Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 12 de mayo de 2016*

«FEOGA — Sección “Garantía” — FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Sectores bovino y ovino — Corrección financiera a tanto alzado — Corrección puntual — Artículos 48 y 69 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 — Derechos especiales — Obligación de motivación»

En el asunto T-384/14,

República Italiana, representada por las Sras. G. Palmieri y B. Tidore, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Rossi y D. Bianchi, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial contra la Decisión de Ejecución 2014/191/UE de la Comisión, de 4 de abril de 2014, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2014, L 104, p. 43), en la que medida en que excluye determinados gastos efectuados por la República Italiana,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. S. Frimodt Nielsen, Presidente, y los Sres. F. Dehousse y A.M. Collins (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de diciembre de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia [1] [*omissis*]

Procedimiento y pretensiones de las partes

21 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 3 de junio de 2014, la República Italiana interpuso el presente recurso.

22 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Sexta) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

23 En la vista de 10 de diciembre de 2015 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas verbalmente por el Tribunal.

24 La República Italiana solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que le aplica unas correcciones financieras de 5 026 453,43 euros y de 1 860 259,60 euros.

— Condene en costas a la Comisión.

25 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la República Italiana.

Fundamentos de Derecho

26 La República Italiana invoca contra la Decisión impugnada varios motivos de recurso, que se basan, esencialmente, en la infracción de la normativa de la Unión en materia de PAC [Política Agrícola Común], en la existencia de un vicio sustancial de forma por insuficiencia de motivación y en la violación de diversos principios generales del Derecho de la Unión, en particular los de proporcionalidad, de legalidad y de seguridad jurídica, en la medida en que la Comisión aplicó unas correcciones financieras referidas, en primer lugar, a la concesión de los pagos adicionales contemplados en el artículo 69 del Reglamento n.º 1782/2003 y, en segundo lugar, a la determinación de los derechos especiales contemplados en los artículos 47 y 48 del mismo Reglamento.

27 En la vista, la República Italiana declaró que renunciaba a invocar el motivo relativo a la aplicación errónea de la corrección a tanto alzado de 3 477 225 euros en la parte en que se basaba en el incumplimiento de los criterios de autorización de organismos pagadores. Por lo tanto, el objeto del presente litigio se circunscribe a la legalidad de la aplicación de los artículos 47, 48 y 69 del Reglamento n.º 1782/2003 por parte de la Comisión como base de las correcciones financieras de 1 860 259,60 euros y de 5 026 453,43 euros, respectivamente.

1 — Sólo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

Consideraciones de principio

28 Con carácter previo, conviene recordar que el FEOGA y el Fondo financian únicamente los gastos efectuados conforme al Derecho de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (sentencias de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, C-349/97, EU:C:2003:251, apartado 45; de 24 de febrero de 2005, Grecia/Comisión, C-300/02, EU:C:2005:103, apartado 32, y de 12 de septiembre de 2012, Grecia/Comisión, T-356/08, no publicada, EU:T:2012:418, apartado 12).

29 A este respecto, de las normas relativas al FEOGA y al Fondo se deduce que los Estados miembros están obligados a organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permitan garantizar la correcta observancia de los requisitos materiales y formales de concesión de las ayudas. Cuando no se ha organizado ese conjunto de controles o la organización establecida por un Estado miembro es tan deficiente que subsisten dudas acerca de la observancia de estos requisitos, la Comisión está facultada para no reconocer determinados gastos efectuados por el Estado miembro de que se trate (sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, EU:C:1990:241, apartados 20 y 21; de 14 de abril de 2005, España/Comisión, C-468/02, no publicada, EU:C:2005:221, apartado 36, y de 30 de septiembre de 2009, Portugal/Comisión, T-183/06, no publicada, EU:T:2009:370, apartado 31).

30 Se desprende igualmente de la jurisprudencia que, si bien es cierto que la normativa comunitaria en materia de concesión de primas no obliga expresamente a los Estados miembros a adoptar medidas de vigilancia y modalidades de control como las que la Comisión menciona en la liquidación de cuentas del FEOGA y del Fondo, no es menos cierto que esta obligación puede derivarse, en su caso implícitamente, del hecho de que, según las normas relativas al FEOGA y al Fondo, incumbe a los Estados miembros organizar un sistema eficaz de control y de vigilancia (sentencias de 14 de abril de 2005, España/Comisión, C-468/02, no publicada, EU:C:2005:221, apartado 35; de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comisión, C-418/06 P, EU:C:2008:247, apartado 70, y de 4 de septiembre de 2009, Austria/Comisión, T-368/05, no publicada, EU:T:2009:305, apartado 76).

31 En lo que respecta a las normas sobre la carga de la prueba en materia de liquidación de cuentas, para probar la existencia de una infracción de las normas de la PAC no le corresponde a la Comisión demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las Administraciones nacionales o la irregularidad de las cifras transmitidas por éstas, sino aportar una prueba de la gravedad y del carácter razonable de las dudas que alberga con respecto a esos controles o cifras. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que es el Estado miembro quien se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del Fondo (sentencias de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión, C-247/98, EU:C:2001:4, apartados 7 a 9; de 1 de julio de 2009, España/Comisión, T-259/05, no publicada, EU:T:2009:232, apartado 112, y de 12 de septiembre de 2012, Grecia/Comisión, T-356/08, no publicada, EU:T:2012:418, apartado 13).

32 En efecto, la gestión de la financiación procedente del Fondo recae principalmente en las Administraciones nacionales, encargadas de velar por el estricto cumplimiento de las normas de la Unión. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y la Unión, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión, a quien, por lo demás, le resultaría materialmente imposible llevarlo a cabo. Tan sólo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del Fondo, ya que la Comisión no disfruta de la proximidad necesaria para obtener de los agentes económicos las informaciones que necesita (sentencias de 1 de octubre de 1998, Irlanda/Comisión, C-238/96, EU:C:1998:451, apartado 30; de 7 de julio de 2005, Grecia/Comisión, C-5/03, EU:C:2005:426, apartado 97, y de 17 de octubre de 2012, España/Comisión, T-491/09, no publicada, EU:T:2012:550, apartado 25).

33 En consecuencia, es al Estado miembro a quien incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (sentencia de 12 de septiembre de 2012, Grecia/Comisión, T-356/08, no publicada, EU:T:2012:418, apartado 13).

34 Por su parte, el Estado miembro de que se trate no puede cuestionar la validez de las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en datos que demuestren la existencia de un sistema de control fiable y operativo. Cuando no consigue demostrar que las comprobaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen pruebas capaces de generar graves dudas sobre el establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control (sentencias de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, C-253/97, EU:C:1999:527, apartado 7; de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, C-349/97, EU:C:2003:251, apartado 48; de 12 de julio de 2011, Eslovenia/Comisión, T-197/09, EU:T:2011:348, apartado 40, y de 12 de septiembre de 2012, Grecia/Comisión, T-356/08, no publicada, EU:T:2012:418, apartado 35).

35 Éstas son las consideraciones que deben guiar el examen de los motivos invocados por la República Italiana en apoyo de su recurso en lo que respecta a los dos tipos de correcciones financieras aplicadas en la Decisión impugnada.

[*omissis*]

2. Sobre el motivo de recurso relativo a la corrección puntual en materia de determinación y pago de los derechos especiales establecidos en los artículos 47 y 48 del Reglamento n.º 1782/2003

80 La República Italiana sostiene haber aplicado correctamente los artículos 43 y 48 del Reglamento n.º 1782/2003 en todas las situaciones de transmisión de derechos de ayuda por sucesión o por cesión de un agricultor a otro a las que se refiere la Decisión impugnada. Según ella, estos derechos de ayuda especiales se calcularon correctamente, manteniendo separados, por una parte, el importe de referencia de la actividad ganadera y, por otra, los derechos de ayuda basados en las superficies. A su juicio, el sistema de redistribución de estos derechos es compatible con la normativa de la Unión desde el momento en que respecta el requisito de la trazabilidad de los derechos de ayuda.

81 La Comisión impugna las alegaciones de la República Italiana.

82 Con carácter preliminar, conviene señalar que, en el punto 4.16 de su demanda, la República Italiana sostiene que la Decisión impugnada es ilegal «por violación de los principios generales de proporcionalidad, de legalidad, de seguridad jurídica y de confianza legítima, así como de la obligación de motivación». Procede hacer constar que, en lo que respecta a los principios y a la obligación supuestamente violados, la República Italiana no formula alegación alguna, ni siquiera sumaria. En particular, la demanda incumple los requisitos del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento al sostener que la Decisión impugnada carece de una motivación completa y apropiada sin indicar los puntos no motivados ni precisar las razones de Derecho y de hecho que habrían requerido explicaciones complementarias, por lo que procede declarar la inadmisibilidad de estas diversas imputaciones (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2008, Mote/Parlamento, T-345/05, EU:T:2008:440, apartados 75 a 77).

83 De ello se deduce que procede considerar que, al formular el presente argumento, la República Italiana invoca esencialmente una infracción de los artículos 47 y 48 del Reglamento n.º 1782/2003.

84 Procede considerar igualmente que la apreciación del presente argumento debe centrarse sólo en la procedencia de la interpretación del artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 que la Comisión aplicó en la Decisión impugnada, considerada conjuntamente con los documentos que se presentaron en el procedimiento administrativo. En efecto, como muestran los debates en la vista, las partes se oponen en cuanto a la interpretación que debe darse a este artículo.

85 La corrección puntual de 1 860 259,60 euros aplicada por la Comisión en la Decisión impugnada por la determinación y asignación indebida de derechos de ayuda especiales no fue objeto de conciliación previa y, por tanto, no existe ninguna explicación a este respecto en el informe de síntesis. La omisión reprochada a la República Italiana se explica en los escritos de la Comisión de 22 de diciembre de 2010 y de 13 de diciembre de 2012 (véanse las apartados 12 y 14 anteriores) y se refiere, por una parte, a la imputación de los derechos especiales en presencia de derechos derivados del ganado ovino y bovino y, por otra, al reparto de los derechos especiales procedentes del sector oleícola, para los años de solicitud 2006 a 2009. En esos escritos, la Comisión reprocha a las autoridades italianas haber gestionado inadecuadamente estas situaciones de acumulación de derechos de ayuda. En ellos se describen así las situaciones a las que se refiere el presente argumento:

— si un agricultor con derechos especiales asignados en base al período de referencia recibió de otro agricultor (por cesión o por herencia) un cierto número de hectáreas y los importes correspondientes antes del primer año de aplicación del régimen de pago único, las autoridades italianas no repartieron el valor de sus derechos especiales entre los derechos normales (hasta 5 000 euros);

— si un agricultor con derechos normales asignados en base al período de referencia recibió importes procedentes de la prima por bovino sin las hectáreas correspondientes de otro agricultor (por cesión o por herencia) antes del primer año de aplicación del régimen de pago único, las autoridades italianas no imputaron el valor de los derechos especiales recibidos por él a sus derechos normales (hasta 5 000 euros).

86 Según la Comisión, para aplicar correctamente el artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 era preciso imputar los derechos especiales a los derechos normales hasta un límite de 5 000 euros por hectárea y, a continuación, imputar el saldo a los derechos especiales. Durante todo el procedimiento administrativo, esta institución mantuvo que los derechos de ayuda adicionales (especiales) por un importe inferior a 5 000 euros no debían utilizarse de manera autónoma con respecto al pago único, sino que debían imputarse a los derechos normales a fin de determinar los derechos de ayuda por hectárea, cálculo que consistía en dividir las ayudas recibidas durante el período de referencia entre el número de hectáreas que las generaron, como si estas hectáreas hubieran contribuido igualmente a generar los pagos adicionales (hasta el límite de 5 000 euros). En cambio, alega, las autoridades italianas, al mantener separados los derechos normales y los derechos especiales (sin redistribución alguna), crearon más derechos especiales y, por consiguiente, infravaloraron los derechos normales de referencia.

87 En sus escritos procesales, la República Italiana reconoce no haber seguido, en su práctica, el modo de aplicar las disposiciones de que se trata que la Comisión defiende. Sostiene así que «los artículos 43 y 48 se aplicaron sobre la parte de los importes de referencia de cada agricultor cedente y sobre el agricultor cesionario por la parte de los importes derivados de la actividad agrícola de este último, considerando que uno y otro eran titulares de un derecho a ayudas directas durante el período de referencia» y que «las autoridades italianas decidieron no efectuar [una redistribución de los derechos de ayuda especiales] únicamente en los casos en que la suma de todos los importes de referencia […] daba lugar a un valor unitario por hectárea superior a 5 000 euros». En su opinión, esta aplicación es también conforme al artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003.

88 Procede señalar que la interpretación del artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003, que recoge las disposiciones de aplicación de la excepción que el artículo 47 establece a la regla general formulada en el artículo 43 de este mismo Reglamento, debe ser necesariamente una interpretación estricta (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Heininger, C-481/99, EU:C:2001:684, apartado 31 y jurisprudencia que allí se cita).

89 Con carácter preliminar, procede recordar el objetivo general que persigue el Reglamento n.º 1782/2003, a saber, la aplicación del régimen de pago único. Interpretando literalmente el artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003, y habida cuenta de las disposiciones adyacentes, dicho artículo se aplica al agricultor que ha recibido «pagos que dan derecho a derechos de ayuda supeditados a condiciones especiales», contemplados en el artículo 47 de dicho Reglamento, y que durante el período de referencia «no poseyera hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 [del mismo Reglamento]» a efectos de determinar sus derechos al pago único o cuyo derecho de ayuda por hectárea suponga un importe superior a 5 000 euros. Dicho agricultor, que o bien no tiene hectáreas, o tiene hectáreas cuyo derecho de ayuda por hectárea sobrepasa los 5 000 euros, tiene derecho: a) a una ayuda igual a su «importe de referencia» (de base) correspondiente a los pagos directos que haya recibido en el período de promedio trienal y b) a una ayuda «por cada 5 000 euros o fracción del importe de referencia» (es decir, las ayudas especiales) correspondiente a los pagos directos que haya recibido en el período de promedio trienal.

90 De ello se deduce que las ayudas especiales se imputan al importe de referencia por hectárea hasta un importe de 5 000 euros y, más allá de este límite, constituyen un derecho de ayuda (especial) más. A este respecto, el artículo 47, párrafo primero, del Reglamento n.º 1782/2003 dispone que los importes que en él se enumeran «se incluirán en el importe de referencia» en las condiciones establecidas en el artículo 48 del mismo Reglamento. Se desprende igualmente del artículo 47, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1782/2003 que a partir de 2007, y no obstante lo dispuesto en los artículos 33, 43 y 44 del mismo Reglamento, los importes derivados de la prima láctea y los pagos adicionales (previstos en los artículos 95 y 96 del Reglamento n.º 1782/2003) «se incluirán» en el régimen de pago único en las condiciones establecidas en los artículos 48 a 50. Así pues, la normativa pertinente establece el principio de acumulación en un pago único de las ayudas derivadas de títulos diferentes.

91 Resulta errónea, por tanto, la alegación de la República Italiana según la cual del artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 se deduce una obligación de mantener separadas todas las ayudas derivadas de títulos diferentes. Por otra parte, tampoco apoya la tesis de la República Italiana la remisión al artículo 49 de este Reglamento efectuada por ella en su demanda. Dicho artículo, titulado «Condiciones» y relativo a los derechos de ayuda especiales, establece una excepción a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 36 y en el apartado 1 del artículo 44 del mismo Reglamento, con arreglo a la cual un agricultor que disponga de tales derechos de ayuda para los que no posea hectáreas en el período de referencia estará autorizado a quedar exento de la obligación de establecer un número de hectáreas admisibles equivalente al número de derechos de ayuda. Tal excepción está sometida al requisito de que dicho agricultor mantenga al menos el 50 % de la actividad ejercida en el período de referencia, expresada en unidades de ganado mayor. Procede hacer constar que esta disposición no establece ningún método alternativo de determinación de los derechos de ayuda especiales, ni obligación alguna de mantener separadas las ayudas derivadas de títulos diferentes. En efecto, el artículo 49, apartado 3, del Reglamento n.º 1782/2003 precisa que «los derechos de ayuda determinados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48 no podrán modificarse».

92 Procede igualmente rechazar la alegación, formulada en el apartado 32 de la réplica, según la cual los importes a que se refiere el párrafo primero del artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 «se suman» al importe de referencia. En efecto, la comparación de las diferentes versiones lingüísticas del artículo 47, apartado 1, de este Reglamento, y en particular de las versiones italiana, inglesa y alemana, confirma la significación de los términos «se incluirán» («sono inclusi»; «included in»; «in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen»). En cualquier caso, la República Italiana renunció a esta alegación en la vista.

93 En lo que respecta a la alegación de que el método de determinación de los derechos utilizado por las autoridades italianas no supuso diferencias en el valor total de los derechos de ayuda asignados a los agricultores de que se trata y de que, en lo que respecta a los derechos especiales, se tuvo en cuenta la obligación de mantener las unidades de ganado mayor con arreglo al artículo 49 del Reglamento n.º 1782/2003, tal alegación no puede prosperar. Dado que este Reglamento estableció un método específico de cálculo de los derechos de ayuda a estos efectos, con objeto de garantizar la regularidad de los derechos asignados en todos los Estados miembros, la República Italiana estaba obligada a aplicarlo. Se deduce del análisis precedente que el artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 tiene carácter obligatorio y no otorga ningún margen de discrecionalidad al Estado miembro. Por consiguiente, la República Italiana no puede sostener que su método alternativo es igualmente eficaz y capaz de prevenir los fraudes o, incluso, más favorable para el agricultor (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, C-130/99, EU:C:2002:192, apartado 87 y jurisprudencia que allí se cita, y de 28 de marzo de 2007, España/Comisión, T-220/04, no publicada, EU:T:2007:97, apartado 89 y jurisprudencia que allí se cita).

94 Lo mismo puede decirse con respecto a la alegación de que la actuación de las autoridades italianas no supuso riesgo alguno para el Fondo. Resulta obligado hacer constar que la República Italiana no ha presentado ninguna prueba que permita poner en entredicho el cálculo efectuado por los servicios de la Comisión sobre los importes exactos que entrañaban un riesgo para el Fondo. En efecto, se desprende del acta de la reunión bilateral de 8 de febrero de 2011, por una parte, y del escrito de 13 de diciembre de 2012, por otra, que las autoridades italianas, siguiendo el método aprobado por la Comisión, «aportaron un cálculo que muestra el riesgo efectivo para el Fondo derivado de la aplicación incorrecta de los artículos 43 y 48 del Reglamento n.º 1782/2003, que asciende a un importe de 1 813 699,96 euros por los cuatro años».

95 Procede rechazar igualmente la alegación de que la Comisión no indicó los efectos concretos derivados de la aplicación incorrecta por las autoridades italianas de los artículos 43 y 48 del Reglamento n.º 1782/2003. Tomando como modelo las consideraciones recogidas en el apartado 31 anterior, lo que corresponde a la Comisión es presentar pruebas que susciten graves dudas, y no demostrar que los riesgos se materializaron.

96 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, y en particular de las recogidas en los apartados 89 y 90 anteriores, procede hacer constar que la interpretación del artículo 48 del Reglamento n.º 1782/2003 defendida por la República Italiana es contraria tanto al texto como a la estructura de dicho artículo. Una vez descartadas la totalidad de sus alegaciones, procede rechazar por infundado el presente motivo de recurso invocado por la República Italiana, relativo a la corrección puntual en materia de determinación y pago de los derechos especiales.

97 Por lo tanto, procede desestimar el recurso en su totalidad.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de mayo de 2016.

Firmas