3, apartado 4, del Reglamento nº 536/93. Estas cantidades correspondían al ejercicio de 1994, pero habían sido excluidas de la liquidación de cuentas de dicho ejercicio para permitir que el Gobierno español sometiera el asunto al Órgano de conciliación.

59. Conviene analizar por separado estos dos aspectos de la Decisión impugnada.

A. La tasa suplementaria

— Resumen de las alegaciones

60. La parte demandante no niega que la Comisión está facultada, en principio, para aplicar una corrección cuando un Estado miembro no recauda la tasa suplementaria prevista en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68, en su versión modificada. Considera sin embargo ilegal la corrección aplicada por la Comisión en la Decisión 1999/187, y ello por dos razones. En primer lugar, en contra de lo que afirma la Comisión, los productores y compradores de productos lácteos en España no sobrepasaron la cantidad de referencia atribuida a España. Aunque es cierto que se sobrepasó el límite en las entregas a intermediarios, los productores españoles no agotaron la cantidad de referencia específica atribuida a las ventas directas de productos lácteos para consumo directo.[49] El Derecho comunitario habría permitido transferir esta última cantidad a las entregas a intermediarios, con lo que el total de entregas de leche en España habría respetado la cantidad de referencia nacional, y fueron sólo dificultades de orden práctico las que impidieron que se efectuara esta transferencia dentro del plazo fijado. En segundo lugar, la parte demandante alega que, en sus negociaciones con las autoridades españolas y en un escrito enviado a las mismas, la Comisión aceptó que la tasa suplementaria que debería abonar España por el ejercicio de 1994 se calculara partiendo de un excedente de 30.000 toneladas de leche como máximo. Al aplicar, en contra del mencionado acuerdo, una corrección basada en un excedente de 55.707 toneladas, la Comisión violó el principio de confianza legítima.

— Análisis

61. A mi juicio, no procede acoger la primera alegación de la parte demandante. Pese a que es cierto que habría sido posible transferir cantidades de referencia de las ventas directas a las entregas, el Gobierno español no presentó en ningún momento una solicitud en este sentido. A la Comisión no le era posible por tanto efectuar dicha transferencia, pues ello habría supuesto una infracción de las normas de procedimiento y de los plazos aplicables y habría afectado a la igualdad de trato de los Estados miembros en el procedimiento de liquidación de cuentas. Además, las partes coinciden en reconocer que la Comisión no está facultada para transferir cuotas con efecto retroactivo.

62. Por lo que respecta a la segunda alegación de la parte demandante, relativa al incumplimiento por la Comisión del

49 — Según la parte demandante, de esta última cantidad quedaron sin utilizar 131.574 toneladas.

acuerdo alcanzado con ella en relación con el importe de la tasa suplementaria que debía recaudarse en España, conviene recordar que el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia Italia/Comisión [50] que una Decisión sobre liquidación de cuentas puede declararse inválida por violación del principio de confianza legítima cuando se acredite que dicha Decisión no se ajusta a una declaración o posición que la Comisión comunicó al Estado miembro y en la que dicho Estado podía razonablemente confiar.

63. En el presente asunto, la parte demandante pretende basarse en unas negociaciones entre la Comisión y el Gobierno español en las que, según sus afirmaciones, la Comisión admitió que las autoridades españolas sólo estaban obligadas a recaudar la tasa suplementaria sobre un excedente de 30.000 toneladas de productos lácteos. La Comisión no niega que dichas negociaciones tuvieron lugar, ni tampoco que intentó llegar a un compromiso con las autoridades españolas en cuanto a la recaudación de la tasa suplementaria, pero subraya que, en la medida en que pueda afirmarse que en dicha negociación se llegó a un acuerdo informal, dicho acuerdo informal estaba supeditado a que las autoridades españolas hicieran todo lo posible por recaudar la totalidad de las tasas suplementarias que los productores de leche españoles debían abonar por el excedente de 30.000 toneladas. Sin embargo, las autoridades españolas sólo recaudaron una pequeña parte de dichas tasas (menos del 3,5 %) y, por consiguiente, la Comisión no concluyó en ningún momento un acuerdo definitivo al respecto.

50 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1989 (14/88, Rec. p. 3677), apartados 28 a 30.

64. Resulta difícil determinar con precisión lo que se acordó en tales negociaciones, ante la falta de declaraciones testificales de las partes involucradas. Personalmente considero verosímiles las explicaciones de la Comisión; me cuesta trabajo creer que la parte demandante recibiera garantías claras e incondicionales de que la cantidad excedentaria se calcularía en unas 30.000 toneladas, y está claro que a la Comisión no le interesaba dar unas garantías de este tipo en esa fase del procedimiento.

65. Esta interpretación de los hechos concuerda con el escrito de la Comisión de 18 de enero de 1995, firmado por el Director General de la Dirección General VI de la Comisión, en el que la parte demandante pretende basarse. En la versión original en español del escrito invocado por la parte demandante, el Director General afirmaba lo siguiente: «Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la producción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30.000 toneladas, no previéndose ninguna corrección a este respecto». No me parece que esta formulación constituya una garantía precisa y específica que pueda dar lugar a una confianza legítima en la idea de que no se aplicaría corrección adicional alguna si el excedente con respecto a la cantidad nacional de referencia superara las 30.000 toneladas. Por una parte, la primera frase del pasaje citado reafirma con claridad la obligación del Estado español, con arreglo a la normativa comunitaria aplicable, de recaudar la tasa suplementaria sobre la cantidad de leche entregada que rebase la cantidad nacional de referencia garantizada. Por otra parte, al afirmar que la producción excedentaria se cifraba en «unas 30.000 toneladas», la

Comisión estaba indicando que dicha cifra no era definitiva. Esta interpretación concuerda con el hecho de que, en enero de 1995, la Comisión no conocía las cifras definitivas. La fórmula «no previéndose ninguna corrección a este respecto» viene a reforzar, a mi juicio, el carácter preliminar de la declaración, pues da a entender que, pese a que en ese momento —en vista de que las negociaciones con el Gobierno español siguen abiertas— la Comisión no preveía ninguna corrección, aún no existía una decisión definitiva sobre este tema.

66. Las razones que acabo de exponer me llevan a concluir que carece de fundamento la pretensión de la parte demandante sobre el pago de la tasa complementaria en lo relativo al excedente de 55.707 toneladas de productos lácteos.

B. Intereses sobre la tasa suplementaria

— Resumen de las alegaciones

67. En el informe de síntesis, la Comisión afirmó que el artículo 3, apartado 4, del Reglamento nº 536/93 justificaba su decisión de denegar el reembolso de una cantidad equivalente a la parte de los intereses adeudados por los compradores españoles en relación con el excedente de 55.707 toneladas en las entregas de leche que no había sido recaudada por las autoridades competentes. Según su punto de vista —expuesto con más detalle en los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia que en el informe de síntesis—, dicha norma no sólo obliga a los compradores a pagar intereses a las autoridades competentes, sino que obliga también al Estado miembro a asegurarse de que todas las cantidades adeudadas han sido recaudadas a más tardar el 1 de septiembre de cada año. Al recaudar, según las estimaciones de la Comisión, únicamente un 3,13 % del total de tasas e intereses adeudados el 1 de septiembre de 1994, las autoridades españoles incumplieron claramente esta obligación. La Comisión estaba facultada por tanto para reducir la solicitud de reembolso del Gobierno español en una cantidad igual a los intereses que éste habría debido recaudar. [51] En relación con este tema, la Comisión subraya que el sistema de la tasa suplementaria perdería buena parte de su eficacia si los Estados miembros no estuvieran obligados a recaudar las tasas e intereses adeudados en virtud del Reglamento nº 804/68, en su versión modificada por el Reglamento nº 536/93. Además, el hecho de que los Estados miembros no recauden las cantidades adeudadas supone un perjuicio financiero para el FEOGA, ya que, según el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 536/93, las cantidades recaudadas se deducen de los gastos reembolsados por el FEOGA en el sector lácteo.

68. La parte demandante impugna la interpretación del artículo 3, apartado 4, del Reglamento nº 536/93 propuesta por la Comisión. Alega así, esencialmente, que dicha disposición obliga a los compradores a pagar intereses, pero no obliga a los

51 — Recordemos que el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (reproducido en el punto 56) dispone que se devengarán intereses a partir del 1 de septiembre, en caso de demora en el pago de la tasa suplementaria.

Estados miembros a garantizar la recaudación de las cantidades adeudadas. Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro no recupere las cantidades adeudadas por los compradores no faculta *en sí mismo* a la Comisión para denegar el reembolso de dichas cantidades. La negativa a reembolsar sólo está justificada cuando se cumplan los requisitos que exige la norma general del artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70, es decir, cuando la Comisión acredite que la falta de recaudación de cantidades específicas fue imputable a la negligencia de las administraciones u organismos del Estado miembro. Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia Deutsche Milchkontor,[52] la parte demandante alega que las autoridades españolas no fueron negligentes, puesto que a la recaudación de las cantidades adeudadas con arreglo al régimen de la tasa suplementaria se le aplican las mismas normas y procedimientos administrativos y jurisdiccionales que a las demás reclamaciones de cantidades en materia fiscal reguladas por el Derecho español. A juicio de la parte demandante, el hecho de que el proceso de recaudación pueda, en la práctica, resultar largo no revela negligencia alguna por parte de las autoridades españolas.

— Análisis

69. El artículo 3, apartado 4, del Reglamento nº 536/93 no dispone explícitamente que los Estados miembros deban adoptar medidas para asegurarse de que los compradores cumplan su obligación de pagar la tasa suplementaria sobre los productos lácteos y los intereses sobre dichas tasas. A mi juicio —y en este punto estoy de acuerdo con el Gobierno español—, de ello se deduce que la Comisión no puede denegar el reembolso basándose únicamente en que determinadas cantidades adeudadas no han sido pagadas o recaudadas. El hecho de que determinadas cantidades sigan sin ser pagadas o hayan sido pagadas con retraso no constituye *en sí mismo* una infracción de las obligaciones que el Derecho comunitario impone a los Estados miembros. El detallado razonamiento expuesto por el Abogado General Sr. Alber en las conclusiones que presentó en el asunto Francia/Comisión[53] refuerza mi opinión en este sentido. Pese a que dichas conclusiones se referían al artículo 15, apartado 4, del Reglamento (CEE) nº 1546/88,[54] el razonamiento del Abogado General es también aplicable, a mi juicio, en el contexto del Reglamento nº 536/93. Por consiguiente, la Comisión sólo está facultada para efectuar una corrección cuando pueda demostrar, con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70, que el FEOGA ha sufrido un perjuicio financiero como consecuencia de la negligencia mostrada por las autoridades nacionales en la recuperación de las cantidades de que se trate.

70. A fin de apreciar la validez de la corrección aplicada por la Comisión en el presente caso, es necesario por tanto ana-

52 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983 (asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633).

53 — Conclusiones presentadas el 29 de marzo de 2001 en el asunto C-277/98, puntos 66 a 81 (sentencia de 13 de noviembre de 2001, Rec. p. I-8453 y p. I-8455).

54 — Reglamento de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 quater del Reglamento nº 804/68 (DO L 139, p. 12), que ha sido derogado por el Reglamento nº 536/93, citado en la nota 48. El artículo 15, apartado 4, disponía lo siguiente:
«Los compradores mencionados en los apartados 1, 2 y 3 pagarán al organismo competente, en los tres meses siguientes al final de cada período de doce meses, el importe de la tasa que en su caso se adeude.
No obstante, en el caso contemplado en el apartado 3, este pago será efectuado por las agrupaciones de productores y sus asociaciones en el mismo plazo de tres meses.»

lizar si existen pruebas de una negligencia en el sentido del artículo 8, apartado 2, y, de ser así, qué consecuencias financieras podía extraer de ello la Comisión.

71. Según las estimaciones de la Comisión, las autoridades españolas sólo recaudaron un 3,13 % de la tasa suplementaria e intereses adeudados en relación con el excedente de 55.707 toneladas en las entregas de productos lácteos en la campaña 1993/1994, con lo que quedaron pendientes de pago deudas por un importe de 1.355.544.657 pesetas. Comparto la tesis de la Comisión de que estas cifras parecen indicar que las autoridades españolas actuaron con negligencia al no recaudar las referidas cantidades. Sin embargo, no basta con meros indicios. La cuestión que se plantea es si la Comisión ha demostrado, respetando los criterios normales en materia de prueba, que existió una negligencia en el sentido del artículo 8, apartado 2. No tengo la intención de analizar este tema o de expresar una opinión al respecto, puesto que, a mi juicio, la decisión de la Comisión es en todo caso inválida por las razones que paso a exponer a continuación.

72. Como se deduce claramente de los hechos expuestos anteriormente, la Comisión denegó el reembolso de una cantidad equivalente al total de intereses pendientes de pago (1.355.544.657 pesetas). Así pues, la Comisión no intentó determinar qué parte de las tasas e intereses pendientes de pago era imputable a la falta de procedimientos eficaces para la recaudación de las cantidades adeudadas. La Comisión no tuvo en cuenta, por ejemplo, el hecho de que podría haber resultado objetivamente imposible para las autoridades españolas recuperar determinadas cantidades debido a circunstancias independientes de toda eventual negligencia u omisión por su parte. A mi juicio, al no tener en cuenta esta posibilidad, la Comisión sobrepasó las facultades que le confiere el artículo 8 del Reglamento nº 729/70.

73. Por las razones expuestas, considero que procede acoger la pretensión de la parte demandante de que se anule la decisión de la Comisión de denegar el reembolso de una cantidad de 1.355.544.657 pesetas en relación con los intereses adeudados con arreglo al régimen de la tasa suplementaria sobre los productos lácteos.

Ayuda a la producción de aceite de oliva

Disposiciones legales

74. Mediante el Reglamento nº 136/66/CEE,[55] el legislador comunitario estableció una organización común de mercados en el sector de las materias

55 — Reglamento del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO 1966, 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214), modificado posteriormente en varias ocasiones y, en último lugar, por el Reglamento (CE) nº 2826/2000 del Consejo, de 19 de diciembre de 2000, sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior (DO L 328, p. 2).

grasas. El artículo 5 de dicho Reglamento, en su versión modificada, dispone que se abonará una ayuda a la producción de aceite de oliva, destinada a contribuir al establecimiento de una renta equitativa para los productores. El artículo 20 *quinquies* de dicho Reglamento prevé que se retendrá un porcentaje del importe de la ayuda a la producción a fin de financiar las actividades de las agrupaciones de productores reconocidas.

75. El Reglamento (CEE) nº 154/75 [56] regula el establecimiento de un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva. Según el artículo 1 de este Reglamento, dicho registro debe abarcar la totalidad de las explotaciones oleícolas y proporcionar determinadas informaciones específicas, que han de ser objeto de actualización regular.

76. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2261/84, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores, [57] dispone lo siguiente:

«La ayuda se concederá a los oleicultores establecidos en los Estados miembros. Con arreglo al presente Reglamento, se entenderá por oleicultor el explotador de un olivar que produzca aceitunas utilizadas para la producción de aceite.»

56 — Reglamento del Consejo, de 21 de enero de 1975, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva (DO L 19, p. 1; EE 03/08, p. 72).

57 — Reglamento del Consejo, de 17 de julio de 1984 (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232).

77. Según el artículo 11, apartado 2, de dicho Reglamento:

«Los Estados miembros productores se asegurarán de que las cantidades destinadas a las uniones y organizaciones de productores en aplicación del apartado 1 son utilizadas por éstas únicamente para la financiación de las actividades que les incumben con arreglo al presente Reglamento.»

78. El artículo 14 establece ciertas reglas en materia de control y verificación de las ayudas:

«1. Cada Estado miembro productor aplicará un régimen de controles que garantice que el producto para el que se ha concedido la ayuda tiene derecho a beneficiarse de la misma.

2. Los Estados miembros productores controlarán la actividad de cada organización de productores y de cada unión y, en particular, las operaciones de control realizadas por dichas entidades.

3. Durante cada campaña, y en particular durante el período de trituración, los Estados miembros productores controlarán sobre el terreno la actividad y la contabilidad de existencias del porcentaje de almazaras autorizadas que se determine.

Las almazaras elegidas deberán ser representativas de las capacidades de trituración de una zona de producción.

4. En lo que se refiere al aceite de oliva contemplado en el número 1 del anexo del Reglamento nº 136/66/CEE, producido por los oleicultores no miembros de una organización de productores, el control se hará por sondeo, sobre el terreno, y deberá permitir la verificación de:

— la exactitud de las declaraciones de cultivo,

— el destino de las aceitunas recogidas para la producción de aceite y, si fuere posible, la transformación efectiva de dichas aceitunas en aceite.

Los controles se efectuarán a un determinado porcentaje de oleicultores, teniendo en cuenta, en particular, el tamaño de las explotaciones.

5. A los efectos de los controles y verificaciones precedentemente contemplados, el Estado miembro utilizará, entre otros, los ficheros informatizados contemplados en el artículo 16.

Dichos ficheros se utilizarán para orientar los controles que deban realizar con arreglo a los apartados 1 a 4.»

79. Finalmente, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84 dispone que cada Estado miembro productor creará y mantendrá al día ficheros permanentes informatizados de datos oleícolas, que deberán contener la información que se indica en el apartado 2 de dicho artículo.

80. El Reglamento (CEE) nº 3061/84, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva,[58] indica en su segundo considerando que los controles de los Estados miembros (de las organizaciones de productores reconocidas) «deben efectuarse sobre un número suficientemente representativo de declaraciones de cultivo de los oleicultores miembros de las organizaciones».

81. El artículo 1, apartado 5, de dicho Reglamento dispone:

«En caso de que una parte de las aceitunas se hubiere utilizado para fines distintos de la producción de aceite de oliva, la ayuda se pagará en proporción a las aceitunas destinadas a la producción de aceite de oliva.»

58 — Reglamento de la Comisión, de 31 de octubre de 1984 (DO L 288, p. 52; EE 03/32, p. 169).

82. El artículo 5, apartado 1, está redactado así:

«La solicitud de ayuda que debe presentar cada oleicultor incluirá por lo menos las siguientes indicaciones:

a) el nombre y apellidos y el domicilio del oleicultor;

b) la cantidad de aceite virgen producido;

c) la ubicación de las explotaciones donde se han recolectado las aceitunas, haciendo referencia a la declaración de cultivo;

d) la almazara o almazaras autorizadas donde se ha producido el aceite, indicando la cantidad de aceitunas utilizadas y la cantidad de aceite producido en cada una de ellas.

Dicha solicitud deberá acompañarse de una declaración de la almazara, cuya forma y contenido deberán establecer los Estados miembros, que confirme las indicaciones contempladas en la letra d).»

83. Según el artículo 8, en caso de que agrupación de productores o una unión, tras haber cumplido todas las tareas previstas por la regulación comunitaria, no haya utilizado en su totalidad la cantidad resultante de la financiación contemplada en el artículo 20 *quinquies* del Reglamento nº 136/66 y en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 2261/84, deberá distribuir el saldo entre las organizaciones de productores que la compongan.

84. El artículo 9, apartado 2, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 828/90,[59] está redactado así:

«La contabilidad de existencias diaria estandarizada contemplada en la letra d) del apartado 1 del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 2261/84 deberá incluir:

a) las cantidades de aceitunas que han entrado, lote por lote, indicando el productor y el propietario de cada lote;

b) las cantidades de aceitunas trituradas;

c) las cantidades de aceite obtenidas;

59 — Reglamento de la Comisión, de 30 de marzo de 1990, que modifica el Reglamento nº 3061/84 (DO L 86, p. 18).

d) las cantidades de orujo obtenidas, determinadas globalmente;

— pesadas lote por lote en caso de que la almazara disponga de una báscula.»

e) las cantidades de aceite que han salido de la almazara, lote por lote, indicando el destinatario. Tanto en almazaras de ciclo de producción tradicional como continua, cuando la cantidad de aceitunas que se haya triturado esté formada por varios lotes inferiores a la cantidad mínima necesaria para constituir una prensada, la contabilidad de existencias deberá incluir la cantidad global de aceite salida de la almazara, distribuida entre los destinatarios de forma proporcional a la cantidad de aceitunas trituradas por cada uno de ellos;

f) las cantidades de orujo de aceituna que han salido de la almazara

— determinadas lote por lote, con indicación del destinatario, en caso de venta a un establecimiento de extracción;

— determinadas globalmente, con indicación del destinatario, en los restantes casos;

Resumen de las alegaciones

85. En la Decisión 1999/186, la Comisión excluyó de la financiación con cargo al FEOGA una cantidad de 5.754.750.215 pesetas, correspondiente a una reducción a tanto alzado del 5 % de los gastos declarados por España en el procedimiento de liquidación de cuentas de 1996 en concepto de ayuda a la producción de aceite de oliva y de gastos relacionados con la implantación del registro oleícola. La Decisión 1999/187 denegó el reembolso de una cantidad de 4.317.179.696 pesetas, correspondiente a una reducción a tanto alzado del 10 % de los gastos declarados en las campañas 1992/1993 y anteriores y a una reducción del 5 % de los gastos declarados en campañas posteriores.

86. Se deduce de los informes de síntesis de 1994 y de 1995, así como de otros documentos que obran en autos, que la Decisión 1999/186 y la Decisión 1999/187 se basaban esencialmente en los mismos motivos. Tras dos visitas de inspección de auditores del FEOGA a España en 1996 y 1997, la Comisión llegó a la conclusión de que el control de los gastos en el sector del aceite de oliva resultaba inapropiado. Más concretamente, el registro oleícola previsto en el Reglamento nº 154/75 y los ficheros

permanentes informatizados de datos oleícolas previstos en el Reglamento nº 2261/84 no se habían completado, y no estuvieron operativos hasta finales de 1998 como mínimo. Los controles efectuados por las autoridades españolas para compensar la falta de registro oleícola y de ficheros informatizados habían sido insuficientes. Las investigaciones de la Comisión pusieron así de manifiesto ciertos problemas, como casos inexplicados de doble pago de la ayuda, controles *in situ* de las almazaras inapropiados, falta de respuesta satisfactoria a los casos de fraude, un número insignificante de controles sobre el terreno de los productores de aceite de oliva y casos de concesión de la ayuda a la producción por aceitunas vendidas como aceitunas de mesa. Basándose en estos datos, la Comisión estimó que las deficiencias detectadas afectaban a elementos fundamentales del sistema de control y a controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, y que por tanto se había producido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA. Reconociendo sin embargo la mejora del sistema que las autoridades españolas habían llevado a cabo en esos años, la Comisión aplicó una reducción a tanto alzado más baja para las campañas posteriores a la de 1992/1993.

87. La parte demandante sostiene que procede anular las Decisiones de la Comisión de exclusión o reducción de la financiación comunitaria, e invoca diversas argumentos en apoyo de su tesis. A efectos de análisis, conviene dividir estas alegaciones en dos grupos.

Análisis

A. Primer grupo de alegaciones

88. Con su primer grupo de alegaciones, la parte demandante intenta demostrar que la Comisión violó diversos principios generales y disposiciones del Derecho comunitario.

89. En su recurso, la parte demandante hace referencia a un escrito enviado por la Comisión a las autoridades españolas, en el que, según afirman, aquélla declaraba que la situación en España había mejorado y que su sistema de control era superior al existente en algunos otros Estados miembros. A pesar de estas diferencias, la Comisión aplicó la misma corrección a tanto alzado a España y a dichos Estados miembros. La parte demandante parece sugerir, pues, que la Comisión violó el principio de igualdad de trato. Sin embargo, dado que el Gobierno español no ha presentado información alguna sobre la situación que existía en los demás Estados miembros, ni prueba alguna del contenido del escrito de la Comisión, procede desestimar esta alegación.

90. La parte demandante sostiene igualmente que la Comisión infringió los artículos 5 y 190 del Tratado CE (actualmente artículos 10 CE y 253 CE), pues en el

informe de síntesis de 1994 no dio respuesta a todos los argumentos y hechos alegados por las autoridades españolas en el procedimiento que precedió a la elaboración de dicho informe y a la adopción de la Decisión 1999/187, ni los rebatió adecuadamente. Al analizar este argumento es preciso tener en cuenta que el Gobierno español participó intensamente en el procedimiento de elaboración de las Decisiones impugnadas y conocía bien las razones que llevaron a la Comisión a concluir que las cantidades en litigio no podían ser imputadas al FEOGA. [60] Dadas estas circunstancias, la Comisión no infringió las disposiciones del Tratado invocadas por la parte demandante al no responder a determinados argumentos o no negar determinados hechos alegados por ésta.

91. Remitiéndose a la sentencia Grecia/Comisión, [61] la parte demandante alega además que las Decisiones impugnadas son ilegales porque resultaba imposible cumplir los plazos establecidos para la creación del registro oleícola y de los ficheros informatizados de datos oleícolas. Dado que la parte demandante no ha presentado información alguna sobre las dificultades que, según ella, tuvieron que afrontar las autoridades españolas, procede en todo caso desestimar esta alegación.

92. Finalmente, por lo que respecta a la Decisión 1999/186, por la que se excluyen ciertos gastos correspondientes al ejercicio de 1996, la parte demandante alega que la Comisión infringió el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1287/95. [62] Dicha disposición establece que «previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión [...] serán objeto de comunicaciones escritas», y que «no podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión». [63] La parte demandante hace alusión a un escrito de la Comisión de 10 de marzo de 1998, recibido en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas el 12 de marzo de 1998, en el que aquélla notificaba a las autoridades españolas las conclusiones definitivas de sus investigaciones sobre el sistema de control aplicado España en el ejercicio de 1994 y siguientes. Según la parte demandante, dicho escrito debe considerarse una «comunicación escrita» a los efectos del artículo 5, apartado 2, y en consecuencia la Comisión no puede denegar la financiación por el FEOGA de los gastos efectuados con anterioridad al 12 de marzo de 1996.

93. La Comisión rechaza dicha alegación, insistiendo en que las autoridades españolas conocían bien los problemas del sistema de control español en el sector del aceite de

60 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1990, Países Bajos/Comisión (C-22/89, Rec. p. I-4799), apartado 18.

61 — Citada en la nota 19, apartado 39.

62 — Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 729/70 (DO L 125, p. 1).

63 — No obstante, esta disposición no se aplica a las consecuencias financieras derivadas «de irregularidades con arreglo al apartado 2 del artículo 8», ni a las que tengan su origen en «las ayudas nacionales o [en] las infracciones respecto a las cuales se hayan incoado los procedimientos contemplados en los artículos 93 y 169 del Tratado».

oliva, que se venían planteando desde 1990 y habían sido objeto de discusiones e intercambios de correspondencia entre la Comisión y dichas autoridades. En tales circunstancias, las autoridades españolas no pueden invocar el artículo 5, apartado 2, letra c).

94. El artículo 5, apartado 2, letra c), fue incluido en el Reglamento nº 729/70 por el Reglamento nº 1287/95, que estableció el procedimiento de liquidación de cuentas actualmente en vigor. Con arreglo a dicho procedimiento, la Comisión adopta las decisiones anuales de liquidación de cuentas y, cuando es necesario, las decisiones de no conformidad relativas a varios ejercicios, por las que se excluyen de la financiación comunitaria los gastos que, según sus comprobaciones, no se hayan efectuado de conformidad con las normas comunitarias. [64] Al establecer este procedimiento, la intención del legislador comunitario era reducir los retrasos que se producían en el procedimiento de liquidación de cuentas antes vigente. [65] Sin embargo, como estas decisiones de no conformidad no estaban vinculadas a la ejecución del presupuesto de un ejercicio determinado, el legislador comunitario consideró que «es necesario establecer el período máximo al que puedan afectar las consecuencias que deban extraerse de [las auditorías de conformidad de la Comisión]». [66] Se deduce de dicha declaración, y de las explicaciones que ha dado la Comisión en el presente asunto, que el objetivo de la limitación temporal prevista en el artículo 5, apartado 2, letra c), es proteger a los Estados miembros de la inseguridad jurídica que podría producirse si la Comisión tuviera la posibilidad de poner en entredicho gastos realizados varios años antes de la adopción de la decisión de no conformidad.

95. A mi juicio, la interpretación del artículo 5, apartado 2, letra c), propuesta por la Comisión —según la cual la limitación temporal no se aplica cuando el Estado miembro de que se trate esté informado de que la Comisión considera deficiente su sistema de control— no es coherente con el mencionado objetivo. El artículo 5, apartado 2, letra c), sólo puede proporcionar una auténtica seguridad jurídica a los Estados miembros cuando éstos sean capaces de determinar con exactitud la fecha a partir de la cual debe calcularse la limitación temporal. Del tenor del artículo 5, apartado 2, letra c), se deduce además claramente que la fecha pertinente es la fecha en que la Comisión notifica mediante una «comunicación escrita» formal los resultados de sus verificaciones sobre los ejercicios de que se trate. Así pues, para cumplir lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, letra c), sólo se requiere que la Comisión efectúe sus verificaciones y notifique los resultados de éstas dentro de un plazo de veinticuatro meses a partir de la realización de los gastos por el Estado miembro afectado; no se le exige en cambio que concluya el procedimiento de liquidación de cuentas en ese plazo. En mi opinión, este sistema no impone una carga desproporcionada a la Comisión, sino que establece un equilibrio razonable entre la necesidad de seguridad jurídica de los Estados miembros, por una parte, y los intereses económicos de la Comunidad, por otra. La interpretación propuesta por la Comisión también resulta problemática, desde mi punto de vista, en la medida en que exige valorar —en todos los casos en que sea aplicable el plazo del artículo 5,

64 — Véase el punto 7 *supra*.

65 — Véanse los considerandos cuarto y quinto de la exposición de motivos del Reglamento nº 1287/95.

66 — Véase el sexto considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 1287/95.

apartado 2, letra c)— si el Estado miembro de que se trate sabía que su sistema de control era deficiente. Dicha valoración podría obviamente suscitar dificultades, y plantea determinadas cuestiones delicadas sobre temas como, por ejemplo, el grado de conocimiento requerido.

96. En el presente asunto, comparto la tesis de la parte demandante de que la notificación se produjo el 12 de marzo de 1998. Es el documento recibido en esa fecha el que recoge las conclusiones definitivas a que llegó la Comisión, en lo que respecta a los ejercicios a que se refiere la Decisión 1999/186, a partir de las verificaciones efectuadas en 1996 y 1997. A mi juicio, carece de pertinencia la cuestión de si las autoridades españolas podían deducir —como alega la Comisión— o no de las decisiones de liquidación de cuentas anteriores y de los intercambios informales de información producidos antes de marzo de 1998 cuáles serían esas conclusiones.

97. Estimo en consecuencia que la Decisión 1999/186 infringe el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, en su versión modificada, en la medida en que dicha Decisión excluye de la financiación comunitaria los gastos efectuados por España con anterioridad al 12 de marzo de 1996. No afecta a esta conclusión la alegación de la Comisión de que las deficiencias en el sistema de control español habían sido constatadas mediante verificaciones efectuadas en ejercicios anteriores al de 1994 —y cuyos resultados fueron comunicados a las autoridades españolas—, y de que ninguna verificación adicional había tenido lugar desde entonces, excepto algunas visitas de escasa importancia y algunas reuniones bilaterales. A mi juicio, esta alegación se basa en una interpretación excesivamente estricta de la palabra «verificaciones». En el contexto del artículo 5, apartado 2, letra c), procede interpretar esta palabra considerando que se refiere no sólo a las visitas de control, sino también a las verificaciones económicas y estadísticas efectuadas por la Comisión. En cualquier caso, los documentos aportados por la Comisión muestran claramente que un equipo de auditores del FEOGA llevó a cabo visitas de control en España en 1996 y 1997, y que la Decisión 1999/186 se basaba en gran medida en las conclusiones expuestas en los informes relativos a dichas visitas.

B. Segundo grupo de alegaciones

98. El segundo grupo de alegaciones de la parte demandante pretende esencialmente refutar la afirmación del informe de síntesis de que el sistema de control aplicado en España era deficiente. Aunque reconoce que se produjo un retraso en el establecimiento del registro oleícola y en los trabajos de creación y actualización de los ficheros informatizados de datos oleícolas, la parte demandante sostiene que los controles efectuados en España fueron sin embargo eficaces y que el FEOGA no sufrió, por consiguiente, pérdida alguna. Considera por tanto que procede anular las correcciones aplicadas por la Comisión.

99. No me parece necesario entrar a examinar el contenido de estas detalladas alegaciones. A mi juicio, resulta sencillamente imposible considerar que el sistema de control es realmente eficaz hasta que el

registro oleícola y los ficheros informatizados previstos por el Derecho comunitario estén terminados y sean utilizados para llevar a cabo controles cruzados de la ayuda a todos los niveles. Refuerzan mi opinión en este sentido las explicaciones de la Comisión y la sentencia Grecia/Comisión,[67] en la que el Tribunal de Justicia declaró que, en todo caso, el hecho de que los Estados miembros no hayan constituido los ficheros informatizados de datos oleícolas «no puede justificarse mediante una remisión general a los controles suplementarios, cuya extensión e intensidad no se precisan y cuya eficacia discute, además, la Comisión».

100. A la vista de estas observaciones, mi conclusión es que procede anular la Decisión 1999/186 en la medida en que excluye de la financiación comunitaria los gastos relacionados con la ayuda a la producción del aceite de oliva efectuados por la parte demandante con anterioridad al 12 de marzo de 1996.

Vino

Disposiciones legales

101. En sus artículos 6, 7 y 8, el Reglamento (CEE) nº 822/87[68] prohíbe toda nueva plantación de vid y establece un procedimiento administrativo de autorización del arranque y de la replantación de viñedos. Según sus artículos 6, apartado 3, y 7, apartado 4, no se podrá producir vino de mesa con uva procedente de viñas plantadas infringiendo tales disposiciones, y los productos procedentes de dicha uva sólo podrán ponerse en circulación con destino a las destilerías.

Resumen de las alegaciones

102. La parte demandante solicita que se anule la decisión de la Comisión por la que se le deniega el reembolso de un total de 730.638.679 pesetas en relación con la ayuda para el abandono definitivo de superficies vitícolas (424.652.236 pesetas) y con la ayuda para la destilación preventiva del vino (305.986.443 pesetas).[69] Según el informe de síntesis, la Comisión aplicó esta corrección porque las autoridades nacionales competentes no habían realizado suficientes controles ni aplicado las sanciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento nº 822/87. Debido a estas omisiones, confirmadas en una visita de inspección a España de los auditores del FEOGA en 1996, dichas autoridades fueron incapaces de poner fin a las plantaciones y replantaciones irregulares de viñedos y de impedir que los productos procedentes de las uvas de esos viñedos se vendieran para fines distintos de la destilación. El hecho de que varias Comunidades Autónomas españolas hubieran adoptado medidas legales y de

67 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1998 (C-61/95, Rec. p. I-207), apartado 13.

68 — Reglamento del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1).

69 — La principal disposición relativa a esta ayuda es el artículo 38 del Reglamento nº 822/87.

carácter práctico para regularizar las plantaciones irregulares mostraba la gravedad de estos problemas.

103. La parte demandante no impugna las conclusiones de hecho en que la Comisión basó su corrección, pero solicita sin embargo al Tribunal de Justicia que anule dicha corrección, basándose esencialmente en tres argumentos.

104. En primer lugar, la parte demandante alega que la decisión de la Comisión no es justa, ya que no puede reprocharse a las autoridades regionales españolas el que aplicaran un procedimiento de regularización de las plantaciones irregulares. Dicho procedimiento resultaba necesario desde el punto de vista jurídico y social, dado el gran número de plantaciones irregulares existente en España, y tuvo por resultado una reducción de cierta importancia de la capacidad de producción de vino de los viticultores españoles. Según la parte demandante, contribuye a reforzar sus argumentos el hecho de que, en unos recientes proyectos de reforma de la normativa comunitaria en el sector del vino, se proponga un sistema de regularización muy parecido al que ya se ha aplicado en varias regiones españolas. En segundo lugar, pese a estar informada del procedimiento de regularización desde 1992, la Comisión no adoptó medida alguna hasta después de la inspección efectuada en 1996, momento en que requirió formalmente a España para que cesara de aplicar dicho procedimiento y anulara las decisiones específicas adoptadas con arreglo al mismo. En tercer lugar, aún en el supuesto de que la regularización de las plantaciones irregulares fuera contraria al Derecho comunitario, dicho procedimiento no afectaba a la concesión de ayudas comunitarias y no supuso por tanto riesgo alguno de perjuicio financiera para el FEOGA.

Análisis

105. A mi juicio, las críticas que formula la parte demandante contra la corrección impugnada carecen de fundamento.

106. Como la Comisión señala, la decisión de aplicar una corrección estaba basada en la infracción en que incurrieron las autoridades españolas al no controlar el cumplimiento de la prohibición establecida los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento nº 822/87 ni la observancia de los procedimientos previstos en dichos artículos. Por tanto, el hecho de que las autoridades españolas se hubieran visto obligadas a regularizar plantaciones irregulares ponía de manifiesto el alcance y la gravedad de dichas omisiones, pero no constituía la base de la decisión. Las alegaciones de la parte demandante, que sólo se refieren a la regularización de las plantaciones irregulares, no pueden por consiguiente poner en entredicho la legalidad de la corrección impugnada.

107. En cualquier caso, dichas alegaciones no me parecen convincentes. Como indica la Comisión, los problemas sociales y jurídicos provocados por la existencia de un gran número de plantaciones irregulares se deben en buena medida a la propia actitud de las autoridades españolas, que no establecieron los mecanismos de control

y de sanción necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento nº 822/87. La decisión de la Comisión no me parece, por tanto, injusta. En lo que respecta a la pretendida pasividad de la Comisión, la parte demandante no ha explicado, remitiéndose a principios del Derecho bien asentados, cómo podía afectar dicha pasividad a la legalidad de la decisión impugnada. Por último, es cierto (como la propia Comisión indica en el informe de síntesis) que no existe un sistema comunitario de ayudas a la producción de vino, por lo que la falta de controles y de sanciones en España no dio lugar a una concesión ilegal de ayudas a la producción. Sin embargo, me parece convincente el razonamiento expuesto por la Comisión en el informe de síntesis y en su escrito de contestación: la plantación y replantación a gran escala de viñedos sin respetar las disposiciones del Reglamento nº 822/87, que es consecuencia del incumplimiento de la normativa por parte de las autoridades españolas, ha debilitado la eficacia del plan de ayudas para el abandono permanente de superficies vitícolas y del plan de ayudas para la destilación preventiva del vino. Como dichos planes son financiados por el FEOGA, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70 faculta a la Comisión para aplicar una corrección.

Lino textil y cáñamo

Disposiciones legales

108. El Reglamento (CEE) nº 619/71 [70] establece las normas generales de concesión de la ayuda para el lino textil y el cáñamo. Su artículo 4 dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros establecerán un régimen de control administrativo que garantice que el producto para el que se haya solicitado la ayuda reúna las condiciones exigidas para la concesión de la misma.

2. Para dicho control, los Estados miembros establecerán un régimen de declaraciones de las superficies sembradas y cosechadas.»

109. El artículo 5 de este Reglamento obliga a los Estados miembros a proceder al control por sondeo sobre el terreno de la exactitud de las declaraciones de las superficies sembradas y cosechadas y de las solicitudes de ayudas presentadas por los productores.

110. El Reglamento (CEE) nº 1164/89 [71] contiene las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo. Según su artículo 4, letra a), únicamente se concederá la ayuda respecto de las superficies que hayan sido totalmente sembradas y cosechadas y en las que se hayan efec-

70 — Reglamento del Consejo, de 22 de marzo de 1971, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo (DO L 72, p. 2; EE 03/04, p. 153).

71 — Reglamento de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo (DO L 121, p. 4).

tuado las faenas normales de cultivo.[72] El artículo 6, apartado 1, de este mismo Reglamento dispone que el control previsto en el artículo 5 del Reglamento nº 619/71 se efectuará por lo menos sobre el 5 % de las declaraciones de superficies sembradas y sobre un porcentaje representativo de las solicitudes de ayuda. Con arreglo al artículo 6, apartado 2, en caso de irregularidades significativas que afecten al 6 % o más de los controles efectuados, los Estados miembros deben comunicar sin demora esta información a la Comisión, así como las medidas que se hayan adoptado. El artículo 7, letra b), del Reglamento nº 1164/89 prevé sanciones administrativas cuando el control por sondeo ponga de manifiesto que la superficie declarada por un cultivador es superior a la realmente sembrada. En tal caso, la ayuda se calcula tomando como base la superficie realmente sembrada, constatada por las autoridades, y restándole la diferencia entre la superficie inicialmente declarada y la observada. Sin embargo, si el Estado miembro interesado considera justificada la diferencia entre la superficie declarada y la observada, la ayuda se calcula en función de la superficie sembrada, sin aplicar reducción alguna.

Resumen y análisis de las alegaciones

111. El Gobierno español impugna la decisión de la Comisión de aplicar una corrección a tanto alzado del 10 % a su solicitud de reembolso de las ayudas concedidas en el sector del lino textil y del cáñamo en los ejercicios de 1994 y 1995, que supuso excluir de la financiación comunitaria una cantidad de 42.616.276 pesetas. Según el informe de síntesis, esta decisión se basaba en el hecho de que las autoridades españolas no habían llevado a cabo los controles exigidos por el Derecho comunitario:[73] en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 619/71, las autoridades españolas no habían llevado a cabo los controles administrativos de las declaraciones de superficies y de las solicitudes de ayuda; los controles sobre el terreno efectuados no se ajustaban a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento nº 619/71, debido a la falta de precisión de los informes redactados por los inspectores locales y a que no se habían intentado verificar las cantidades de lino textil y cáñamo cosechadas y vendidas; no se había aplicado correctamente el mecanismo previsto en el artículo 7, letra b), del Reglamento nº 1164/89; se había observado una falta generalizada de controles destinados a verificar si los contratos de compraventa presentados por los solicitantes de las ayudas se habían ejecutado realmente, y las autoridades centrales no habían coordinado ni controlado correctamente los esfuerzos de las diferentes Comunidades Autónomas, con el consiguiente aumento del riesgo de pérdidas para el FEOGA. La Comisión criticó igualmente el hecho de que las autoridades españolas no hubieran utilizado la información destinada al sistema integrado para realizar controles cruzados de las declaraciones de superficies sembradas. Pese a reconocer que la normativa específica aplicable al lino textil y al cáñamo no exigía tales controles, la tesis de

72 — El artículo 4, letra a), ha sido modificado en varias ocasiones. Pese a que ninguna de estas modificaciones resulta pertinente para el presente asunto, cabe mencionar en particular la modificación llevada a cabo por el Reglamento (CE) nº 1469/94 de la Comisión, de 27 de junio de 1994, por el que se modifica el Reglamento nº 1164/89 (DO L 159, p. 12), aplicable a los productos cosechados a partir de 1994. En su versión modificada por dicho Reglamento, el artículo 4, letra a), dispone que se considerarán cosechadas las superficies sometidas a una operación efectuada después de la formación de semillas, destinada a poner fin al ciclo vegetativo de la planta, y realizada para aprovechar el tallo, en su caso desprovisto de las semillas.

73 — Las razones de la Comisión se exponen con mayor detalle en el informe de síntesis de 1994, cuyos pasajes pertinentes figuran como anexos al escrito de contestación de la Comisión.

la Comisión era que, al no haber utilizado unos medios de control eficaces que estaban a su disposición, las autoridades españolas habían incumplido la obligación de carácter general que les impone el artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70. Por último, la Comisión ha indicado, en un escrito enviado a las autoridades españolas y en su escrito de contestación ante el Tribunal de Justicia, aunque no en el informe de síntesis, que había razones para pensar que, en contra de lo dispuesto en el artículo 4, letra a), del Reglamento nº 1164/89, las autoridades españolas habían concedido ayudas por superficies que no habían sido completamente sembradas y cosechadas y en las que no se habían efectuado las faenas normales de cultivo, pues dichas autoridades no habían detectado la utilización de unas cantidades de semillas anormalmente bajas ni unos rendimientos muy escasos, ni habían adoptado medidas al respecto.

112. La parte demandante impugna la decisión de la Comisión basándose esencialmente en tres argumentos. En primer lugar subraya que el artículo 4, letra a), del Reglamento nº 1164/89 no define el significado de la expresión «faenas normales de cultivo».[74] La utilización de pequeñas cantidades de semillas y de métodos de cultivo pretendidamente inadecuados carecía por consiguiente de importancia. En segundo lugar insiste en que no resultaba obligatorio efectuar controles cruzados con la información destinada al sistema integrado, pues esta posibilidad sólo se menciona en el Reglamento (CE) nº 154/97,[75] que no había entrado en vigor en el momento en que se produjeron los hechos. En tercer lugar, la parte demandante afirma haber cumplido plenamente la obligación que le impone el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1164/89, consistente en controlar más de un 5 % del total de solicitudes.

113. Estos argumentos muestran con claridad que la parte demandante no impugna las principales conclusiones de hecho en que se basaba la decisión de la Comisión.

114. Además, los tres argumentos invocados por la parte demandante me parecen poco convincentes. En primer lugar, comparto plenamente la tesis de la Comisión de que el uso de pequeñas cantidades de semillas y los escasos rendimientos pueden generar sospechas de que se concedió la ayuda por superficies que no fueron cultivadas adecuadamente. En segundo lugar, la inexistencia de disposiciones específicas

74 — En este contexto, la parte demandante sostiene que los requisitos que deben cumplir las superficies para que se considere que han sido cosechadas se establecieron en el Reglamento (CE) nº 624/97 de la Comisión, de 8 de abril de 1997, por el que se modifica el Reglamento nº 1164/89 (DO L 95, p. 8). En realidad, tales requisitos, que de todos modos carecen de importancia en el presente asunto, fueron establecidos por el Reglamento nº 1469/94 de la Comisión, citado en la nota 72, y aplicable a los productos cosechados a partir de 1994.

75 — El Reglamento del Consejo, de 20 de enero de 1997, que modifica el Reglamento nº 619/71, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo, aplicable a partir de la campaña 1997/1998, sustituyó el artículo 5 del Reglamento nº 619/71 por el siguiente texto:
«1. Los Estados miembros procederán al control por sondeo sobre el terreno de la exactitud de las declaraciones de la superficies sembradas y cosechadas y de las solicitudes de ayudas presentadas por los productores así como a la ejecución [léase: de la ejecución] de los contratos y del cumplimiento del compromiso de transformación y de las condiciones del acuerdo.
2. Las normas de desarrollo de las medidas de control, que podrán establecer la utilización de algunos elementos del sistema integrado de gestión y de control, se aprobarán según el procedimiento previsto en el artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 1308/70.»
El tercer considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 154/97 señala además que «la eficacia de dichos controles puede incrementarse si se recurre a determinados elementos del sistema integrado de gestión y control, posibilidad que debe, por lo tanto, contemplarse».

que impongan la obligación de llevar a cabo controles cruzados no afecta a la validez de la corrección impugnada, ya que la decisión de la Comisión se encuentra de todos modos ampliamente justificada por todos los demás motivos expuestos en el informe de síntesis. Por último, el hecho de que las autoridades españolas llevaran a cabo un número suficiente de controles sobre el terreno carece de pertinencia, pues lo que la Comisión critica es la calidad de dichos controles, y no la cantidad.

115. Por consiguiente, procede a mi juicio desestimar la pretensión de la parte demandante en lo relativo a las ayudas en el sector del lino textil y del cáñamo.

Incumplimiento de los plazos de pago en varios sectores

116. Del informe de síntesis se deduce que la Comisión decidió no reembolsar una cantidad de 3.362.203.596 pesetas a causa de los retrasos en los pagos de las ayudas en determinados sectores. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 296/96, [76] una parte de esta cantidad (1.951.844.235 pesetas) fue deducida de los anticipos que la Comisión pagó a las autoridades españolas por los meses de noviembre a agosto del ejercicio correspondiente. [77] La cantidad restante (1.410.359.361 pesetas) no fue deducida de los anticipos de septiembre y octubre de dicho ejercicio, sino en la decisión de liquidación de cuentas de 1995, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 296/96. [78] Como el Gobierno español había impugnado ante el Órgano de conciliación varias de las reducciones aplicadas por la Comisión y dicho Órgano no había finalizado el examen de las mismas al adoptarse la Decisión 1999/187, la Comisión formuló en dicha Decisión una «reserva negativa», por la que se reservaba el derecho de revisar las reducciones a la vista del resultado del procedimiento de conciliación.

117. El Gobierno español reconoce que la Comisión puede aplicar reducciones a causa de retrasos en los pagos, y que puede formular «reservas negativas» en sus decisiones de liquidación de cuentas. [79] Alega sin embargo que, como el procedimiento de conciliación no había llegado a su término, la Comisión no debería haber deducido en la decisión de liquidación de cuentas de 1995 las cantidades que no habían sido descontadas de los anticipos mensuales

76 — Reglamento de la Comisión, de 16 de febrero de 1996, relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros a los efectos de contabilización de los gastos financiados con cargo a la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA) y que deroga el Reglamento (CEE) nº 2776/88 (DO L 39, p. 5).

77 — A partir de la modificación del procedimiento de liquidación de cuentas efectuada en 1987, la Comisión sólo efectúa pagos mensuales por las cantidades que ya han sido abonadas por los Estados miembros. Sin embargo, como la Comisión conserva la facultad de rechazar finalmente la financiación de estas cantidades en la decisión de liquidación de cuentas, adoptada con posterioridad al cierre del ejercicio, o en una decisión de no conformidad posterior, los pagos mensuales siguen recibiendo la denominación de «anticipos», en vez de la de reembolsos.

78 — Como se explicó en la nota 8, el ejercicio del FEOGA comienza el 16 de octubre y finaliza el 15 de octubre del año siguiente.

79 — El uso de reservas negativas ha sido aprobado por el Tribunal de Justicia. Véase la sentencia Grecia/Comisión, C-61/95, citada en la nota 19, apartado 30. Véanse igualmente las conclusiones del Abogado General Sr. La Pergola en el mencionado asunto, puntos 53 a 55, y las conclusiones del Abogado General Sr. Alber en el asunto C-238/96, citado en la nota 15, punto 44.

(1.410.359.361 pesetas). En su opinión, lo procedente era retrasar la decisión sobre el reembolso de dicha cantidad a la espera del resultado del procedimiento de conciliación, y abordar el tema en una decisión de liquidación de cuentas posterior. La decisión de la Comisión, que excluía la cantidad sobre la que podía recaer una apreciación diferente, era por tanto ilegal.

118. En su respuesta, la Comisión explica que, si no hubiera excluido la cantidad litigiosa en la decisión de liquidación de cuentas de 1995, se habría visto obligada a reembolsar de inmediato dicha cantidad a las autoridades españolas. Si el Órgano de conciliación hubiera acogido la tesis de la Comisión de que no procedía reembolsar dicha cantidad, el Gobierno español se habría visto obligado a devolverla a la Comisión. Fue para evitar estas complicaciones, y para asegurarse de que todas las reducciones basadas en retrasos en los pagos se abordaban en la misma decisión de liquidación de cuentas, por lo que la Comisión excluyó la cantidad a la que se refería la reserva negativa.

119. La explicación de la Comisión me parece convincente. Hay que tener presente que —como ha indicado la Comisión, sin que la parte demandante la contradijera— en la mayoría de los casos el Órgano de conciliación respalda las correcciones propuestas. Por lo tanto, el procedimiento seguido por la Comisión este asunto es más práctico que el propuesto por la parte demandante. Además, el primer procedimiento no perjudica al Estado miembro, ya que una decisión de liquidación de cuentas sometida a una reserva negativa no es definitiva; cuando se produzca el acontecimiento específico al que se refiere dicha reserva, la Comisión está, no sólo facultada, sino a mi juicio obligada a revisar tal decisión. [80]

120. No afecta a este punto de vista la afirmación de la parte demandante de que la práctica habitual de la Comisión consiste en esperar el resultado del procedimiento de conciliación antes de pronunciarse sobre las reclamaciones en las decisiones de liquidación de cuentas. Pese a que la Comisión parece seguir generalmente, en efecto, esta práctica, no se ha acreditado que haya sido aplicada alguna vez a las correcciones basadas en el incumplimiento de los plazos de pago. En cualquier caso, comparto la opinión de la Comisión de que existen buenas razones para no esperar el resultado del procedimiento de conciliación en este contexto específico.

121. Por consiguiente, procede desestimar, a mi juicio, la pretensión de la parte demandante referida a los retrasos en los pagos.

Observaciones finales

122. A modo de conclusión, el Gobierno español afirma haber demostrado que la

80 — Véase también, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, Italia/Comisión (129/84, Rec. p. 309), apartado 42.

Comisión violó un cierto número de principios generales, como el derecho de defensa, el principio de buena administración, el principio de tipicidad de las sanciones y el principio de proporcionalidad. Estimo innecesario examinar estas alegaciones, que constituyen una mera reformulación de los argumentos más detallados expuestos por la parte demandante y no aportan nuevos datos que permitan poner en duda la legalidad de la Decisión 1999/186 o de la Decisión 1999/187.

Conclusión

123. En el presente asunto, la conclusión a la que he llegado es que sólo cabe acoger el recurso en dos puntos. Puesto que, a mi juicio, procede desestimar los restantes motivos del recurso, procedería igualmente condenar en costas a la parte demandante.

124. Habida cuenta del conjunto de observaciones precedentes, considero que el Tribunal de Justicia debería:

«1) Anular la Decisión 1999/186/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con relación a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), en la medida en que la Comisión no imputó al FEOGA los gastos efectuados por España antes del 12 de marzo de 1996 en el marco de la ayuda a la producción de aceite de oliva.

2) Anular la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en la medida en que la Comisión no imputó al FEOGA una cantidad de 1.355.544.657 pesetas, correspondiente a intereses adeudados con arreglo al régimen de la tasa suplementaria sobre los productos lácteos.

3) Desestimar el recurso en todo demás.

4) Condenar en costas a la parte demandante.»