SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 28 de octubre de 1999 *

En el asunto C-253/97,

República Italiana, representada por el Profesor Sr. U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Ziotti, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Dal Ferro, Abogado de Vicenza, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la Sección de Garantía

* Lengua de procedimiento: italiano.

del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993 (DO L 139, p. 30), en lo referente a la República Italiana,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de la Sala Sexta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta; L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann y M. Wathelet (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 18 de marzo de 1999, donde el Gobierno italiano estuvo representado por el Sr. G. De Bellis y la Comisión por el Sr. F. Ruggeri Laderchi, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Dal Ferro;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de mayo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de julio de 1997, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), la anulación parcial de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993 (DO L 139, p. 30; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la parte que le atañe.

2 Este recurso tiene por objeto que se anule la Decisión impugnada en la medida en que declaró no imputables al FEOGA las siguientes cantidades:

— 17.361.126.678 ITL en concepto de financiación anticipada de restituciones por exportación de carne de vacuno;

— 2.686.311.350 ITL en concepto de retirada plurianual de tierras arables de la producción;

— 76.987.797 ITL y 911.895.729 ITL en concepto de reembolso de los gastos de almacenamiento de azúcar;

— 22.731.751.579 ITL en concepto de ayudas al consumo de aceite de oliva;

— 2.165.691.000 ITL y 8.155.895.000 ITL en concepto de destilación obligatoria de vino de mesa;

— 3.382.118.277 ITL en concepto de abandono definitivo de superficies vitícolas;

— 243.553.000 ITL en concepto de deducción anticipada de las pérdidas de carne de vacuno deshuesada;

— 5.771.993.000 ITL en concepto de ajustes contables relativos a las existencias de carne de vacuno sin deshuesar;

— 778.000.000 de ITL en concepto de pagos extemporáneos de compras de intervención de carne de vacuno;

— 27.804.654.011 ITL en concepto de gestión y control inadecuados de las primas por ovinos y caprinos.

Las directrices del Informe Belle y los respectivos deberes de la Comisión y de los Estados miembros en materia de liquidación de cuentas del FEOGA, así como la naturaleza del litigio planteado ante el Tribunal de Justicia

3 Con carácter preliminar, procede recordar las directrices que deben seguirse al aplicar correcciones financieras a un Estado miembro, definidas en el Informe Belle de la Comisión, así como la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en materia de liquidación de cuentas del FEOGA, y precisar la naturaleza del litigio planteado ante el Tribunal de Justicia.

4 Además de tres técnicas de cálculo principales, el Informe Belle prevé, para los casos difíciles, tres tipos de corrección a tanto alzado:

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

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

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

5 Cuando exista alguna duda sobre la corrección que haya que aplicar, las directrices prevén que deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias atenuantes:

«— las autoridades nacionales adoptaron medidas eficaces para paliar las deficiencias tan pronto como fueron puestas de manifiesto;

— las deficiencias se derivaron de dificultades de interpretación de los textos comunitarios».

6 Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, C-48/91, Rec. p. I-5611, apartado 14). A este respecto, le corresponde a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas (véanse las sentencias de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 16; de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión, C-281/89, Rec. p. I-347, apartado 19; de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión, C-55/91, Rec. p. I-4813, apartado 13, y Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 18). Por consiguiente, la Comisión está obligada a justificar su decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles aplicados por el Estado miembro interesado (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartado 23).

7 Por su parte, el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control (véase, en este sentido, la sentencia de 12 junio de 1990, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 28).

8 Por último, debe recordarse que cuando se plantea un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia al amparo del artículo 173 del Tratado, la misión del Tribunal consiste únicamente en examinar si los motivos invocados en apoyo del recurso están fundados. No le corresponde, en este contexto, modificar al alza las correcciones que se revelen insuficientes con arreglo, en particular, a los criterios del Informe Belle.

Sobre la corrección relativa a la financiación anticipada de restituciones por exportación de carne de vacuno

9 Los Reglamentos (CEE) nº 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182) y nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1), regulan el sistema de financiación anticipada de las restituciones por exportación para los productos agrícolas, y en particular la carne de vacuno. Este sistema consiste, en esencia, en un régimen de pago anticipado desde el momento en que los productos transformados o las mercancías se someten a control aduanero, que garantiza que se exportarán en un plazo determinado.

10 A tenor de los artículos 3, apartado 6, y 26, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, los productos o mercancías se someten a control aduanero desde la aceptación por parte del servicio de aduanas de la declaración de exportación en la que se indica que se solicitará una restitución, y hasta que abandonen el territorio aduanero de la Comunidad o alcancen el destino previsto.

11 El Reglamento (CEE) nº 2388/84 de la Comisión, de 14 de agosto de 1984, por el que se establecen modalidades especiales de aplicación de las restituciones a la exportación para determinadas conservas de carne de vacuno (DO L 221, p. 28; EE 03/32, p. 28), establece, en su artículo 2, que las conservas de carne de vacuno deben fabricarse a partir de carnes de vacuno de origen comunitario, y que el nombre del Estado miembro en el que se haya fabricado el producto debe ir estampillado sobre cada caja de conserva.

12 De los Reglamentos nº 2388/84, (CEE) nº 2911/91 de la Comisión, de 2 de octubre de 1991, relativo a la venta, en el marco del procedimiento definido en el Reglamento (CEE) nº 2539/84, de carne de vacuno en poder de determinados organismos de intervención y destinada a ser exportada tras su transformación a la Unión Soviética, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 569/88 y se deroga el Reglamento (CEE) nº 673/91 (DO L 276, p. 28), y (CEE) nº 2919/92 de la Comisión, de 7 de octubre de 1992, relativo a la venta, en el marco del procedimiento definido en el Reglamento (CEE) nº 2539/84, de carne de vacuno con hueso en poder de determinados organismos de intervención y destinada a ser exportada tras su transformación y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 569/88 (DO L 292, p. 11), se desprende que no puede someterse la carne a cocción antes de su entrada en el régimen de financiación anticipada.

13 La Comisión señala que los servicios del FEOGA efectuaron las siguientes comprobaciones, reproducidas en el punto 4.2.1.9 del Informe de Síntesis de 1993:

— los controles aduaneros de la carne de vacuno prefinanciada fueron de mala calidad a causa de su limitado alcance, debido, entre otras cosas, a la falta de conexión entre las aduanas y los demás servicios competentes en materia de gestión global y supervisión de este régimen;

— las etiquetas empleadas para sellar las cajas de carne de vacuno con elevada restitución fueron impresas y guardadas por los agentes, y su empleo no estuvo sujeto a ningún control;

— se utilizaron cantidades de carne de vacuno precocinada en operaciones de transformación prefinanciada;

— en algunos casos, la carne de vacuno incluida en el régimen de transformación prefinanciada ya había sido transformada, de modo que resultaba

imposible para los servicios de aduana competentes reconocer y verificar la naturaleza y calidad del producto de base.

14 El Gobierno italiano no niega que existan deficiencias y lagunas en los controles, pero considera que éstas justifican una corrección del 2 %, y no el 5 % aplicado por la Comisión.

15 Según este Gobierno, no existen, por una parte, pruebas ciertas que demuestren la existencia de un riesgo notable para el FEOGA, habida cuenta del bajo número de controles efectuados y de las irregularidades detectadas.

16 Por otra parte, el hecho de que la carne de vacuno se haya sometido a cocción antes del control aduanero no tiene importancia, puesto que la cocción se realizó también bajo control de un órgano público, el Istituto nazionale per le conserve alimentari (Instituto nacional para las conservas alimenticias; en lo sucesivo, «INCA»). Esta irregularidad meramente formal no implica por tanto ningún riesgo de perjuicio para el FEOGA.

17 El Gobierno italiano señala también que la normativa en esta materia no es clara, ya que el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 565/80 se limita a indicar que: «En lo que se refiere a los procedimientos de control y a la tasa de rendimiento, los productos de base se someterán a las mismas normas que se apliquen, en el marco del perfeccionamiento activo, a los productos de la misma naturaleza.»

18 Por otra parte, después de las observaciones de la Comisión estos procedimientos de control se modificaron inmediatamente en el sentido señalado. Por lo que se refiere al período anterior, la corrección del 5 % resulta desproporcionada, habida cuenta en particular de la dificultad de interpretación de la normativa comunitaria.

19 A este respecto, debe destacarse, en primer lugar, que el sistema italiano de control presentaba lagunas considerables. Como señaló la Comisión, sin que nadie la contradijese en este punto, el confuso reparto de competencias entre las autoridades italianas dio lugar a que no se pudiese garantizar el cumplimiento de las normas sobre financiación anticipada durante el almacenamiento y la transformación de la carne de vacuno. Así, las verificaciones del INCA en las empresas afectaban principalmente a la higiene alimenticia. También eran numerosas las disparidades entre distritos aduaneros a la hora de controlar carne de vacuno almacenada en régimen de financiación anticipada. Por otra parte, además de ser contraria a la normativa comunitaria, la cocción de la carne antes de su entrada en el régimen de financiación anticipada no puede en modo alguno aceptarse. En efecto, tras esta cocción ya no es posible identificar las características del producto de base. Por lo que se refiere al etiquetado de la carne de vacuno, también existían lagunas considerables en su control, lo que originó importantes riesgos de sustitución de unas cantidades embaladas por otras y de fraudes en la calidad.

20 En segundo lugar, las verificaciones realizadas por el FEOGA afectaron a casi el 60 % del conjunto de la financiación anticipada destinada a Italia, en la medida en que recayeron sobre cuatro grandes empresas que habían recibido el 57,31 % de la cantidad global destinada a la financiación anticipada de la carne de vacuno en Italia.

21 Por último, por lo que se refiere a las mejoras de su sistema de control invocadas por la República Italiana, basta señalar que no se produjeron hasta el mes de mayo de 1995. En consecuencia, no pueden ser tomadas en consideración en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio de 1993.

22 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, resulta que las deficiencias detectadas por los servicios de la Comisión afectan a elementos importantes del sistema de control, así como al funcionamiento de controles que desempeñan una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que podía llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA era notable. En consecuencia, la corrección del 5 % realizada por la Comisión no resulta injustificada.

23 Procede, por tanto, desestimar el primer motivo.

Sobre la corrección relativa a la retirada plurianual de tierras arables de la producción

24 El artículo 1 *bis* del Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DO L 93, p. 1; EE 03/34, p. 66), introducido por el Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 797/85 y (CEE) nº 1760/87 en lo relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción (DO L 106, p. 28), estableció un régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras arables de la producción. En virtud de dicha disposición, puede beneficiarse de este régimen cualquier tierra de cultivo herbáceo, sin distinción de cultivo, a condición de que haya sido realmente cultivada durante un período de referencia que se debe determinar.

25 Las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar el abandono de tierras arables están contenidas en el Reglamento (CEE) nº 1272/88 de la Comisión, de 29 de abril de 1988 (DO L 121, p. 36). El artículo 2, apartado 1, de este Reglamento precisa que debe entenderse por «tierras arables» las enumeradas en el Anexo I D del Reglamento (CEE) nº 571/88 del Consejo, de 29 de febrero de 1988, relativo a la organización de encuestas comunitarias sobre la estructura de las explotaciones agrícolas durante el período 1988/1997 (DO L 56, p. 1), con exclusión, entre otras, de las tierras destinadas a dejarse en barbecho. Además, según el artículo 3 del Reglamento nº 1272/88, el período de referencia en el que deben haberse cultivado realmente las tierras arables para poder beneficiarse de las ayudas destinadas a fomentar la retirada de las tierras arables debe referirse, como mínimo, a una campaña agraria comprendida entre el 1 de julio de 1985 y el 30 de junio de 1988. Por lo que respecta a Italia, esta campaña era la de 1987/1988.

26 Habida cuenta de las numerosas modificaciones introducidas en el Reglamento nº 797/85, éste fue codificado y sustituido por el Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DO L 218, p. 1).

27 Según la Comisión, del Informe de Síntesis se desprende que los controles efectuados por los servicios del FEOGA mostraron que, en Sicilia, muchas tierras retiradas de la producción con arreglo al régimen de ayudas para la retirada plurianual de tierras arables estaban comprendidas, de hecho, en el régimen del barbecho tradicional y no se cultivaron por tanto realmente durante la campaña de referencia. La investigación demostró, además, que las autoridades italianas no habían tenido en cuenta esta exigencia a la hora de comprobar la subvencionabilidad de las tierras en el régimen de ayudas considerado. Por tanto, el objetivo del régimen, es decir, la reducción de la producción, sólo se alcanzó parcialmente.

28 Habida cuenta del carácter plurianual de estas ayudas, la Comisión efectuó, para el ejercicio de 1993, una corrección financiera del 5 %, es decir, el porcentaje aplicado ya en el ejercicio de 1992.

29 La República Italiana impugna, con carácter principal, la legalidad de esta corrección financiera, y solicita, con carácter subsidiario, una reducción adecuada de la misma. Expone que la técnica del barbecho tradicional fue sustituida, ya en la campaña de referencia, por la denominada «del barbecho cubierto». Dicha técnica, en la que las superficies se plantan con cultivos de escarda de otoño o primavera, de cosecha temprana, como las leguminosas forrajeras, el haba, el garbanzo y la patata, consiste en mantener una cobertura vegetal durante períodos limitados y en efectuar luego las labores normales de preparación de las tierras enterrando la vegetación producida (barbecho relacionado con el enterramiento de abono verde).

30 Debe señalarse, por una parte, que la República Italiana no niega que las autoridades nacionales competentes se abstuvieron de verificar si las tierras que habían sido objeto de una ayuda para la retirada se habían cultivado antes realmente o, por lo menos, si se habían cultivado en el marco del barbecho denominado «cubierto».

31 Por otra parte, no ha aportado ninguna prueba que pueda apoyar la tesis de la sustitución de la práctica del barbecho tradicional por la denominada «del barbecho cubierto».

32 Por el contrario, los datos obtenidos en el marco de la red de información contable agrícola creada a escala comunitaria por el Reglamento nº 79/65/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1965, por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Económica Europea (DO 1965, 109, p. 1859; EE 03/01, p. 147), demuestran que la práctica del barbecho tradicional aún era corriente en Italia en 1986 y en 1987. Además, de un escrito del FEOGA de 2 de agosto de 1994 se desprende que, durante las visitas efectuadas a las explotaciones, los agricultores directamente afectados contradijeron, por lo menos en Sicilia, las declaraciones de las autoridades italianas según las cuales el barbecho tradicional ya no era una práctica agrícola corriente.

33 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, resulta que las deficiencias detectadas por los servicios de la Comisión afectan a elementos importantes del sistema de control, así como al funcionamiento de controles que desempeñan una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que podía llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA era notable. En consecuencia, la corrección del 5 % realizada por la Comisión no resulta injustificada.

34 Por tanto, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre las correcciones relativas al reembolso de los gastos de almacenamiento de azúcar

35 El artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), prevé un régimen de compensación

de los gastos de almacenamiento para determinados tipos de azúcar producidos a partir de remolacha o de caña de origen comunitario. Dichos gastos se reembolsan sobre la base de un tipo a tanto alzado único para toda la Comunidad. El régimen se financia mediante cotizaciones uniformes en toda la Comunidad percibidas, en particular, de los productores de azúcar sobre las cantidades producidas por cada uno de ellos.

36 Las modalidades de aplicación de este régimen están fijadas en el Reglamento (CEE) nº 1358/77 del Consejo, de 20 de junio de 1977, por el que se establecen las normas generales de compensación de los gastos de almacenamiento en el sector del azúcar y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 750/68 (DO L 156, p. 4; EE 03/12, p. 209). El artículo 2 del Reglamento nº 1358/77 dispone que el reembolso se concederá a cualquier fabricante de azúcar que se beneficie de una cuota de base, a cualquier refinador de azúcar, a cualquier organismo de intervención así como a cualquier moledor, aglomerador, fabricante de azúcares cande y comerciante especializado en el sector del azúcar autorizados, siempre que sean propietarios del azúcar o de los jarabes objeto de almacenamiento. A tenor del artículo 3 del mismo Reglamento, el reembolso lo concede el Estado miembro en cuyo territorio se encuentre almacenado el azúcar. Además, dado que el reembolso no puede concederse sin posibilidad de control, el artículo 3 exige que el azúcar se deposite en almacenes previamente autorizados por el Estado miembro en cuyo territorio se encuentren.

37 Según los artículos 4 y 5 del Reglamento nº 1358/77, que precisan las modalidades de fijación del importe del reembolso, el cálculo debe efectuarse sobre la base de los extractos mensuales de las cantidades almacenadas, que se determinan realizando la media aritmética de las cantidades que se encuentren almacenadas a principios y a finales del mes de que se trate; el importe del reembolso se fija luego teniendo en cuenta los gastos de financiación, los gastos de seguro y los gastos específicos de almacenamiento.

38 Con arreglo al principio de neutralidad financiera, que inspira el sistema de compensación (véase el tercer considerando del Reglamento nº 1358/77), el artículo 6, apartado 1, de este Reglamento dispone que la cotización que se debe percibir de cada fabricante de azúcar por las cantidades producidas debe fijarse de tal modo que, para una campaña azucarera, la suma previsible de las cotizaciones sea igual a la suma previsible de los reembolsos. El artículo 6,

apartado 2, del Reglamento nº 1358/77 prevé que, cuando, para una campaña azucarera, la suma de las cotizaciones percibidas no sea igual a la suma de los reembolsos efectuados, la diferencia debe trasladarse a una campaña posterior. Por último, según el artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 1358/77, que precisa las modalidades de cálculo del importe de la cotización, a la suma de los reembolsos previsibles para la campaña azucarera de que se trate se le suman o restan, según el caso, las cantidades trasladadas a que se refiere el artículo 6, apartado 2; el resultado obtenido se divide luego por la cantidad previsible de azúcar a la que se haya dado salida durante dicha campaña azucarera y que se haya producido en el marco de las cuotas máximas.

39 Según la Comisión, los controles efectuados por los servicios del FEOGA en Italia en 1993 y en 1994 permitieron demostrar que, hasta el 31 de diciembre de 1992, los organismos nacionales competentes no realizaron ningún control entre los comerciantes especializados y los otros almacenes independientes autorizados. Además, los servicios del FEOGA comprobaron que la Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Agencia estatal para las intervenciones en el mercado agrícola; en lo sucesivo, «AIMA») tampoco había efectuado controles entre esos beneficiarios.

40 La Comisión señala que, habida cuenta del elevado riesgo para el presupuesto comunitario, aplicó una corrección financiera del 10 % a los pagos efectuados en favor de esas categorías profesionales en el período comprendido entre el 15 de octubre de 1992 y el 31 de diciembre de 1992, correspondiente a la cantidad de 76.987.797 ITL.

41 Los controles efectuados por los servicios del FEOGA también permitieron demostrar que la inexistencia total de control duró hasta el 30 de junio de 1993, y que la AIMA reanudó los controles *in situ* a partir del mes de julio de 1993, con efectos retroactivos al mes de enero de 1993. No obstante, la cantidad y la calidad de estos controles se revelaron insuficientes, lo que justifica la corrección a tanto alzado del 2 % aplicada por la Comisión a los importes pagados por el almacenamiento de azúcar entre el 1 de enero y el 30 de junio de 1993, a saber, la cantidad de 911.895.729 ITL.

42 El Gobierno italiano señala, en primer lugar, que los períodos a que se refieren las correcciones financieras de la Comisión son fases transitorias especiales. Efectivamente, a partir de marzo de 1991, la AIMA se hizo cargo de todas las actividades de gestión del sistema, que hasta entonces eran competencia de la Cassa Conguaglio Zucchero, y, a partir del 1 de enero de 1993, asumió también la actividad de control ejercida anteriormente por los Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

43 El Gobierno italiano sostiene que, en cualquier caso, se había establecido un sistema de control de carácter administrativo para los comerciantes especializados. Aunque este sistema no implicase verificaciones *in situ*, debería haberse considerado especialmente intensivo y pertinente para la determinación de las cantidades de azúcar almacenadas.

44 En segundo lugar, basándose en el funcionamiento global de la organización común de mercados en el sector del azúcar, el Gobierno italiano niega que este sector presente, en Italia, un «alto grado de riesgo» para las finanzas comunitarias. Por un lado, invoca los límites impuestos a los operadores de dicho sector por las cuotas de producción y, por otro lado, la estrecha relación que existe entre los importes de las cotizaciones pagadas por los fabricantes de azúcar y los reembolsos efectuados en concepto de gastos de almacenamiento, que hace que, para las sociedades azucareras, carezca de interés declarar cantidades superiores a las producidas. Según el Gobierno italiano, prueba de ello es que, durante el período comprendido entre el 1 de julio de 1992 y el 30 de junio de 1993, las empresas azucareras abonaron a la Comunidad alrededor de 214.000 millones de ITL, mientras que los reembolsos de los gastos de almacenamiento sólo ascendieron a aproximadamente 123.000 millones de ITL.

45 Por ello, el Gobierno italiano solicita, con carácter principal, la anulación de las correcciones realizadas y, con carácter subsidiario, su reducción a un porcentaje adecuado.

46 Debe señalarse, por una parte, que, al no haber efectuado controles *in situ* entre los comerciantes especializados durante el período examinado por la Comisión,

la República Italiana ha incumplido las obligaciones de control que le incumben en virtud de la normativa comunitaria.

47 Por otra parte, debe desestimarse la alegación que el Gobierno italiano pretende basar en la relación entre los importes de las cotizaciones pagadas por los fabricantes de azúcar y los reembolsos efectuados en concepto de gastos de almacenamiento.

48 En efecto, aunque el sistema de compensación se basa efectivamente en el principio de neutralidad financiera, en el sentido de que la totalidad de las cotizaciones percibidas debe ser equivalente a la totalidad de los reembolsos efectuados, como resulta del artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 1358/77 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. p. 2039, apartado 26), ese equilibrio debe alcanzarse a escala comunitaria, y no en el Estado miembro o en la empresa interesada (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, C-242/96, Rec. p. I-5863, apartado 118).

49 Además, los operadores que pagan las cotizaciones no son necesariamente los mismos que los que obtienen el reembolso. Así, entre estos últimos se encuentran los comerciantes especializados, que no están sujetos al pago de una cotización. Por otra parte, incluso para los fabricantes, los dos importes, fijados respectivamente en función de la cuota de producción que se les atribuye y de la duración de almacenamiento, no coinciden automáticamente (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, antes citada, apartado 119).

50 Ésta es la razón por la que los Estados miembros deben establecer procedimientos de control adecuados para comprobar la realidad de los gastos de almacenamiento que confieran derecho al reembolso. La inexistencia de tales procedimientos o sus lagunas podría, efectivamente, permitir a algunos operadores obtener el reembolso de gastos ficticios, lo que, evidentemente, daría lugar a distorsiones de la competencia, especialmente en perjuicio de los operadores de otros Estados miembros en los que el sistema de control fuese conforme con las exigencias de la normativa comunitaria (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, antes citada, apartado 120).

51 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, resulta que las deficiencias detectadas por los servicios de la Comisión durante el período comprendido entre el 15 de octubre y el 31 de diciembre de 1992 afectan a elementos fundamentales del sistema de control, así como al funcionamiento de controles esenciales destinados a garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que la Comisión podía llegar a la conclusión fundada de que existía un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA. En consecuencia, la corrección del 10 % acordada por la Comisión no resulta injustificada.

52 Por lo que se refiere a la corrección del 2 % aplicada a los importes pagados en concepto de reembolso de los gastos de almacenamiento de azúcar entre el 1 de enero y el 30 de junio de 1993, resulta que las deficiencias detectadas por los servicios de la Comisión afectan a elementos importantes del sistema de control y al funcionamiento de controles que desempeñan una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que podría haberse llegado a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA era notable. Puesto que la Comisión podría haber aplicado una corrección del 5 %, la demandante no puede reprocharle que haya realizado una corrección del 2 %.

53 En consecuencia, deben desestimarse estos dos motivos.

Sobre la corrección relativa a las ayudas al consumo de aceite de oliva

54 El artículo 11 del Reglamento nº 136/66/CEE 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), estableció un régimen de ayudas destinado a fomentar el consumo de aceite de oliva producido y comercializado en la Comunidad.

55 Este artículo, en su versión resultante de los Reglamentos (CEE) nº 1917/80 del Consejo, de 15 de julio de 1980, por el que se modifica el Reglamento nº 136/66 y

por el que se completa el Reglamento (CEE) nº 1360/78 referente a las agrupaciones de productores y a sus uniones (DO L 186, p. 1; EE 03/18, p. 194), y nº 2210/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988, por el que se modifica el Reglamento nº 136/66 (DO L 197, p. 1), prevé que, cuando el precio indicativo de la producción menos la ayuda a la producción sea superior al precio representativo de mercado para el aceite de oliva, se concederá una ayuda al consumo de aceite producido y comercializado en la Comunidad. Dicha ayuda será igual a la diferencia entre estos dos precios.

56 Las normas generales sobre las ayudas al consumo de aceite de oliva se establecieron en el Reglamento (CEE) nº 3089/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978 (DO L 369, p. 12; EE 03/15, p. 100), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3461/87 del Consejo, de 17 de noviembre de 1987 (DO L 329, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3089/78»).

57 El Reglamento nº 3089/78 dispone que la ayuda se concede únicamente a las empresas de envasado de aceite de oliva autorizadas (artículo 1), y establece los requisitos para su autorización (artículo 2), así como para la retirada de ésta (artículo 3). El derecho a la ayuda al consumo se adquiere en el momento de la salida del aceite de oliva de la empresa de envasado (artículo 5), que debe presentar sus solicitudes de ayuda de manera periódica (artículo 6).

58 Los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 3089/78 definen el sistema de control que garantiza que el producto para el que se solicita la ayuda cumple las exigencias necesarias para beneficiarse de la misma. La ayuda sólo se pagará cuando el organismo de control designado por el Estado miembro haya comprobado que se cumplen los requisitos establecidos en el Reglamento. No obstante, la ayuda puede anticiparse tan pronto como se presente la solicitud de la misma, siempre que se preste una fianza suficiente.

59 Las modalidades de aplicación del régimen de ayudas al consumo de aceite de oliva estaban recogidas, para la campaña 1991/1992, en el Reglamento (CEE) nº 2677/85 de la Comisión, de 24 de septiembre de 1985 (DO L 254, p. 5; EE 03/38, p. 10), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 571/91 de la Comisión, de 8 de marzo de 1991 (DO L 63, p. 19; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2677/85»).

60 El artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85, que precisa los requisitos para la retirada de la autorización, dispone:

«Si la autoridad competente comprueba que la solicitud de ayuda se refiere a una cantidad superior a aquélla por la que se ha reconocido el derecho a la ayuda, el Estado miembro retirará a la mayor brevedad la autorización durante un período que podrá oscilar entre uno y cinco años en función de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de otras sanciones que puedan imponerse.»

61 Según la Comisión, del Informe de Síntesis (punto 4.7.3.1) se desprende que el Ministero dell'Industria (Ministerio de Industria) italiano, basándose en la interpretación que había realizado del artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85, consideraba la retirada de la autorización como una sanción accesoria a las sanciones pecuniarias y administrativas impuestas por el Istituto Repressione Frodi (Instituto para la represión de fraudes; en lo sucesivo, «IRF»). En consecuencia, sólo retiró la autorización en los casos en que el IRF había impuesto previamente a la empresa el pago de una sanción administrativa.

62 La Comisión destaca que a partir de 1990 sólo se expidieron 24 requerimientos de pago por ayudas indebidamente percibidas, de un total de 688 casos señalados por Agecontrol, agencia italiana encargada de controlar el derecho a ayuda. Según ella, en virtud de su interpretación del artículo 12, apartado 6, del Reglamento nº 2677/85, el Ministero dell'Industria italiano debía esperar, en cada caso, la decisión sobre la sanción pecuniaria antes de poder retirar la autorización. A este ritmo, no habrían bastado diez años para retirar la ayuda a empresas que hubieran cometido fraudes y que hubieran seguido percibiendo esta ayuda durante dicho plazo.

63 La Comisión considera que las deficiencias detectadas afectaban a un elemento fundamental del sistema de gestión y de control de la ayuda, de modo que existía un elevado riesgo de pérdidas para el FEOGA. Por esta razón, propuso inicialmente una corrección financiera a tanto alzado del 10 % de la ayuda pagada por Italia.

64 Aunque reconoció la pertinencia de las críticas formuladas por los servicios de la Comisión respecto de la gestión de la medida, el órgano de conciliación creado por la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la Sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45) estimó que debían tomarse en consideración las mejoras que, entretanto, se habían llevado a cabo en el ámbito de la gestión de las fianzas, así como la calidad del trabajo realizado por Agecontrol y la instauración de un sistema de sanciones bastante severo. Propuso, por consiguiente, calcular la corrección financiera que debía aplicarse sobre la base de una evaluación del riesgo real relativo a las empresas afectadas.

65 A la vista de las observaciones del órgano de conciliación, los servicios de la Comisión aceptaron revisar su posición.

66 La Comisión explica que, sobre la base de un cálculo detallado de los importes pagados de forma indebida a 22 empresas de envasado a través de 4 organizaciones profesionales, los servicios de liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA propusieron una corrección analítica de —10.610.940.125 ITL. Consideraron, además, que la inaplicación de la retirada de la autorización llevaba aparejada la ausencia de efecto disuasorio sobre el conjunto de las empresas de envasado y, por ello, aplicaron también una corrección a tanto alzado del 2 % del gasto declarado por Italia.

67 Por lo que se refiere a la corrección analítica, el Gobierno italiano considera que la Comisión cometió errores a la hora de calcularla. Por una parte, se basó incorrectamente en la totalidad de los importes pagados, sin deducir las cantidades ya recuperadas. Por otra parte, incluyó en la corrección cantidades que se habían concedido antes de la controversia. Considera, pues, justificado reducir la cuantía de la corrección analítica a 7.147.758.628 ITL (en lugar de 10.610.940.125 ITL).

68 Durante la vista, el Gobierno italiano alegó, además, que la Comisión había incluido en la corrección analítica en dos ocasiones importes correspondientes a cantidades que no sobrepasaban el margen del 20 %, por debajo del cual la política de la Comisión consiste en no exigir la retirada.

69 Por lo que se refiere a la corrección a tanto alzado, el Gobierno italiano sostiene, en primer lugar, que la Comisión no podía realizar una corrección a tanto alzado además de una corrección analítica.

70 Señala, en segundo lugar, que las objeciones de la Comisión sólo afectaban a 55 empresas en total (a saber, menos del 10 % del número total); respecto de 33 de estas empresas, la recuperación fue íntegra, de modo que sólo subsistían créditos respecto de 22 de ellas. Dado que sólo se comprobaron irregularidades en relación con el 4 % del conjunto de los beneficiarios, no era ya necesaria la corrección a tanto alzado, puesto que estaba cubierta por la corrección analítica. Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano sostiene que la corrección a tanto alzado del 2 % también es errónea, ya que no se tuvieron en cuenta todas las cantidades pagadas o recuperadas.

71 Procede señalar, con carácter preliminar, que la demandante no niega, en lo fundamental, que existan deficiencias y lagunas en los controles y el procedimiento de retirada de la autorización.

72 Por lo que se refiere a la acumulación de una corrección analítica y de una corrección a tanto alzado, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, no pueden ser financiados por el FEOGA, sino que deben quedar en cualquier caso a cargo del Estado miembro de que se trate, los gastos adicionales derivados de medidas nacionales que puedan alterar la igualdad de trato entre los operadores económicos en el interior de la Comunidad y falsear así las condiciones de competencia entre los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 12).

73 Así pues, si resulta que el riesgo a que se expone el FEOGA no puede ser cubierto únicamente mediante correcciones analíticas, debe ser posible realizar otras correcciones a tanto alzado. Sería contrario al sistema de financiación del FEOGA que, si existen motivos para efectuar una corrección analítica, otros perjuicios o riesgos que no puedan determinarse de manera tan clara queden a cargo del FEOGA.

74 Por consiguiente, no existe ninguna razón de principio que se oponga a la acumulación de una corrección analítica y de una corrección a tanto alzado.

75 A la vista de las deficiencias detectadas en el marco del procedimiento administrativo y de los controles, cuya existencia no discute el Gobierno italiano, parece igualmente justificada una corrección a tanto alzado del 2 %. En la medida en que han sido necesarios diez años para poner fin al conflicto de competencias entre las autoridades italianas y en que, durante ese tiempo, no ha podido llevarse a cabo ningún control eficaz, es razonable suponer que han existido lagunas que implicaban un riesgo de pérdidas para el FEOGA.

76 Por otra parte, debe destacarse que la cuantía total de las correcciones —una analítica y otra a tanto alzado del 2 %— decididas por la Comisión en este ámbito son inferiores a una corrección a tanto alzado del 5 %, que, dadas las lagunas en los controles, también habría podido justificarse.

77 Por lo que se refiere a la alegación de la demandante según la cual, para determinar la corrección analítica, la Comisión se basó incorrectamente en la totalidad de los importes ya pagados, incluidos los abonados durante los períodos anteriores a la fecha en la que hubiese podido producirse una eventual retirada de la autorización, basta recordar que la Comisión sólo puede imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas, incluidas, en su caso, las cantidades ya recuperadas en la fecha límite para el año de referencia (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, antes citada, apartado 122).

78 Por lo que se refiere al incumplimiento por parte de la Comisión, a la hora de calcular las correcciones aplicadas, del «límite» del 20 %, por debajo del cual su política consiste en no exigir la retirada, debe señalarse que el Gobierno italiano formuló esta alegación por primera vez durante la vista. Al tenerse ya constancia en la fase escrita del procedimiento de los hechos en que se basa esta alegación, debe desestimarse por ser extemporánea y por lo tanto no admisible (véanse las sentencias de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión, antes citada, apartado 40; de 17 de septiembre de 1998, Comisión/Bélgica, C-323/96, Rec. p. I-5063, apartado 38, y de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 28).

79 Por tanto, este motivo también debe desestimarse.

Sobre las correcciones relativas a la destilación obligatoria de vino de mesa

80 La destilación obligatoria del vino de mesa está regulada en el Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1). Según el cuadragésimo cuarto considerando de este Reglamento, «la destilación obligatoria parece ser la medida más eficaz para reabsorber los excedentes de vino de mesa del mercado; [...] por lo tanto es necesario prever la puesta en marcha de tal medida cuando resulte evidente que el mercado se encuentra en una situación de grave desequilibrio, así como la fijación de criterios precisos para evaluar dicho desequilibrio».

81 El artículo 39, apartado 1, del Reglamento nº 822/87 prevé que, cuando, para una campaña vitícola, el mercado de los vinos de mesa presente una situación de grave desequilibrio, se decidirá la destilación obligatoria de vino de mesa.

82 La Comisión fija entonces las cantidades que deban entregarse para la destilación obligatoria con objeto de eliminar los excedentes de producción (artículo 39, apartado 2). La cantidad total que deba destilarse se divide entre las diferentes

regiones de producción de la Comunidad reagrupadas por Estado miembro (artículo 39, apartado 3) y entre los diferentes productores de vino de mesa de cada región de producción (artículo 39, apartado 4).

83 Estas distintas cantidades se fijan sobre la base de las comunicaciones sobre las cantidades de vino de mesa producidas en cada región enviadas por los Estados miembros a la Comisión, elaboradas a su vez a partir de las declaraciones sobre la producción de la última cosecha realizadas por los productores de uva destinada a la vinificación, así como de las declaraciones de las cantidades de mosto y de vino que poseen realizadas por los productores de mosto y de vino (artículos 39, apartado 5, y 3, apartado 1, del Reglamento nº 822/87).

84 Antes del 10 de diciembre de cada año, la Comisión y los representantes de cada Estado miembro deben elaborar un plan de previsiones para la campaña en curso (artículo 31 del Reglamento nº 822/87).

85 La finalidad de este plan es determinar los excedentes de vino de mesa que puedan resultar de la campaña vitícola y, por consiguiente, dar lugar a una destilación obligatoria. Evalúa, en particular, la producción total de vino de mesa ya recolectada y el volumen de las existencias iniciales. La suma de la producción total de vino de mesa y del volumen de las existencias indica la cantidad de vino de mesa disponible.

86 Cada productor de vino de mesa tiene la obligación de destilar un determinado porcentaje de su producción, tal como se indica en su propia declaración de producción. Este porcentaje, que puede variar de una región de producción a otra teniendo en cuenta los rendimientos obtenidos en el pasado, se determina según un baremo progresivo establecido en función del rendimiento por hectárea (artículo 39, apartado 4, párrafos segundo y tercero, del Reglamento nº 822/87).

87 Los excedentes que deben eliminarse por medio de la destilación obligatoria se obtienen hallando la diferencia entre las existencias previsibles para el final de la campaña vitivinícola, sobre la base del plan de previsiones, y las existencias físicas, es decir, las cantidades de vino necesarias para garantizar el aprovisionamiento del mercado hasta la campaña siguiente, equivalentes a aproximadamente cuatro o cinco meses de utilización normal.

88 Los controles efectuados por los órganos de los Estados miembros (que corresponden a cada región de producción) deben garantizar, por una parte, la veracidad de los datos sobre la producción de vino y, por otra parte, la realización de la destilación obligatoria determinada sobre la base del plan de previsiones.

89 El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 3929/87 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1987, relativo a las declaraciones de cosecha, de producción y de existencias de productos del sector vitivinícola (DO L 369, p. 59) establece, a este respecto:

«Los Estados miembros elaborarán los modelos de impresos de las distintas declaraciones contempladas en el Título I y velarán por que dichos formularios incluyan por lo menos los elementos consignados en los cuadros del Anexo I.

Los formularios precedentemente contemplados podrán no incluir la referencia expresa al rendimiento por hectárea cuando el Estado miembro esté en condiciones de determinar con certeza dicho elemento mediante el conocimiento de los demás datos que figuren en la declaración, en particular la superficie en producción y la cosecha total de la explotación.

Las declaraciones contempladas en el párrafo primero se centralizarán a escala nacional.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de control necesarias para garantizar que dichas declaraciones se ajusten a la realidad.

Informarán a la Comisión de dichas medidas y le remitirán los modelos de impresos establecidos con arreglo al párrafo primero.»

90 La Comisión considera que, durante las campañas 1991/1992, 1992/1993 y 1993/1994, Italia incumplió sus obligaciones tanto respecto del establecimiento de los baremos sobre los porcentajes que deben destilarse como respecto de los controles realizados a los viticultores. Según ella, durante estas tres campañas los viticultores italianos destilaron cantidades claramente inferiores a las que se habían definido en el plan de previsiones.

91 En consecuencia, la Comisión realizó una corrección de 2.165.691.000 ITL para el ejercicio de 1992 y una corrección de 8.155.895.000 ITL para el ejercicio de 1993.

92 El Gobierno italiano, aunque no niega que los agricultores italianos destilaron 1.285.000 hl de menos que el volumen previsto, señala que el sistema se apoya en previsiones para el período futuro realizadas sobre la base de las cifras de producción anuales. No puede hacerse automáticamente responsable al Estado miembro de un error en las previsiones, ya que la evolución real está sujeta a numerosas fluctuaciones e imponderables. Además, la responsabilidad de la elaboración del plan de previsiones de la producción de vino recae no sólo en los Estados miembros, sino también en la Comisión.

93 Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano impugna el cálculo de las correcciones. Este cálculo se basa en los gastos de almacenamiento del vino no destilado. Ahora bien, no existe necesariamente una relación entre la decisión del productor de vino de almacenar y la de destilar. Además, no debe tenerse en cuenta todo el período de almacenamiento (la duración media de los contratos en

esta materia es de nueve meses), sino sólo dos meses (del 1 de julio hasta el momento de la destilación, que, en virtud del artículo 38, apartado 1, del Reglamento nº 822/87, comienza el 1 de septiembre), puesto que, hasta el 1 de julio, los gastos de almacenamiento pueden, en cualquier caso, imputarse al FEOGA. Por otra parte, la Comisión debería haber tenido en cuenta que los gastos para el FEOGA habían bajado considerablemente respecto del año anterior. Además, en la actualidad se realizan controles regulares, de modo que las correcciones resultan injustificadas en su conjunto.

94 Ante todo debe señalarse que el sistema italiano de control presenta deficiencias, hecho que la demandante no discute. En lo que respecta, por ejemplo, a 1993, Italia debería haber presentado, en el marco del procedimiento de conciliación, pruebas de los controles efectuados a los viticultores, para comprobar que éstos habían cumplido su obligación de comunicar las cantidades exactas de vino que deben someterse a la destilación obligatoria. Este Estado sólo pudo comunicar algunos datos relativos a ese año sobre controles que supuestamente se habían realizado a los productores. Por otra parte, estos datos no justifican en absoluto las considerables diferencias que existen entre las cantidades que deberían haberse destilado según el plan de previsiones (12.760.000 hl) y las que se destilaron realmente (11.475.000 hl, es decir, una diferencia de 1.285.000 hl, lo que representa más de un 10 %).

95 Además, las estimaciones de cosecha eran competencia exclusiva de los productores y del Estado miembro, puesto que los productores son los únicos que poseen las cifras necesarias y los Estados miembros tienen el deber, en virtud del artículo 7, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3929/87, de adoptar todas las medidas de control necesarias para garantizar que estas declaraciones se ajustan a la realidad.

96 Por último, la Comisión sólo pudo calcular el posible riesgo para el FEOGA sobre la base del vino almacenado. Aunque se acepte que no existe relación automática

entre las cantidades almacenadas y las cantidades de vino no destiladas, era sin embargo difícil adoptar otra base de cálculo. Además, el Gobierno italiano no ha podido aportar pruebas sobre errores concretos de cálculo.

97 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, deben desestimarse los dos motivos.

Sobre la corrección relativa al abandono definitivo de superficies vitícolas

98 El Reglamento (CEE) nº 1442/88 del Consejo, de 24 de mayo de 1988, sobre la concesión, para las campañas vitivinícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas (DO L 132, p. 3), en su versión modificada por los Reglamentos (CEE) nº 1869/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 189, p. 6), y nº 1990/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993 (DO L 182, p. 7), prevé la concesión de primas durante los años 1988/1989 a 1995/1996 con el fin de favorecer el abandono definitivo de superficies vitícolas.

99 La Comisión señala que comprobó que el control de las superficies vitícolas realmente abandonadas realizado por las autoridades regionales italianas competentes era absolutamente insuficiente en algunas regiones. También comprobó que el registro vitícola era demasiado impreciso, en la medida en que no proporcionaba indicaciones concretas sobre las superficies cultivadas y sobre los tipos de viña existentes.

100 En particular, los controles realizados en Agrigento y Catanzaro permitieron poner de manifiesto numerosos errores, que dieron lugar a gastos injustificados a cargo del FEOGA.

101 Las autoridades italianas reconocieron, por otra parte, que, en la provincia de Catanzaro, las superficies seleccionadas para la concesión de primas habían sido sobreestimadas en un 6,15 %.

102 El Gobierno italiano sostiene que la corrección es errónea. Por un lado, debería haberse adoptado, para la provincia de Agrigento, un porcentaje de sobreestimación de las superficies abandonadas del 1,01 % y no del 3,09 %. El Gobierno italiano se basa, a este respecto, en una nota de la Comisión de 17 de noviembre de 1992, por la que autorizó un aumento a tanto alzado de las superficies italianas sobre la base del registro vitícola. Por otro lado, en las superficies abandonadas se cultivaron realmente las variedades de uva para las que se habían concedido las primas, como demostraron los controles de las autoridades competentes. Las diferencias entre los informes de control de las autoridades y los registros vitícolas de los viticultores son imputables a la imprecisión de estos últimos.

103 A este respecto, basta señalar que el porcentaje del 1,01 % que reclama el Gobierno italiano se basa en una nota de la Comisión referida a las campañas 1992/1993 y siguientes, mientras que la corrección controvertida se refiere a los gastos de la campaña 1991/1992. Por lo que respecta a la disparidad entre los cultivos existentes y los mencionados en el registro vitícola, debe señalarse que las autoridades italianas concedieron a las uvas de mesa, que no son subvencionables, la prima que la normativa comunitaria reserva únicamente a las uvas destinadas a la vinificación, sin basarse en los datos catastrales vitícolas.

104 Por lo demás, debe destacarse que el Gobierno italiano no ha podido demostrar la existencia de errores de cálculo de la Comisión en la determinación de esta corrección.

105 Por tanto, debe desestimarse este motivo.

Sobre la corrección relativa a la deducción anticipada de las pérdidas de carne de vacuno deshuesada

106 A tenor del artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento (CEE) nº 147/91 de la Comisión, de 22 de enero de 1991, por el que se definen y fijan los límites de tolerancia aplicables a las pérdidas de cantidades de productos agrícolas almacenados en régimen de intervención pública (DO L 17, p. 9):

«1. Para cada producto agrícola que sea objeto de una medida de almacenamiento público, se fijará un límite de tolerancia que cubra las pérdidas de cantidades derivadas de las operaciones normales de almacenamiento efectuadas según las normas habituales.

2. El límite de tolerancia se fijará en porcentaje del peso real, sin embalaje, de las cantidades almacenadas y recibidas durante el ejercicio de que se trate, incrementadas en las cantidades que se encuentren almacenadas al comienzo de ese ejercicio.

Se calculará, para cada producto, basándose en cantidades almacenadas por cada organismo de intervención.

El peso real de entrada y salida se calculará deduciendo del peso comprobado, el peso fijo de embalaje establecido en las condiciones de compra o, a falta de éstas, el peso medio de los embalajes utilizados por el organismo de intervención.»

107 En virtud del artículo 3 del Reglamento nº 147/91, las pérdidas que superen el límite de tolerancia se contabilizarán al final del ejercicio contable de la Sección de Garantía del FEOGA.

108 Del Informe de Síntesis (punto 4.9.1.8) se desprende que:

«Tal como se señalaba ya en varios Informes de Síntesis anteriores [véase el punto 4.9.1.6.c) del Informe de 1992], el FEOGA ha observado que las autoridades italianas deducen sistemáticamente 0,1 kg por cada caja de carne deshuesada antes de que las cajas se coloquen en el almacén frigorífico, en previsión de la pérdida de peso por congelación.

El FEOGA considera esta práctica irregular e inaceptable, ya que, según las normas generalmente admitidas y el Reglamento nº 147/91, por el que se establecen unos límites de tolerancia en materia de pérdidas de peso, las entradas y salidas de almacén deben basarse en el peso real del producto.

La corrección resultante se ha calculado del mismo modo que para los ejercicios de 1991 y 1992.

Corrección: partida presupuestaria 2113
—243.553.000 LIT»

109 Según el Gobierno italiano, la práctica de la deducción en previsión de la pérdida de peso de la carne de vacuno deshuesada tras la congelación, realizada sistemáticamente por las autoridades italianas a razón de 0,1 kg por caja, es una mera irregularidad formal sin incidencia en las cuentas del FEOGA. En efecto, dado que cada caja pesa entre 25 y 30 kg, esta deducción equivale a una pérdida de 0,3 % a 0,4 %, es decir, una pérdida inferior al 0,6 %, admitida por el Reglamento nº 147/91. Por ello, debe anularse la corrección financiera realizada por la Comisión.

110 Debe señalarse que la práctica controvertida de las autoridades italianas contradice tanto el tenor como el sistema general del Reglamento nº 147/91.

111 En efecto, el artículo 1, apartado 2, párrafo primero, de este Reglamento exige que el límite de tolerancia se calcule en porcentaje del peso real de las cantidades almacenadas. Además, del artículo 1, apartado 2, párrafo tercero, del mismo Reglamento se desprende que el peso real debe controlarse de nuevo a la salida, lo que las autoridades italianas no hacen.

112 Al no haber realizado las autoridades italianas los controles que permitan garantizar el cumplimiento y la eficacia de las normas establecidas, las correcciones efectuadas por la Comisión no resultan injustificadas.

113 Procede, por tanto, desestimar este motivo.

Sobre la corrección relativa a los ajustes contables relativos a las existencias de carne de vacuno sin deshuesar

114 El Reglamento (CEE) nº 3492/90 del Consejo, de 27 de noviembre de 1990 (DO L 337, p. 3), establece los elementos que deben tomarse en consideración en las cuentas anuales para la financiación de las medidas de intervención en forma de almacenamiento público por la Sección de Garantía del FEOGA. En virtud del artículo 4 de este Reglamento, «podrá fijarse un límite de tolerancia de las pérdidas admitidas en la conservación de las cantidades almacenadas», y, conforme al artículo 5 del mismo Reglamento, «las cantidades que falten y las cantidades deterioradas debido a las condiciones materiales de almacenamiento, de transporte o de transformación, o a una conservación demasiado prolongada se contabilizarán como salidas de almacén de intervención en la fecha en que se compruebe la pérdida o deterioro». El artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 147/91 fija la tolerancia para la carne de vacuno en el 0,6 %.

115 La Comisión señala que los controles efectuados por sus servicios pusieron de manifiesto que en la declaración de las existencias de carne de vacuno sin

deshuesar de final del ejercicio no se tuvieron en cuenta las pérdidas producidas durante el almacenamiento, para no abonar al FEOGA el importe correspondiente.

116 Durante la misión de los funcionarios del FEOGA, realizada del 10 al 14 de octubre de 1994, las autoridades italianas proporcionaron un cuadro desglosado por almacén frigorífico que indicaba una pérdida neta de 668,723 toneladas de carne de vacuno, que superaba en 293,733 toneladas la tolerancia reglamentaria del 0,6 % prevista en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 147/91. Los servicios de la Comisión realizaron las correcciones adecuadas, con el fin de compensar la falta de pago al FEOGA de los importes correspondientes a las pérdidas no identificadas.

117 La Comisión indica que el FEOGA, al comunicar estos cálculos a las autoridades italianas en su escrito de 6 de abril de 1995, solicitó una versión correcta del resumen de los controles de inventario y de sus efectos sobre la situación de las existencias de final de ejercicio a 30 de septiembre de 1993, resumen que la AIMA facilitó el 14 de noviembre de 1995. El análisis de la situación de las existencias transmitida por la AIMA puso de manifiesto pérdidas adicionales, no declaradas con anterioridad, por un volumen global de 1.204,707 toneladas de carne de vacuno. Se comprobó que se superaba en 829,717 toneladas la tolerancia admitida.

118 El Gobierno italiano impugna la corrección alegando que las disminuciones de peso detectadas por la Comisión durante el ejercicio de 1993 también deberían haberse imputado a prorrata a los años 1991 y 1992. En ese caso, no se habrían sobrepasado los límites de tolerancia. En efecto, teniendo en cuenta el margen de tolerancia del 0,6 % de las existencias de cada año, debería haberse considerado que las pérdidas detectadas de 1.204,707 toneladas no eran excesivas.

119 Por tanto, el Gobierno italiano considera que las irregularidades detectadas por la Comisión son meramente formales y no pueden en modo alguno perjudicar al FEOGA.

120 A este respecto, basta comprobar que si, debido a las deficiencias de los controles que incumben a los Estados miembros, se han tenido eventualmente en cuenta en el ejercicio de 1993 pérdidas acaecidas durante el almacenamiento de años anteriores, le corresponde al Estado miembro de que se trate soportar sus consecuencias financieras. En efecto, de los artículos 1 y 3 del Reglamento nº 147/91 se desprende que al final de cada ejercicio contable del FEOGA debe realizarse un inventario de las existencias. Por lo demás, el Gobierno italiano no ha podido demostrar que estas pérdidas se remontaban en realidad a años anteriores. Pues bien, este Gobierno no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión con meras alegaciones que no se apoyan en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control (véase, en este sentido, la sentencia de 12 junio de 1990, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 28).

121 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, el motivo debe desestimarse.

Sobre la corrección relativa a pagos extemporáneos de compras de intervención de carne de vacuno

122 El artículo 18, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2456/93 de la Comisión, de 1 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo en lo relativo a las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 225, p. 4), exige que el pago de la carne de vacuno admitida a la intervención se efectúe dentro de un plazo que comienza el cuadragésimo quinto día después del final de la recepción de los productos y termina el sexagésimo quinto día después de dicha fecha.

123 Según la Comisión, el FEOGA, al comprobar que existían retrasos considerables en los pagos en Italia durante el ejercicio de 1993, después de haber realizado ya la misma comprobación en los dos ejercicios precedentes, llegó a la conclusión de que se le habían imputado gastos financieros indebidamente, por lo que aplicó a estos gastos financieros una corrección del 10 %.

124 El Gobierno italiano justifica el incumplimiento del plazo de 65 días a partir de la fecha de la entrega de los productos por los retrasos, poco importantes, causados por la necesidad de que la AIMA observara el procedimiento previsto en la legislación italiana, y en particular el relativo a la adquisición del certificado «antimafia». En efecto, esta legislación obliga a toda empresa, cualquiera que sea su forma jurídica, que pueda recibir fondos públicos, a presentar un certificado que pruebe que no tiene ninguna relación con la m fia, certificado que debe obtener de la Administración o de la Cámara de Comercio en la que esté inscrita.

125 Debe señalarse, por una parte, que, en el presente caso, se superaron los plazos previstos en el Reglamento nº 2456/93, hecho que el Gobierno italiano no discute.

126 Por otra parte, los gastos de financiación a cargo del FEOGA deben calcularse suponiendo que se ha respetado este plazo. En consecuencia, Italia, al pagar tras la expiración del plazo, imputa al FEOGA gastos que no son subvencionables.

127 No obstante, ni de la Decisión impugnada ni del Informe de Síntesis se deriva que las deficiencias comprobadas afecten 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, lo que habría permitido llegar a la conclusión de que existía un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA, como exige el Informe Belle para una corrección del 10 %.

128 En consecuencia, procede anular, por falta de motivación, la corrección realizada por la Comisión relativa a pagos extemporáneos de compras de intervención de carne de vacuno.

Sobre la corrección relativa a la gestión y control inadecuados de las primas por ovinos y caprinos

129 El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo, de 25 de septiembre de 1989, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino (DO L 289, p. 1), prevé la concesión de una prima a los productores de carne de ovino y de caprino en la medida necesaria para compensar una disminución de ingresos durante una campaña de comercialización.

130 El FEOGA realiza controles *in situ* en Italia desde 1988 para evitar que las primas pagadas sean superiores al número de animales subvencionables, tal como se refleja en las estadísticas. En virtud de la Decisión nº C/90/831 de la Comisión, de 11 de marzo de 1990, los Estados miembros están obligados a controlar *in situ* al menos el 10 % de los solicitantes por campaña. Las autoridades italianas no pudieron efectuar los controles necesarios. Tras los controles, el FEOGA comunicó a las autoridades italianas todas las deficiencias detectadas en la gestión de la primas consideradas. La corrección aplicada por la Comisión para el año 1991 equivalía al 30 % de los gastos nacionales, y la del año 1992 al 10 %. Al igual que para el ejercicio financiero de 1992, la Comisión decidió fijar una corrección del 10 % de los gastos nacionales para el ejercicio financiero de 1993. Aunque tuvo conocimiento de la reforma del sistema administrativo de controles que tuvo lugar ese mismo año en Italia, la Comisión no considera, en efecto, que esta reforma responda a la normativa vigente ni pueda garantizar un control adecuado, ya que la realización de las verificaciones *in situ* y el seguimiento de las anomalías detectadas siguen siendo muy deficientes (véase el Informe de Síntesis, punto 4.9.4.6).

131 Debe recordarse, en primer lugar, que, cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos relacionados con la infracción, se haya esforzado en precisar el impacto financiero de la acción ilegal por medio de cálculos basados en una estimación de la situación que se hubiera producido en el mercado de que se trate de no haber tenido lugar la infracción, le corresponde al Estado miembro demostrar que dichos cálculos no son exactos (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 15).

132 Por su parte, el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión con meras alegaciones que no se apoyan en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control (véase la sentencia de 12 junio de 1990, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 28), como los compromisos de reformas o la resolución de las autoridades regionales de preparar mejor a los controladores.

133 Teniendo en cuenta la gravedad, la amplitud y la persistencia de las deficiencias en el sistema de controles y en el funcionamiento de éstos, detectadas por la Comisión durante el ejercicio de 1993 después de haber constatado hechos similares en los ejercicios precedentes, podía llegar a la conclusión fundada de que existía un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA, de modo que la corrección del 10 % que realizó no resulta injustificada.

134 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones precedentes, procede estimar el recurso de la República Italiana en lo referente a la corrección relativa a pagos extemporáneos de compras de intervención de carne de vacuno, y desestimarlo en todo lo demás.

Costas

135 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene a la República Italiana, y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, salvo uno, procede condenarla al pago de cuatro quintas partes de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993, en la medida en que aplicó una corrección de 778.000.000 de ITL en concepto de pagos extemporáneos de compras de intervención de carne de vacuno.**

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

3) **Condenar a la República Italiana al pago de cuatro quintas partes de las costas y a la Comisión de las Comunidades Europeas a una quinta parte.**

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de octubre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward