



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 19 de junio de 2015*

«FEOGA — Sección “Garantía” — FEAGA y FEADER — Gastos excluidos de la financiación — Almacenamiento público de azúcar — Incremento de los gastos relacionado con un alquiler de los almacenes — Inventario anual de las existencias — Inspecciones físicas de los almacenes — Seguridad jurídica — Confianza legítima — Proporcionalidad — Obligación de motivación — Existencia de un riesgo de perjuicio financiero para los fondos — Eficacia»

En el asunto T-358/11,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Marchini, avvocato dello Stato,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de Ejecución 2011/244/UE de la Comisión, de 15 de abril de 2011, 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 L 102, p. 33), en la medida en que excluye determinados gastos efectuados por la República Italiana, y de los escritos de la Comisión de los días 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011 como actos preparatorios de dicha Decisión,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová y el Sr. E. Buttigieg (Ponente), Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de enero de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 7 de mayo de 2007, los Servicios de la Comisión de las Comunidades Europeas iniciaron una visita de inspección en la sede de la Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agencia para la concesión de ayudas en el sector agrícola; en lo sucesivo, «AGEA») en Roma (Italia), continuó posteriormente en los depósitos de almacenamiento de azúcar en la región de Emilia-Romaña (Italia), para terminar con la celebración de una reunión final entre los miembros de la misión de inspección y las autoridades italianas el 11 de mayo de 2007 en Bolonia (Italia). Esta inspección versó sobre la aplicación, por las autoridades italianas, de la normativa de la Unión Europea relativa al almacenamiento público de azúcar.
- 2 A raíz de esta misión, mediante nota de 19 de junio de 2007, la Comisión, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del FEADER (DO L 171, p. 90), informó a las autoridades italianas de las irregularidades observadas al efectuar las verificaciones e indicó las medidas correctoras y las mejoras de los procedimientos que se debían adoptar.
- 3 Mediante nota de la AGEA de 7 de agosto de 2007, las autoridades italianas presentaron sus observaciones sobre las imputaciones formuladas por los Servicios de la Comisión en la nota de 19 de junio de 2007.
- 4 Mediante escrito de 5 de junio de 2008, la Comisión convocó a las autoridades italianas a una reunión bilateral conforme al artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 885/2006.
- 5 En dicha reunión, que tuvo lugar el 17 de junio de 2008 en Bruselas (Bélgica), las partes trataron todas las cuestiones que habían sido objeto de las observaciones de la Comisión. Mediante nota de 21 de agosto de 2008, los Servicios de la Comisión remitieron a las autoridades italianas el acta de la reunión en la que figuraban la exposición de las posturas tanto de las autoridades italianas como de la Comisión, las conclusiones de la Comisión sobre los fallos del sistema de control de las intervenciones de almacenamiento de azúcar en Italia y las consecuencias financieras correspondientes, así como una petición de información complementaria.
- 6 Mediante nota de la AGEA de 24 de octubre de 2008, las autoridades italianas presentaron sus observaciones sobre el acta de la reunión y respondieron a la petición de información complementaria.
- 7 Mediante escrito de 3 de febrero de 2010, los Servicios de la Comisión dirigieron a la República Italiana una comunicación oficial elaborada conforme al artículo 11, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento nº 885/2006. La Comisión indicaba que mantenía su postura según la cual, algunos gastos efectuados por los organismos pagadores autorizados por la República Italiana y declarados con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) relativos al almacenamiento de azúcar no eran conformes con el Derecho de la Unión y anunció su intención de proponer correcciones financieras y de excluir de la

financiación de la Unión un importe total de 2 077 637 euros. La Comisión señaló que había evaluado dicho importe sobre la base de tres infracciones del Derecho de la Unión. En el presente caso, las autoridades italianas impugnaron únicamente dos de esas infracciones, a saber:

- Un incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento de azúcar pagados a los depositarios en relación con los almacenes alquilados, con arreglo al artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) nº 1262/2001 de la Comisión, de 27 de junio de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo en lo que respecta a la compra y venta de azúcar por los organismos de intervención (DO L 178, p. 48), sin que las autoridades italianas hubieran proporcionado a la Comisión pruebas de que la justificación del aumento dado había sido objeto de los debidos controles, ni siquiera de que tales controles estaban previstos en las disposiciones nacionales de control.
 - Una infracción del artículo 4 del Reglamento (CE) nº 2148/96 de la Comisión, de 8 de noviembre de 1996, por el que se establecen las normas de evaluación y control de las cantidades de productos agrícolas que forman parte de existencias de la intervención pública (DO L 288, p. 6) y del artículo 8, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 3, letra a), del Reglamento (CE) nº 884/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo en lo relativo a la financiación por el FEAGA de las intervenciones en forma de almacenamiento público y la contabilización de las operaciones de almacenamiento público por los organismos pagadores de los Estados miembros (DO L 171, p. 35), en la medida en que los controles de inventario en relación con el azúcar poseído por el organismo de intervención por lo que respecta al ejercicio contable 2006 no se realizaron antes de que acabase dicho ejercicio, a saber, antes del 30 de septiembre de 2006.
- ⁸ Basándose en el documento VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997, titulado «Directrices relativas al cálculo de las consecuencias financieras en la preparación de la decisión de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA» (en lo sucesivo, «documento VI/5330/97»), la Comisión propuso la aplicación de una corrección por importe de 499 033 euros, que corresponde al 10 % de los gastos de almacenamiento, debido a su incremento en un 35 % en relación con los ejercicios económicos 2006 a 2009, y por importe de 781 044 euros, que corresponde al 5 % de los gastos de almacenamiento y de financiación del ejercicio económico 2006, debido a la realización tardía de los controles de inventario.
- ⁹ Mediante escrito de 22 de marzo de 2010, las autoridades italianas solicitaron la intervención del órgano de conciliación.
- ¹⁰ El 22 de septiembre de 2010, el órgano de conciliación emitió su informe final.
- ¹¹ Mediante nota de la AGEA de 17 de diciembre de 2010, las autoridades italianas proporcionaron información complementaria a los Servicios de la Comisión, conforme a la petición del órgano de conciliación.
- ¹² Mediante escrito de 3 de enero de 2011, la Comisión comunicó a la República Italiana su posición final al término del procedimiento de conciliación. La opinión de la Comisión siguió siendo la misma que la recogida en el escrito de 3 de febrero de 2010. En consecuencia, mantuvo su posición consistente en excluir de la financiación de la Unión un importe total de 2 077 637 euros.
- ¹³ Mediante nota de la AGEA de 18 de enero de 2011, las autoridades italianas respondieron a la posición final de la Comisión.
- ¹⁴ El 15 de abril de 2011, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución 2011/244/UE 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 FEOGA, al FEAGA y al Fondo Europeo Agrícola de

Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 102, p. 33), en la que excluyó unos gastos efectuados por la República Italiana relativos a la medida de almacenamiento público de azúcar correspondiente a los ejercicios económicos 2006 a 2009, mediante correcciones financieras puntuales y a tanto alzado por importe total de 2 077 637 euros, por no ajustarse a las normas derivadas del Derecho de la Unión (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

15 Los motivos de las correcciones financieras se expusieron en el informe de síntesis de 16 de marzo de 2011 relativo a los resultados de las inspecciones de la Comisión realizadas en el contexto de la liquidación de conformidad con arreglo al artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103), y con el artículo 31 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209, p. 1) (en lo sucesivo, «informe de síntesis»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 27 de junio de 2011, la República Italiana interpuso el presente recurso.
- 17 Asimismo, propuso prueba, solicitando al Tribunal que acordase la práctica de diligencias de prueba y de ordenación del procedimiento.
- 18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, instó a las partes a que respondieran por escrito a unas preguntas. Las partes dieron cumplimiento a lo instado en esas diligencias dentro de los plazos señalados.
- 19 La República Italiana solicita al Tribunal que:
- Anule parcialmente la Decisión impugnada, en cuanto la concierne.
 - Anule la posición final de la Comisión contenida en su escrito de 3 de enero de 2011 adoptada a raíz del informe del órgano de conciliación y el punto 2 de los motivos que en él se exponen, como acto preparatorio de la Decisión impugnada.
 - Anule el escrito de la Comisión de 3 de febrero de 2010 como acto preparatorio de la Decisión impugnada.
 - Con carácter incidental, admita la excepción de invalidez del Reglamento (CE) nº 915/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) nº 2148/96 (DO L 169, p. 10).
 - Condene en costas a la Comisión.
- 20 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Declare la inadmisibilidad de la excepción de invalidez del Reglamento nº 915/2006 o, con carácter subsidiario, la desestime por infundada.
 - Condene en costas a la República Italiana.

Fundamentos de Derecho

A. Sobre la admisibilidad del recurso en la medida en que tiene por objeto la anulación de los escritos de la Comisión de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011

- 21 En la demanda, la República Italiana solicita, además de la anulación de la Decisión impugnada, la anulación de los escritos de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011 que la Comisión le dirigió durante el procedimiento.
- 22 En la vista, en respuesta a una pregunta oral del Tribunal, la Comisión alegó la inadmisibilidad de las pretensiones dirigidas a la anulación de los escritos de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011 señalando su carácter preparatorio.
- 23 La República Italiana, aun cuando señalaba en la demanda que los escritos de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011 eran actos preparatorios de la Decisión impugnada (véase el anterior apartado 19), mantuvo, en la vista, las pretensiones dirigidas a su anulación, aduciendo que poseían un valor autónomo respecto de la Decisión impugnada, en particular, habida cuenta de la motivación que contienen.
- 24 Según reiterada jurisprudencia, únicamente constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de un recurso de anulación en el sentido del artículo 263 TFUE las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica. Para determinar si un acto o una decisión produce tales efectos, hay que atender a su contenido (véase el auto de 22 de noviembre de 2007, Investire Partecipazioni/Comisión, T-418/05, EU:T:2007:354, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 25 Por otra parte, cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, principalmente al finalizar un procedimiento interno, de esta misma jurisprudencia resulta que, en principio, sólo pueden ser actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la postura de la institución al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva (véanse la sentencia de 14 de diciembre de 2006, Alemania/Comisión, T-314/04 y T-414/04, EU:T:2006:399, apartado 38 y jurisprudencia citada, y el auto Investire Partecipazioni/Comisión, citado en el apartado 24 *supra*, EU:T:2007:354, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 26 Por último, si bien las medidas de mero trámite no pueden, en cuanto tales, ser objeto de un recurso de anulación, las posibles ilegalidades de que adolezcan pueden invocarse en apoyo del recurso dirigido contra el acto definitivo del que dichas medidas constituyen una fase de elaboración (véase el auto Investire Partecipazioni/Comisión, citado en el apartado 24 *supra*, EU:T:2007:354, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 27 En el presente caso, procede señalar que mediante el escrito de 3 de febrero de 2010, la Comisión envió a la República Italiana una comunicación oficial elaborada conforme al artículo 11, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento nº 885/2006 (véase el anterior apartado 7) y, mediante el escrito de 3 de enero de 2011, le comunicó su posición final al término del procedimiento de conciliación (véase el anterior apartado 12). Estos escritos se inscribían en el marco del procedimiento previsto en el artículo 11 del Reglamento nº 885/2006, que llevó a la adopción por la Comisión, el 15 de abril de 2011, de la Decisión impugnada, que excluye determinados gastos de la financiación de la Unión, de conformidad con el artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/1999 y con el artículo 31 del Reglamento nº 1290/2005. Por lo tanto, la decisión definitiva de la Comisión de excluir de la financiación de la Unión unos importes, que es el objeto del presente recurso, no se había dictado aún cuando se enviaron los escritos de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011.

- 28 De lo anterior se desprende que los escritos de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011 constituyen actos preparatorios de la Decisión impugnada, extremo que la propia República Italiana afirma en la demanda. Por lo tanto, no producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la República Italiana en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 24.
- 29 Esta conclusión no queda invalidada por la alegación de la demandante referente a la motivación contenida en los escritos en cuestión. En efecto, la República Italiana podía invocar las posibles ilegalidades de los motivos contenidos en dichos actos, en apoyo del presente recurso dirigido contra la Decisión impugnada, como resulta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 26, de modo que procede declarar la inadmisibilidad del recurso en cuanto que tiene por objeto la anulación de los escritos de la Comisión de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011.

B. Sobre el fondo

- 30 El presente recurso sólo se refiere a las correcciones a tanto alzado aplicadas en la Decisión impugnada a los gastos efectuados por la República Italiana, a saber, por un lado, la corrección financiera a tanto alzado del 10 % que se refiere a los gastos relacionados en el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento de azúcar en relación con los ejercicios económicos 2006 a 2009, es decir, en total, 499 033 euros y, por otro lado, la corrección financiera a tanto alzado del 5 % debida a la ejecución tardía de los controles de inventario en relación con el ejercicio económico 2006, es decir, 781 044 euros.

1. Consideraciones preliminares

- 31 Es preciso recordar que los fondos agrícolas europeos financian únicamente las intervenciones realizadas conforme a las disposiciones de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (véase la sentencia de 23 de septiembre de 2004, Italia/Comisión, C-297/02, EU:C:2004:550, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 32 Según reiterada jurisprudencia en materia de fondos agrícolas europeos, incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización de los mercados agrícolas. Por consiguiente, la Comisión está obligada a justificar la decisión en la que declare la inexistencia o las insuficiencias de los controles aplicados por el Estado miembro de que se trate. Sin embargo, la Comisión tiene la obligación, no de demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las Administraciones nacionales ni la irregularidad de los datos transmitidos por éstas, sino de aportar un elemento de prueba de la duda fundada y razonable que alberga con respecto a los citados controles o datos (véanse las sentencias de 24 de febrero de 2005, Grecia/Comisión, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada, y de 22 de noviembre de 2006, Italia/Comisión, T-282/04, EU:T:2006:358, apartados 95 y 96).
- 33 El Estado miembro interesado, por su parte, no puede invalidar las declaraciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si el Estado miembro 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. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas y, en consecuencia, le incumbe probar de forma detallada y completa la realidad de sus controles o de sus datos y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (véanse las sentencias Grecia/Comisión, citada en el apartado 32 *supra*, EU:C:2005:103, apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada, e Italia/Comisión, citada en el apartado 32 *supra*, EU:T:2006:358, apartado 97 y jurisprudencia citada).

- 34 Procede examinar, a la luz de estas consideraciones, los motivos invocados por la República Italiana.
2. *Sobre la corrección financiera a tanto alzado del 10 % que se refiere a los gastos relativos al incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento en relación con los ejercicios 2006 a 2009*
- 35 Del informe de síntesis resulta que la corrección financiera del 10 % aplicada en el presente caso en la Decisión impugnada se basaba en las lagunas de que adolecía el sistema de control relativo a la aplicación del incremento de los gatos de almacenamiento con arreglo al artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001. La Comisión reprochó a la República Italiana, en esencia, no haber aplicado un sistema de controles adecuado de las solicitudes de los operadores que permitiera garantizar que el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento previsto en el artículo 9, apartado 5, del Reglamento nº 1262/2001 por el almacenamiento de azúcar en almacenes alquilados se había concedido en casos debidamente justificados y justificables. La Comisión señaló que una aplicación sistemática de dicho incremento, sin que se hubieran aplicado los procedimientos de control de la realidad de los gastos adicionales de almacenamiento o, al menos, sin que las autoridades italianas hubieran demostrado que se habían previsto tales procedimientos en instrucciones de control nacionales, constituía un riesgo elevado de pérdidas para los fondos.
- 36 Los dos primeros motivos invocados por la República Italiana vienen en apoyo de la impugnación de la corrección financiera relativa a los gastos relacionados con el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento y se basan formalmente en vicios sustanciales de forma, el primero, porque la Comisión no instruyó el asunto antes de adoptar la Decisión impugnada y, el segundo, por falta de motivación.
- a) Sobre el alcance del primer motivo
- 37 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, mientras que el debate entre las partes versa, en esencia, sobre la interpretación del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 y sobre la naturaleza de los controles que las autoridades nacionales tienen obligación de realizar antes de aplicar el incremento del 35 % sobre los gastos de almacenamiento previsto en dicha disposición, la República Italiana únicamente ha invocado formalmente en su demanda, por lo que se atañe a la corrección aplicada al respecto por la Comisión, unos motivos (primero y segundo), basados en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de actividad instructora y a una falta de motivación, que se refieren a aspectos formales de la Decisión impugnada y del procedimiento que llevó a su adopción.
- 38 Sin embargo, en respuesta a una pregunta formulada por escrito por el Tribunal, la demandante indicó que su primer motivo debía entenderse basado no sólo en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de actividad instructora, sino también en un error de apreciación y en la infracción del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001.
- 39 En la vista, la Comisión propuso al respecto una causa de inadmisión, alegando que tal motivo recalificado debía considerarse un motivo nuevo, conforme a la jurisprudencia y ello con independencia del contenido y alcance de las alegaciones formuladas por la Comisión ante el Tribunal en respuesta a las alegaciones de la demandante.
- 40 Sobre este particular, procede recordar que, según la jurisprudencia relativa a la aplicación del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, el demandante no está obligado a indicar expresamente la norma jurídica específica en la que basa su imputación, siempre que su argumentación sea lo suficientemente clara y precisa como para que la parte contraria y el juez de la Unión puedan identificar dicha norma sin dificultad (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 2006, Galileo International Technology y otros/Comisión, T-279/03, Rec,

EU:T:2006:121, apartados 38 a 41; véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2008, SPM/Consejo y Comisión, T-128/05, EU:T:2008:494, apartado 65). Así pues, puede bastar la presentación de los motivos por su esencia más que por su calificación jurídica, a condición de que dichos motivos se deduzcan de la demanda con suficiente claridad (sentencia de 26 de marzo de 2010, Proges/Comisión, T-577/08, EU:T:2010:127, apartado 21).

- 41 En el presente caso, la República Italiana, por un lado, reprocha a la Comisión no haber investigado sobre las condiciones del mercado italiano del azúcar antes de aplicar la corrección a tanto alzado del 10 %. Por otro, presenta una serie de alegaciones dirigidas a demostrar que las autoridades italianas señalaron y examinaron las circunstancias del mercado italiano del azúcar que justificaron, en opinión de la República Italiana, el incremento de al menos un 35 % de los gastos de almacenamiento de azúcar, extremo que la Comisión no tuvo en cuenta a la hora de adoptar la Decisión impugnada. Esta segunda serie de alegaciones de la República Italiana sólo puede entenderse en el sentido de que tiene por objeto reprochar a la Comisión no haber reconocido que las autoridades italianas aplicaron correctamente el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento, como se establece en el artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001, dados los resultados de la investigación de mercado realizada, así como haber considerado que las autoridades italianas no habían aportado suficientes elementos como para disipar las dudas de la Comisión en cuanto al riesgo para los fondos habida cuenta de la supuesta falta de controles adecuados.
- 42 Es cierto que la República Italiana formuló algunas de estas alegaciones no en el marco del primero, sino del segundo motivo, basado en vicios sustanciales de forma debido a la falta de motivación, como manifestó la Comisión en la vista. No obstante, el Tribunal no puede estar limitado, en su examen de los motivos e imputaciones de las partes, por la calificación formal que éstas den a sus alegaciones, a condición de que sus alegaciones se deduzcan con suficiente claridad de sus escritos, como resulta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 40.
- 43 Por otra parte, es preciso señalar que la Comisión respondió conjuntamente a los motivos primero y segundo no sólo al impugnar la supuesta inexistencia de instrucción, sino también al instar al Tribunal, en el punto 94 del escrito de contestación a la demanda, con carácter principal, a que considere que las autoridades italianas, en el presente caso, infringieron el artículo 9, apartado 5, del Reglamento nº 1262/2001 por lo que se refería a los requisitos formales de concesión de la ayuda. En este contexto, alega concretamente, dada la interpretación que realiza del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001, que la República Italiana infringió esta disposición al conceder sin distinción el incremento máximo del 35 % a casi todos los productores que recurrieron a almacenes externos, sin que éstos hubieran justificado, caso por caso, el importe superior de los gastos efectivamente soportados. El incumplimiento de las obligaciones de controles individuales que resultan, según la Comisión, de dicha disposición expuso a los fondos a un grave riesgo y justificó la corrección del 10 % impuesta en la Decisión impugnada.
- 44 Además, la Comisión no respondió al segundo motivo, basado en la falta de motivación, sino que lo examinó conjuntamente con el primer motivo respondiendo al mismo mediante alegaciones sobre el fondo.
- 45 En estas circunstancias, el hecho de considerar que el primer motivo sólo se basa en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de instrucción, como sostiene la Comisión, privaría de eficacia a una gran parte de la argumentación presentada por las partes ante el Tribunal. En consecuencia, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 40, y en la medida en que la esencia de las alegaciones de la República Italiana se deduce de la demanda con suficiente claridad, de modo que la Comisión pudo presentar eficazmente su defensa, y en la medida en que el Tribunal puede identificar y examinar dichas alegaciones, es preciso entender que el primer motivo se basa no sólo en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de instrucción, sino también en un error de apreciación y en la infracción del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001.

- b) Sobre el primer motivo, basado en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de instrucción, en un error de apreciación y en la infracción del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001
- 46 Por un lado, la República Italiana alega que, contrariamente a las recomendaciones del órgano de conciliación, la Comisión no llevó a cabo una investigación adecuada por lo que se refiere a las condiciones del mercado italiano que justificaron la solicitud de las empresas azucareras de incrementar los gastos de almacenamiento. Los agentes de la Comisión deberían haber investigado, en opinión de la República Italiana, sobre la situación del mercado del alquiler de los almacenes, en particular, en las empresas de almacenamiento, cuando realizaron la misión de inspección en mayo de 2007. Al pedir a la República Italiana la prueba de la existencia de «circunstancias particulares» y de la realización de una investigación formal del mercado, la Comisión había invertido la carga de la prueba.
- 47 Por otro lado, la República Italiana sostiene que presentó, en el marco del procedimiento administrativo, pruebas suficientes para demostrar que había investigado sobre las causas de la solicitud de incrementar los gastos de almacenamiento de azúcar. La República Italiana subraya que, en la apreciación de la aplicación del incremento del 35 % por las autoridades italianas, es preciso tener en cuenta, en particular, las cantidades especialmente elevadas de azúcar que el organismo de intervención tuvo que comprar en las campañas 2004/2005 y 2005/2006, la penuria de almacenes que respondan a las características exigidas por la normativa de la Unión, así como el aumento efectivo de los precios del almacenamiento para productos similares al azúcar. Considera que la Comisión no tomó en consideración elementos presentados a este fin por las autoridades italianas en el procedimiento administrativo.
- 48 La Comisión sostiene que las autoridades italianas aplicaron incorrectamente el incremento de que se trata de manera generalizada, siendo así que deberían haber realizado caso por caso controles de las solicitudes presentadas por las empresas azucareras a fin de determinar la realidad de los gastos adicionales relacionados con el almacenamiento en los almacenes alquilados, puesto que el principio de buena gestión económica exige que sólo se imputen a los fondos los gastos real y efectivamente soportados.
- 49 De las alegaciones recordadas anteriormente se desprende que las partes discrepan, en esencia, en cuanto a la naturaleza de los controles que las autoridades nacionales deben efectuar antes de aplicar el incremento del 35 % previsto en el artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 en lo que se refiere a los gastos relacionados con el almacenamiento en los almacenes alquilados. Por lo tanto, es preciso esclarecer, previamente, las obligaciones que incumben a los Estados miembros a la hora de aplicar disposiciones derivadas del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001.
- Sobre los controles que se imponen a las autoridades nacionales en virtud del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001
- 50 El Reglamento nº 1262/2001 introdujo unas reglas comunes para el cargo y la gestión del azúcar producido en régimen de cuota que sea objeto de medidas de intervención, en particular, por lo que se refiere a las condiciones y los gastos de almacenamiento de dicho azúcar.
- 51 El artículo 9, apartado 5, del Reglamento nº 1262/2001 dispone lo siguiente:
- «[Los] gastos de almacenamiento no podrán ser superiores a un importe de 0,048 euros por cada 100 kilogramos y por período de diez días, para el azúcar almacenado en los silos o en los almacenes de las empresas azucareras.

No obstante, el organismo de intervención podrá aumentar el importe fijado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero en un máximo del 35 % cuando el azúcar esté almacenado en silos o almacenes alquilados por la persona que hace la oferta fuera de las empresas azucareras; en situaciones especiales para dicho almacenamiento, podrá aumentar el importe fijado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero en un máximo del 50 %».

- 52 Procede destacar que el artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 no precisa las modalidades ni el alcance de los controles que los Estados miembros están obligados a efectuar antes de aplicar el incremento del 35 %.
- 53 Sin embargo, de la jurisprudencia se desprende que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1262/2001, redactado en términos análogos a los del artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1290/2005, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para cerciorarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por los fondos agrícolas europeos, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias, aun cuando el acto específico del Derecho de la Unión no prevea expresamente la adopción de una determinada medida de control (sentencias de 6 de diciembre de 2001, Grecia/Comisión, C-373/99, Rec, EU:C:2001:662, apartado 9, y de 30 de septiembre de 2009, Países Bajos/Comisión, T-55/07, EU:T:2009:371, apartado 62).
- 54 La jurisprudencia ha precisado que de dichas disposiciones, a la luz de la obligación de colaborar lealmente con la Comisión, que establece el artículo 4 TUE en lo relativo, más concretamente, a la correcta utilización de los recursos de la Unión, se desprende que los Estados miembros están obligados a organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permitan garantizar que se han observado directamente los requisitos materiales y formales de concesión de primas (véase la sentencia de 9 de enero de 2003, Grecia/Comisión, C-157/00, Rec, EU:C:2003:5, apartado 11 y jurisprudencia citada). Cuando no se ha organizado tal conjunto de controles, o su aplicación por parte de un Estado miembro es tan deficiente que subsisten dudas acerca de la observancia de dichos requisitos, la Comisión está facultada para no reconocer determinados gastos efectuados por el Estado miembro interesado (sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec, EU:C:1990:241, apartados 20 y 21; de 14 de abril de 2005, España/Comisión, C-468/02, EU:C:2005:221, apartado 36, y de 30 de septiembre de 2009, Portugal/Comisión, T-183/06, EU:T:2009:370, apartado 31).
- 55 De lo anterior se desprende que, si bien es cierto que la normativa de la Unión pertinente en materia de concesión de primas no obliga expresamente a los Estados miembros a adoptar medidas de vigilancia y modalidades de control como aquellas a las que alude la Comisión en la liquidación de cuentas de los fondos agrícolas europeos, no es menos cierto que esta obligación puede resultar, en su caso implícitamente, del hecho de que, según las normas relativas a los fondos agrícolas europeos, incumbe a los Estados miembros organizar un sistema eficaz de control y de vigilancia (véanse las sentencias de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comisión, C-418/06 P, Rec, EU:C:2008:247, apartado 70 y jurisprudencia citada, y de 4 de septiembre de 2009, Austria/Comisión, T-368/05, EU:T:2009:305, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 56 Se plantea, por lo tanto, la cuestión de si las obligaciones a las que se refiere la Comisión en el informe de síntesis, que consisten en controlar la posibilidad de subvencionar los gastos relacionados con el alquiler de los almacenes, se derivan implícitamente del hecho de que, en virtud de la normativa de que se trata, incumbe a los Estados miembros organizar un sistema eficaz de control.
- 57 Sobre este particular, es importante señalar que el artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 establece que si el azúcar está almacenado en almacenes alquilados, los gastos de almacenamiento de azúcar se pueden incrementar «en un máximo del 35 %». De tal redacción resulta, implícita pero necesariamente, que el organismo de intervención debe aplicar un menor incremento si los gastos en que haya incurrido efectivamente el beneficiario por lo que se

refiere al alquiler de los almacenes son inferiores a ese máximo del 35 %. Tal control de la legalidad y de la regularidad de los gastos que se cargarán a los fondos sólo puede efectuarse, como alega la Comisión, en el marco de controles individuales sobre la base de los justificantes aportados por el depositario referentes, por un lado, a las circunstancias que le obligaron a recurrir a un almacén exterior y, por otro, a los gastos adicionales que el recurso a dicho almacén generó. En efecto, la eficacia del control dirigido a comprobar si los gastos reales relativos al alquiler de los almacenes en que incurrieron los beneficiarios corresponden efectivamente al incremento del 35 % se reduciría gravemente, incluso sería imposible, en el supuesto de la aplicación de dicho incremento únicamente sobre la base de una información general referente a la situación del mercado de que se trate, como los baremos de precios practicados en el mercado para productos similares o las indicaciones referentes a la penuria de almacenes apropiados.

- 58 De lo anterior se desprende que, habida cuenta de la exigencia de buena gestión económica recogida en el artículo 317 TFUE, que subyace en la aplicación de los fondos agrícolas europeos, y de las responsabilidades atribuidas a las autoridades nacionales en dicha aplicación, como se recuerda en los anteriores apartados 53 a 55, el artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 debe interpretarse en el sentido de que exige que los Estados miembros organicen un sistema de control que permita comprobar, caso por caso, la realidad de los gastos relativos al almacenamiento de azúcar en los almacenes alquilados, de modo que únicamente se carguen a los fondos los gastos debidamente justificados por los beneficiarios y aquellos en que éstos hayan incurrido efectivamente.
- 59 En consecuencia, procede comprobar, a la luz de esta interpretación del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001, si el sistema de control aplicado por la República Italiana satisface las obligaciones implícitas que se han descrito anteriormente.

Sobre los controles ejecutados por las autoridades italianas en el marco de la aplicación del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001

- 60 A este respecto, es preciso señalar que la República Italiana no alega que las autoridades italianas realizaron los controles individuales de las solicitudes de los operadores de incrementar los gastos de almacenamiento de azúcar a fin de comprobar la realidad de los gastos en que incurrieron efectivamente. Tampoco presenta alegación alguna que permita declarar que se ejecutaron tales controles. En concreto, sigue sin aportar una prueba, como serían unas instrucciones nacionales, de la existencia de los procedimientos de control de las solicitudes de los operadores.
- 61 La República Italiana admite que la aplicación del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001 obliga a las autoridades nacionales a comprobar la existencia de condiciones reales que justifiquen la concesión de un incremento del 35 % por gastos de almacenamiento. Sin embargo, considera que una investigación sobre las condiciones del mercado del azúcar y de su almacenamiento en Italia podía justificar tal incremento (véase el anterior apartado 47). La República Italiana tampoco niega verdaderamente que el incremento del 35 % se aplicó de forma generalizada a todos los productores de azúcar que participaron en la intervención y que habían recurrido a almacenes exteriores.
- 62 Por otra parte, de los autos se desprende que, en los diversos encuentros entre las autoridades italianas y los representantes de los productores de azúcar y de las empresas de almacenamiento, las autoridades italianas no sólo procuraron informarse sobre las condiciones generales del mercado italiano del azúcar y de almacenamiento de azúcar, sino que también negociaron con los operadores los gastos de almacenamiento de azúcar que debían ser cubiertos con las ayudas de la Unión. Habida cuenta de las conclusiones a las que fue posible llegar a raíz de dichas reuniones, las autoridades italianas decidieron aplicar, de forma generalizada, un incremento del 35 % a los gastos de almacenamiento de azúcar en los almacenes alquilados.

- 63 La República Italiana niega la existencia de tales negociaciones dirigidas a establecer el precio del almacenamiento con anterioridad a la intervención, estando ya el producto en los almacenes autorizados.
- 64 Ahora bien, son las propias autoridades italianas quienes comunicaron a la Comisión las negociaciones referentes al precio del almacenamiento de azúcar.
- 65 En efecto, en el escrito de 24 de octubre de 2008, invocado por la demandante en el punto 12 de la demanda, la AGEA señaló a la Comisión que «el Ministerio italiano de Agricultura, la AGEA, los productores de azúcar y los propietarios de los almacenes se reunieron para negociar y establecer un precio razonable para los almacenes alquilados», que «el precio negociado correspondía casi exactamente al precio reembolsado por la Comisión, incluido el incremento del 35 %» y, por último, que «el procedimiento técnico y administrativo [seguido por la AGEA] [demostraba] que la AGEA [había] realizado un examen detallado de los diversos elementos que la condujeron a la decisión operativa de reembolsar a las industrias azucareras los gastos de almacenamiento incrementados en un 35 %». Esta posición de las autoridades italianas resulta también del punto 3.3 del acta de la reunión bilateral, que no ha sido impugnada por la República Italiana. Asimismo, en el punto B.5 del informe del órgano de conciliación, se recoge la posición de las autoridades italianas de que «tras meses de negociaciones, [las autoridades italianas y los diversos actores que intervienen en el ámbito del almacenamiento y de la producción del azúcar] llegaron a un acuerdo sobre el precio y dicho acuerdo necesitó la aplicación del incremento del 35 % sobre los precios recogidos en el Reglamento. Las autoridades italianas hacen referencia a unos escritos que figuran en el expediente que demuestran que el precio estuvo en el centro de las negociaciones». De los documentos anejos al escrito de la AGEA de 17 de diciembre de 2010 resulta también que unas reuniones entre las autoridades italianas y los operadores afectados llevaron a la celebración de contratos de almacenamiento que incluían un incremento del 35 % para el azúcar almacenado en almacenes alquilados.
- 66 En este contexto, y contrariamente a lo que alega la República Italiana (véase el anterior apartado 63), no es pertinente saber si las negociaciones tuvieron lugar antes o después de que los productores almacenaran el azúcar en los almacenes alquilados. Asimismo, el hecho de que tales negociaciones pudieron haber tenido como consecuencia que las sociedades de almacenamiento no aplicaran los precios correspondientes al incremento del 50 %, también previsto en las disposiciones del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001, no permite concluir que las mencionadas negociaciones permitían *per se* garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión.
- 67 En efecto, como señala la Comisión, tal comportamiento de las autoridades italianas podía facilitar la aplicación, por los operadores del mercado, de precios de alquiler de los almacenes no justificados por las condiciones del mercado, sino en línea con los máximos de las ayudas resultantes de la normativa de la Unión. Pues bien, la exigencia de buena gestión económica, como se recuerda en el anterior apartado 58, obliga a las autoridades nacionales a velar por que las ayudas se correspondan con la realidad del mercado, sin que los mercados busquen adaptarse a las ayudas previstas en el Derecho de la Unión, como alega la Comisión.
- 68 Por lo tanto, y con independencia de si el comportamiento de los operadores afectados puede calificarse, en el presente caso, de prácticas abusivas en el sentido de la jurisprudencia invocada por la Comisión y, en consecuencia, sin que sea necesario examinar un supuesto carácter nuevo de este motivo de la Comisión, como alega la República Italiana, es preciso señalar que la Comisión sostiene fundadamente que no correspondía a las autoridades nacionales, encargadas de proteger los intereses económicos de la Unión, negociar con los operadores afectados las condiciones de aplicación de la normativa de la Unión y, en consecuencia, adoptar la decisión de aplicar de forma generalizada el incremento del 35 % a los gastos relacionados con el almacenamiento de azúcar.

- 69 Tales elementos, orientados a una aplicación generalizada por las autoridades italianas del incremento del 35 % de los gastos relacionados con el almacenamiento de azúcar, pueden suscitar dudas fundadas y razonables, en el sentido de la jurisprudencia invocada en el anterior apartado 32, en cuanto a la existencia de un sistema eficaz y adecuado de control que permita garantizar el cumplimiento en todos los casos de las condiciones materiales y formales de la concesión de dicho incremento. En consecuencia, tal aplicación generalizada del incremento del 35 % tras unas negociaciones con los operadores afectados puede exponer manifiestamente a los fondos a un grave riesgo, puesto que pudieron ponerse a cargo de dichos fondos unos gastos no justificados, incluso carentes de existencia real.
- 70 La República Italiana sigue sin aportar elementos concretos y precisos, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 33, que puedan invalidar la fundamentación de las dudas razonables manifestadas por la Comisión.
- 71 En este contexto, en primer lugar, debe desestimarse el motivo de la República Italiana basado en la inexistencia de instrucción en la medida en que la Comisión no investigó acerca de la situación del mercado italiano del azúcar y del almacenamiento de azúcar (véase el anterior apartado 46). En efecto, de la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 32 y 33 se desprende que, si bien correspondía a la Comisión demostrar las infracciones de las normas aportando la prueba de la existencia de dudas fundadas y razonables, correspondía en cambio a la República Italiana aportar pruebas concretas y precisas que pudieran invalidar las declaraciones de la Comisión.
- 72 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la República Italiana relativa a las recomendaciones que figuran en el informe final del órgano de conciliación. A este respecto, es preciso recordar que, según el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45), «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas». De ello se desprende que la Comisión no está vinculada por las conclusiones del órgano de conciliación (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de octubre de 1999, Alemania/Comisión, C-44/97, Rec, EU:C:1999:510, apartado 18, y de 16 de septiembre de 2013, Polonia/Comisión, T-486/09, EU:T:2013:465, apartado 45). Así pues, aun cuando el órgano de conciliación hubiera recomendado a la Comisión revisar la propuesta de aplicar las correcciones financieras a los gastos de almacenamiento incrementados teniendo en cuenta las condiciones específicas del mercado italiano y la crisis que le había golpeado, ello no equivale a una obligación de la Comisión de llevar a cabo una investigación específica al respecto.
- 73 Tampoco puede prosperar la alegación de la República Italiana de que la Comisión no consultó a su Servicio Jurídico, siendo así que sus agentes anunciaron este trámite en la misión de inspección. En efecto, tal consulta constituye, como sostiene la Comisión, un elemento del procedimiento interno de elaboración de las decisiones por la Comisión y, en cualquier caso, no puede considerarse determinante en el marco de la conclusión a la ésta llegó en el presente caso al término del procedimiento administrativo.
- 74 En segundo lugar, es necesario señalar que las circunstancias invocadas por la República Italiana, como la situación de crisis en el mercado italiano resultante del exceso de producción de azúcar con ocasión de las campañas 2004/2005 y 2005/2006, que obligaría a los productores a buscar almacenes fuera de las empresas azucareras, el número limitado de almacenes que respondieran a los requisitos exigidos para el almacenamiento de azúcar, o los precios de almacenamiento practicados en relación con los productos semejantes al azúcar, no pueden invalidar la conclusión de que la falta de controles individuales que permitieran comprobar que las ayudas se concedían en casos justificados y justificables exponía a los fondos a un grave riesgo de pérdidas.

- 75 En efecto, aun suponiendo que una investigación relativa a la situación del mercado llevada a cabo por las autoridades italianas pueda considerarse suficiente para justificar, desde el punto de vista económico general, un incremento del 35 %, extremo que niega la Comisión, en ningún caso puede sustituir los controles individuales dirigidos a determinar la realidad de los gastos que deben ser soportados por los fondos. Tal investigación general, en la que, por otra parte, estaban implicados los operadores económicos directamente interesados por la obtención de un incremento de los gastos de almacenamiento, como se desprende de los anteriores apartados 62 a 65, no podía proteger suficientemente los intereses económicos de la Unión, en la medida en que no permitía garantizar que cada uno de los beneficiarios se encontrase en la situación que justifica conceder tal incremento, ni que hubiese ocurrido efectivamente, debido al alquiler de los almacenes, en costes adicionales por importe de 35 % de los gastos relacionados con el almacenamiento de azúcar.
- 76 Lo mismo cabe decir de las notas presentadas por los productores de azúcar en apoyo de sus solicitudes de incrementar un 50 % los gastos de almacenamiento, a las que se refiere la República Italiana.
- 77 Por lo que respecta, en primer lugar, a un escrito de una asociación de productores de azúcar en Italia, presentado como anexo A46 de la demanda, la República Italiana admitió, en respuesta a una pregunta formulada por escrito del Tribunal, que dicho documento no se había remitido durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la Decisión impugnada, como alegó la Comisión. En consecuencia, habida cuenta de la jurisprudencia según la cual la legalidad de una decisión de la Comisión debe apreciarse en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (sentencia de 22 de enero de 2013, Grecia/Comisión, T-46/09, Rec, EU:T:2013:32 apartado 149; véase asimismo, por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 81), no procede tomar en consideración dicho documento a efectos de apreciar la legalidad de la Decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2014, Italia/Comisión, T-463/07, EU:T:2014:665, apartado 108).
- 78 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las notas presentadas a las autoridades italianas por determinadas empresas azucareras en relación con sus solicitudes de incrementar un 50 % los gastos de almacenamiento, presentadas como anexo A45 de la demanda, hay que señalar que dichas notas no demuestran que las autoridades italianas llevaron a cabo controles adecuados al objeto de comprobar que los gastos reales de almacenamiento en que incurrieron dichas empresas correspondían a un incremento del 35 %.
- 79 En efecto, las notas en cuestión reflejan el exceso de producción de azúcar en Italia y la falta de espacio de almacenamiento en los almacenes pertenecientes a las empresas azucareras, así como las restricciones relacionadas con el almacenamiento de azúcar en los almacenes exteriores. Así pues, podrían demostrar, a lo sumo, algunas circunstancias que pudieron obligar a las empresas azucareras a recurrir a almacenes exteriores. Sin embargo, no demuestran que los gastos de almacenamiento de azúcar efectivamente soportados por las empresas azucareras correspondían a los gastos de almacenamiento incrementados un 35 %, en particular, en la medida en que, en dichas notas, no se hacía mención alguna a los gastos relacionados con el almacenamiento de azúcar en almacenes alquilados.
- 80 Aun suponiendo que la posición de la República Italiana resulte de la interpretación que realiza del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n° 1262/2001, según la cual los controles individuales de la realidad de los gastos no se exigen a la hora de aplicar el incremento del 35 % previsto en dicha disposición, a condición de que las circunstancias objetivas generales justifiquen tal incremento, es preciso señalar que no cabe acoger tal interpretación, como se desprende de los anteriores apartados 57 y 58.

- 81 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, incluso en los casos de aplicación objetivamente errónea del Derecho de la Unión, derivada de una interpretación adoptada de buena fe por las autoridades nacionales, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 1258/1999 y el artículo 3 del Reglamento nº 1290/2005 exigen que los costes resultantes de dicha aplicación sean asumidos por los Estados miembros. Esta interpretación estricta de los requisitos de asunción de gastos por los fondos viene impuesta por la finalidad de estos últimos Reglamentos, pues la gestión de la política agrícola común en condiciones de igualdad entre los operadores económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro favorezcan a los operadores de dicho Estado mediante una interpretación amplia de una determinada disposición, en perjuicio de los operadores de los demás Estados miembros en los que se mantiene una interpretación más estricta (véase, en este sentido, la sentencia España/Comisión, citada en el apartado 54 *supra*, EU:C:2005:221, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 82 La Comisión recuerda, como se ha señalado en el punto 6.1.5 del informe de síntesis, que la República Italiana era el único Estado miembro que concedió de manera sistemática un incremento de los gastos de almacenamiento.
- 83 Por último, la República Italiana da a entender indebidamente, en el marco de los motivos primero y segundo, que la Comisión no tuvo en cuenta los elementos proporcionados durante el procedimiento administrativo en el presente asunto. Como se desprende de los correos intercambiados durante dicho procedimiento, en concreto, del escrito de 3 de febrero de 2010 así como del acta de la reunión bilateral y del informe de síntesis, la Comisión tuvo efectivamente en cuenta las indicaciones y explicaciones proporcionadas por las autoridades italianas, pero consideró que no bastaban para disipar las dudas que albergaba en cuanto a la realidad y la efectividad de los controles relativos a la aplicación del incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento. Además, el hecho de que la Comisión no respondiera a todas las alegaciones de la República Italiana no permite concluir, por sí solo, que rechazara tomarlas en consideración.
- 84 De todo lo anterior se desprende que procede desestimar el primer motivo.
- c) Sobre el segundo motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación
- 85 En el marco del segundo motivo, la República Italiana sostiene que la Comisión no examinó los elementos presentados por las autoridades italianas que acreditaban la realización de la investigación de mercado, de modo que estaba justificado el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento, y que no expuso las razones por las que había considerado que dichos elementos no bastaban para sustituir un estudio de mercado ni para demostrar que todas las empresas azucareras habían solicitado incrementar los gastos de almacenamiento de azúcar.
- 86 La Comisión no respondió al segundo motivo, entendido como basado en una falta de motivación.
- 87 Sobre este particular, es preciso recordar que la motivación exigida en el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional de la Unión pueda ejercer su control (véanse las sentencias de 14 de julio de 2005, Países Bajos/Comisión, C-26/00, Rec, EU:C:2005:450, apartado 113 y jurisprudencia citada, y de 19 de junio de 2009, Qualcomm/Comisión, T-48/04, Rec, EU:T:2009:212, apartado 174 y jurisprudencia citada).
- 88 Se debe distinguir entre la imputación basada en la falta o insuficiencia de motivación y la basada en la inexactitud de la fundamentación de la decisión. Este último aspecto está comprendido dentro del examen de la legalidad de la decisión en cuanto al fondo y no dentro de los vicios sustanciales de forma y, por lo tanto, no puede dar lugar a una infracción del artículo 296 TFUE (véanse las

sentencias de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, Rec, EU:C:2005:768, apartados 26 y 55 y jurisprudencia citada, y de 9 de octubre de 2012, Italia/Comisión, T-426/08, EU:T:2012:526, apartado 17 y jurisprudencia citada).

- 89 En la medida en que, mediante el segundo motivo, la República Italiana reprocha en esencia a la Comisión no haber motivado la Decisión impugnada al no responder expresamente a los elementos que presentó y que tenían por objeto probar que las autoridades italianas comprobaron las circunstancias que justificaban conceder el incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento de azúcar, cuestiona la fundamentación de la Decisión impugnada. En efecto, el mero hecho de que la República Italiana haya considerado que determinados elementos eran esenciales o que invalidaban necesariamente las declaraciones de la Comisión sobre la falta de los controles adecuados, extremo comprendido dentro de la apreciación en cuanto al fondo y examinado en el marco del primer motivo (véase, en particular, el anterior apartado 83), no modifica el alcance de la obligación de motivación de la Comisión.
- 90 En consecuencia, el Tribunal no puede examinar tal imputación al apreciar si la Comisión cumplió la obligación de motivación. Así pues, en el marco de un motivo basado en la falta o la insuficiencia de motivación, las imputaciones y alegaciones dirigidas a discutir la procedencia de la Decisión impugnada deben considerarse carentes de pertinencia (sentencia de 1 de julio de 2009, Operator ARP/Comisión, T-291/06, Rec, EU:T:2009:235, apartado 48).
- 91 En cualquier caso, la exigencia de motivación con arreglo al artículo 296 TFUE debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias Italia/Comisión, C-66/02, citada en el apartado 88 *supra*, EU:C:2005:768, apartado 26, y de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, Rec, EU:C:2009:742, apartado 77).
- 92 También se desprende de reiterada jurisprudencia que, en la motivación de sus decisiones, la Comisión no está obligada a definir su postura sobre todas las alegaciones formuladas por los interesados en el procedimiento administrativo. En efecto, le basta con exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en la lógica interna de la decisión (sentencias de 4 de julio de 1963, Alemania/Comisión, 24/62, Rec, EU:C:1963:14, pp. 131 y ss., especialmente p. 143, y de 11 de enero de 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, C-404/04 P, EU:C:2007:6, apartado 30; véase, asimismo, la sentencia de 29 de junio de 1993, Asia Motor France y otros/Comisión, T-7/92, Rec, EU:T:1993:52, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 93 En el contexto concreto de la elaboración de las decisiones relativas a la liquidación de cuentas de los fondos agrícolas europeos, la motivación de una decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esa decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del fondo agrícola en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión, C-263/98, Rec, EU:C:2001:455, apartado 67; de 9 de septiembre de 2004, Grecia/Comisión, C-332/01, Rec, EU:C:2004:496, apartado 67, y de 26 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-84/09, EU:T:2012:471, apartado 17).
- 94 Pues bien, en el presente caso, de los autos se infiere que las autoridades italianas estuvieron estrechamente asociadas al proceso de elaboración de la Decisión impugnada. Es importante señalar que las dudas que albergaba la Comisión en cuanto a los controles relativos al incremento de los gastos de almacenamiento se pusieron en conocimiento de dichas autoridades por escrito en repetidas

ocasiones, que se mantuvieron conversaciones al respecto y que se acudió al órgano de conciliación. Además, la Comisión señaló de manera precisa y detallada, tanto en la comunicación oficial de 3 de febrero de 2010, como en la posición final de 3 de enero de 2011 y en el informe de síntesis, las razones que la llevaron a aplicar la corrección financiera del 10 %. Así pues, por lo que respecta al contexto en el que se adoptó la Decisión impugnada, las autoridades italianas eran conscientes del objeto de las imputaciones formuladas por la Comisión, así como de los importes y de la base jurídica de la corrección en cuestión. Por lo tanto, la República Italiana podía discutir eficazmente la legalidad material de la Decisión impugnada, como se desprende de las alegaciones que presentó en el marco del primer motivo, de modo que no era necesaria una mayor motivación en la Decisión impugnada.

- 95 En consecuencia, la motivación de la Decisión impugnada debe considerarse en cualquier caso suficiente y procede desestimar el segundo motivo, basado en la falta de motivación.

3. Sobre la corrección financiera a tanto alzado del 5 % por la ejecución tardía de los controles de inventario en relación con el ejercicio económico 2006

- 96 De la Decisión impugnada se desprende que la Comisión aplicó una corrección del 5 % a los gastos declarados por la República Italiana relativos al almacenamiento de azúcar en relación con el ejercicio económico 2006 por la realización tardía de los controles de inventario. En el informe de síntesis, la Comisión invoca a este respecto el artículo 2, apartado 3, letra a), y el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, así como el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 (punto 6.1.1 del informe de síntesis). Un retraso en la ejecución de los controles de inventario anuales que, en relación con el ejercicio 2006, no se ejecutaron hasta febrero de 2007, constituiría un riesgo manifiesto de irregularidad y de pérdidas para los fondos (punto 6.1.3 del informe de síntesis). El punto 6.1.5 del informe de síntesis, titulado «Posición final de la Comisión», precisa que dicha corrección, que no está relacionada con la modificación de la legislación, a saber, la entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006, se ajusta a la exigencia de que los controles de inventario, destinados a acreditar que las cantidades almacenadas conforme a la contabilidad de existencias se corresponden efectivamente con la situación del almacenamiento físico, deben ejecutarse al final del año de almacenamiento, esto es, en septiembre de 2006.

- 97 En apoyo de la impugnación de la corrección financiera a tanto alzado del 5 % relativa a los controles de inventario tardíamente ejecutados en relación con el ejercicio económico 2006, la República Italiana invoca cuatro motivos, en el caso de autos, los motivos tercero, cuarto, sexto y séptimo y, con carácter subsidiario como quinto motivo, una excepción de ilegalidad del Reglamento nº 915/2006. Estos motivos se basan, respectivamente: el tercero, en la infracción e interpretación errónea del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y de su anexo I, así como del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, en su versión modificada por el anexo del Reglamento nº 915/2006, y en la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas, protección de la confianza legítima y proporcionalidad; el cuarto, en vicios sustanciales de forma por falta de motivación; el sexto, en vicios sustanciales de forma por falta de motivación, falta de pruebas y desnaturización de los hechos y el séptimo, en vicios sustanciales de forma por falta de motivación y falta de pruebas en cuanto al supuesto riesgo de perjuicio para los fondos, y en la violación del principio de efectividad.

- a) Sobre el tercer motivo, basado en la infracción e interpretación errónea del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y de su anexo I, así como del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, en su versión modificada por el anexo del Reglamento nº 915/2006, y en la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas, protección de la confianza legítima y proporcionalidad
- 98 Es preciso examinar, en primer lugar, la imputación relativa a la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas y protección de la confianza legítima.

Sobre la imputación relativa a la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas y protección de la confianza legítima

- 99 En el marco de la presente imputación, la República Italiana alega esencialmente que la aplicación inmediata de una obligación de elaborar los inventarios relativos a operaciones ya realizadas hace cierto tiempo en el momento de la entrada en vigor del Reglamento nº 884/2006 y del Reglamento nº 915/2006 en junio de 2006, es decir, poco antes del cierre del ejercicio contable en septiembre de 2006, conculca los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas y protección de la confianza legítima. Las autoridades nacionales confiaron en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, el cual, en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 884/2006, debía seguir vigente «al menos» hasta el 30 de septiembre de 2006. Según las autoridades italianas, de estos elementos resulta que, a fecha 30 de septiembre de 2006, no tenían obligación alguna de elaborar los inventarios conforme al régimen formal que entró en vigor en junio de 2006.
- 100 La Comisión rebate las alegaciones de la República Italiana y solicita que se desestime la presente imputación.
- Sobre el Reglamento nº 915/2006
- 101 El Reglamento nº 915/2006 tiene por objeto, conforme a su considerando 2 y a su artículo 1, modificar el anexo III del Reglamento nº 2148/96 a fin de establecer nuevas disposiciones de aplicación del procedimiento de inspección física de los almacenes de azúcar. Conforme a su artículo 2, entró en vigor el séptimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, es decir, el 29 de junio de 2006. Dichas disposiciones de inspección física de las existencias eran aplicables a la campaña 2005/2006, a la que se refiere el presente asunto, sin perjuicio de medidas transitorias previstas en dicho Reglamento (véanse los siguientes apartados 105 y 106).
- 102 Sin embargo, es preciso señalar, como alega la Comisión, que la corrección del 5 % no se basaba en la infracción por las autoridades italianas de las disposiciones de inspección física de los almacenes de azúcar introducidas por el Reglamento nº 915/2006. Tanto de la Decisión impugnada y del informe de síntesis como de los intercambios entre la Comisión y las autoridades italianas durante el procedimiento administrativo se desprende que la Comisión en ningún momento formuló tal imputación.
- 103 Además, en respuesta a una observación del órgano de conciliación que estimó que, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006, la normativa de la Unión en la materia presentaba lagunas, y habiendo hecho referencia a medidas transitorias introducidas por dicho Reglamento en cuanto a los controles de inventario en relación con las existencias de azúcar de intervención pública constituidas, en particular, en la campaña 2005/2006, la Comisión señaló expresamente, en el punto 6.1.5 del informe de síntesis, que la corrección del 5 % no estaba relacionada con la entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006, sino que se ajustaba a la exigencia de que los controles de inventario debían ejecutarse hasta el mes de septiembre de 2006 (véase el anterior apartado 96).
- 104 En estas circunstancias, tampoco puede prosperar la alegación de la República Italiana, precisada en respuesta a una pregunta formulada por escrito del Tribunal, según la cual la Comisión debía haberle aplicado un régimen transitorio previsto en el Reglamento nº 915/2006 para las campañas 2004/2005 y 2005/2006.
- 105 Por lo que respecta a las medidas transitorias, el considerando 4 del Reglamento nº 915/2006 establece lo siguiente:

«Habida cuenta de que la intervención del azúcar se inició en la campaña de comercialización 2004/05 sin haberse establecido disposiciones de aplicación para el inventario, la forma en que algunos Estados miembros organizaron el almacenamiento de las existencias de azúcar hace excesivamente difícil

realizar el inventario de acuerdo con los procedimientos normales. Por consiguiente, es preciso establecer normas transitorias para las existencias de azúcar de las campañas de comercialización 2004/05 y 2005/06.»

- 106 Sobre este particular, el Reglamento nº 915/2006 modificó el anexo III del Reglamento nº 2148/96 mediante la adición de nuevas disposiciones tituladas «VII — Azúcar a granel» y «VIII — Azúcar envasado». Allí se menciona lo siguiente respecto al régimen transitorio que se ha de aplicar por lo que se refiere a los procedimientos de inspección física de las existencias de azúcar objeto de intervención durante las campañas 2004/2005 y 2005/2006:

«[...] Procedimiento de inspección física de las existencias de azúcar de intervención pública de las campañas 2004/05 y 2005/06:

1. En caso de que no fuera posible realizar los procedimientos de inventario descritos en el punto A, el organismo de intervención sellará oficialmente todos los puntos de acceso o salida del silo o almacén. El organismo de intervención inspeccionará cada mes todos los sellos para cerciorarse de que permanecen intactos. Quedará constancia de esas inspecciones en un informe. No se autorizará el acceso a las existencias sin la presencia del inspector del organismo de intervención.

El Estado miembro se asegurará de que el procedimiento utilizado para sellar garantiza la integridad de los productos almacenados en intervención pública.

2. Al menos una vez al año se realizará una inspección para comprobar las condiciones de almacenamiento y la correcta conservación del producto.»

- 107 Como resulta de estas disposiciones, en el Reglamento nº 915/2006 se estableció un régimen transitorio para el supuesto de que no fuera posible seguir, en los períodos de comercialización 2004/2005 y 2005/2006, los procedimientos de inspección física de los almacenes de azúcar según las disposiciones introducidas por el Reglamento nº 915/2006. ahora bien, la Comisión no imputó a las autoridades italianas no haber seguido dichos procedimientos, como se ha señalado en los anteriores apartados 102 y 103.

- 108 En cualquier caso, la República Italiana no alega que las autoridades italianas hubieran tenido dificultades para aplicar los procedimientos de inspección física introducidos por el Reglamento nº 915/2006. Es cierto que alega la existencia de algunas «dificultades de coordinación objetivas» con el organismo público encargado del control de inventario, en el caso de autos, Agecontrol. Sin embargo, no sostiene que las nuevas disposiciones de las inspecciones físicas introducidas por el Reglamento nº 915/2006 estuvieran en el origen de dichas dificultades ni que, por ello, se siguieran los procedimientos alternativos previstos en las medidas transitorias.

- 109 De lo anterior se desprende que procede desestimar la presente imputación por inoperante, en la medida en que tiene por objeto el Reglamento nº 915/2006.

– Sobre el Reglamento nº 884/2006

- 110 Como se desprende de los considerandos y del artículo 1 del Reglamento nº 884/2006, este Reglamento establece las condiciones y normas aplicables a la financiación por el FEAGA de las intervenciones en forma de almacenamiento público, a la gestión y la supervisión de las operaciones correspondientes por los organismos pagadores y a la admisión y las modalidades de cálculo de los gastos que pueden imputarse al FEAGA. Según su considerando 13 y su artículo 14, las disposiciones del Reglamento nº 884/2006 sustituyen a este respecto a las de varios Reglamentos —que, asimismo, quedan derogados—, en particular, del Reglamento nº 2148/96 y del Reglamento (CEE) nº 3492/90 del

Consejo, de 27 de noviembre de 1990, por el que se fijan 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 el FEOGA, sección «Garantía» (DO L 337, p. 3).

- 111 El Reglamento nº 884/2006, que, conforme a su artículo 15, párrafo primero, entró en vigor el séptimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, es decir, el 30 de junio de 2006, fue aplicable, en virtud del párrafo segundo del mismo artículo, a partir del 1 de octubre de 2006.
- 112 A este respecto, es preciso recordar el principio según el cual las leyes modificativas de una disposición legislativa se aplican, salvo excepción, a los efectos futuros de las situaciones originadas bajo la ley anterior (véanse las sentencias de 29 de junio de 1999, *Butterfly Music*, C-60/98, Rec, EU:C:1999:333, apartado 24 y jurisprudencia citada, y de 29 de enero de 2002, *Pokrzepowicz-Meyer*, C-162/00, Rec, EU:C:2002:57, apartado 50). Si bien se considera que, en general, las normas de procedimiento se aplican a todos los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor, las normas materiales deben interpretarse, para garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, en el sentido de que sólo se refieren a situaciones que existen con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de su tenor, finalidades o sistema se desprenda claramente que debe atribuirse tal efecto (véanse las sentencias de 24 de septiembre de 2002, *Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión*, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec, EU:C:2002:524, apartado 119 y jurisprudencia citada, y de 1 de julio de 2009, *ThyssenKrupp Stainless/Comisión*, T-24/07, Rec, EU:T:2009:236, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 113 Además, según la jurisprudencia, el legislador dispone de la facultad de establecer una diferencia entre la fecha de entrada en vigor de la norma adoptada por él y la fecha de aplicación de la misma, retrasando la segunda con respecto a la primera. Este mecanismo permite en particular que, una vez que la norma ha entrado en vigor y ha quedado integrada así en el ordenamiento jurídico de la Unión, los Estados miembros y las instituciones de la Unión cumplan, basándose en dicha norma, las obligaciones previas que les incumban y que se revelen indispensables para su plena aplicación posterior a todos los sujetos de Derecho a los que esté destinada (sentencia de 17 de noviembre de 2011, *Homawoo*, C-412/10, Rec, EU:C:2011:747, apartado 24).
- 114 Si una medida administrativa precisa que surtirá efectos a partir de una fecha determinada, esto implica que sus efectos empezarán a producirse el mismo día de la fecha indicada (sentencia de 14 de abril de 1970, *Cafiero/Comisión*, 42/69, Rec, EU:C:1970:23, p. 161, apartado 7).
- 115 De ello se deriva que el Reglamento nº 884/2006 era aplicable a partir del 1 de octubre de 2006, sin perjuicio de disposiciones específicas que establecieron la aplicación de algunas de sus disposiciones en una fecha anterior a la de su efectividad según se establece en su artículo 15, párrafo segundo.
- 116 La República Italiana invoca una supuesta aplicación retroactiva por la Comisión del Reglamento nº 884/2006 por lo que se refiere a la obligación de realizar los controles de inventario, en la medida en que el artículo 8 de dicho Reglamento introdujo por primera vez una obligación de elaborar un inventario anual para operaciones ya realizadas desde hacia un cierto tiempo en el momento de su entrada en vigor.
- 117 A este respecto, es importante señalar que ningún considerando ni ninguna disposición del Reglamento nº 884/2006 puede entenderse en el sentido de que tiendan a establecer el momento inicial de la efectividad de lo dispuesto en el artículo 8 de dicho Reglamento en una fecha distinta de la que resulta de su artículo 15, párrafo segundo. Por lo tanto, dicha disposición debe considerarse aplicable a partir del 1 de octubre de 2006.
- 118 Del informe de síntesis se desprende que la Comisión invocó la citada disposición en relación con la corrección del 5 % relativa al ejercicio contable 2006, que se extiende del 1 de octubre de 2005 al 30 de septiembre de 2006.

- 119 Por lo tanto, la Comisión violó los principios de irretroactividad de las normas y de protección de la confianza legítima cuando aplicó el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 a la obligación que incumbía a las autoridades italianas de establecer un inventario durante el ejercicio contable 2006.
- 120 En respuesta a una pregunta planteada por escrito del Tribunal, la Comisión admitió que era el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90 y no el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 el que resultaba aplicable en el presente caso, *ratione temporis*, a la obligación de establecer un inventario anual.
- 121 Así pues, es preciso examinar si tal error, cometido por la Comisión, supone que la Decisión impugnada adolece de un vicio meramente formal o, por el contrario, de un vicio sustancial de forma que puede implicar su anulación por lo que se refiere a la corrección del 5 %, debido a la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- 122 La Comisión explica que, en el procedimiento administrativo, hizo referencia al artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 en la medida en que se trataba del Reglamento vigente durante el desarrollo de dicho procedimiento, sobre cuya base indicó a las autoridades italianas las medidas correctoras que se debían adoptar. Sin embargo, la Comisión sostiene, en esencia, que la obligación establecida en el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 no era nueva, extremo que confirmó el cuadro de correspondencias anexo a dicho Reglamento, según el cual, lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 corresponde a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90.
- 123 Sobre este particular, es preciso recordar que el principio de seguridad jurídica, que es un principio general del Derecho de la Unión, exige que éste sea claro y su aplicación previsible para todos los interesados. Este imperativo requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición del Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base jurídica y que prescribe la forma jurídica que el acto debe revestir (véanse las sentencias de 12 de diciembre de 2007, Italia/Comisión, T-308/05, Rec, EU:T:2007:382, apartado 123 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2011, Polonia/Comisión, T-4/06, EU:T:2011:546, apartado 82 y jurisprudencia citada).
- 124 Por lo que respecta al examen de la obligación de motivación de los actos creadores de efectos jurídicos, la omisión de la referencia a una disposición concreta puede no constituir un vicio sustancial cuando la base jurídica de un acto pueda determinarse apoyándose en otros elementos de éste. Una referencia expresa es, sin embargo, indispensable cuando, sin ella, los interesados y el juez de la Unión carezcan de certeza respecto al fundamento jurídico concreto (véanse las sentencias Italia/Comisión, citada en el apartado 123 *supra*, EU:T:2007:382, apartado 124 y jurisprudencia citada, y Polonia/Comisión, citada en el apartado 123 *supra*, EU:T:2011:546, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 125 En el presente caso, es importante señalar que el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, al que la Comisión hace referencia únicamente en sus escritos ante el Tribunal, no fue invocado ni en la Decisión impugnada, ni en el informe de síntesis, ni en el procedimiento administrativo. La Comisión invocó, en efecto, el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006.
- 126 No obstante, tal error de base jurídica, meramente formal, no puede llevar a la anulación de la Decisión impugnada por violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- 127 En primer lugar, dicho error no impidió a la República Italiana determinar las obligaciones cuyo incumplimiento le reprochó la Comisión. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, invocado por la Comisión en la Decisión impugnada, no introdujo por primera vez, poco antes de finalizar el ejercicio contable 2006, una obligación de establecer un inventario anual, puesto que esta obligación ya estaba prevista, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 884/2006, en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, como alega

la Comisión. Las obligaciones que se derivan para el organismo pagador de las disposiciones resultantes del artículo 3 del Reglamento nº 3492/90 son idénticas a las establecidas en las disposiciones resultantes del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, en el que la Comisión basó su Decisión, ya que ambos artículos establecen la obligación de realizar un inventario anual durante cada ejercicio contable (véanse los posteriores apartados 137 y 138).

- 128 La República Italiana no fundamenta en absoluto la alegación en la que refuta la continuidad entre el Reglamento nº 3492/90 y el Reglamento nº 884/2006. Ahora bien, es preciso destacar que del artículo 14, párrafo segundo, del Reglamento nº 884/2006 se desprende que las referencias a los Reglamentos derogados por éste —en particular, el Reglamento nº 3492/90— se entenderán como referencias a dicho Reglamento y se leerán de acuerdo con el cuadro de correspondencias que figura en el anexo XVI. Según este cuadro, el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90 corresponde al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 884/2006. Los textos confirman, así, la continuidad entre las obligaciones consistentes en establecer un inventario anual de los productos que sean objeto de intervención, que se aplican a partir del ejercicio 2006 conforme al Reglamento nº 884/2006 y las preexistentes, con arreglo al Reglamento nº 3492/90.
- 129 La República Italiana no puede invocar válidamente a este respecto que no tenía conocimiento de las obligaciones que se derivaban para las autoridades nacionales del artículo 3 del Reglamento nº 3492/90. Aun cuando la Comisión no invocó, por error, esta disposición en el procedimiento administrativo, de reiterada jurisprudencia resulta que las disposiciones del Derecho de la Unión constituyen, a partir del momento de su publicación en el Diario Oficial, el único Derecho positivo en la materia, cuyo conocimiento se presume (véase la sentencia de 5 de junio de 1996, Günzler Aluminium/Comisión, T-75/95, Rec, EU:T:1996:74, apartado 50 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, la República Italiana no podía ignorar la existencia de la obligación de establecer un inventario anual de los productos sujetos a intervención en forma de almacenamiento público durante cada ejercicio contable como resultaba del artículo 3 del Reglamento nº 3492/90.
- 130 En segundo lugar, de lo anterior se desprende que, aun cuando la Comisión hubiera basado la corrección del 5 % en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, habría llegado al mismo resultado sobre el fondo, a saber, habría constatado que las autoridades italianas no habían realizado un inventario anual durante el ejercicio contable 2006. En consecuencia, el error en la identificación de la disposición aplicable *ratione temporis* a la obligación de establecer un inventario anual no tuvo, en ningún caso, ninguna influencia decisiva sobre el resultado del examen sobre el fondo realizado por la Comisión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia Günzler Aluminium/Comisión, citada en el apartado 129 *supra*, EU:T:1996:74, apartado 55).
- 131 En este contexto, es importante señalar, además, que la Comisión también invocó en la Decisión impugnada el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 por lo que se refiere a las obligaciones de las autoridades nacionales de realizar los controles anuales de inventario en forma de inspecciones físicas de los almacenes (véase el anterior apartado 96) y no la disposición equivalente del Reglamento nº 884/2006, a saber, según el cuadro de correspondencias que figura en el anexo XVI de este Reglamento, el «Anexo I, punto A. I» del mismo Reglamento. En consecuencia, procede desestimar por inoperante la imputación relativa a la violación del principio de seguridad jurídica y de confianza legítima en la medida en que las autoridades italianas confiaron en la aplicación del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 para determinar las obligaciones relativas a los controles anuales de inventario correspondientes al ejercicio contable 2006 (véase el anterior apartado 99).
- 132 De lo anterior se desprende que la República Italiana no puede invocar válidamente en el presente caso una violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas y protección de la confianza legítima por lo que se refiere a la aplicación del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006. Por consiguiente, procede desestimar la presente imputación en su totalidad.

Sobre la imputación relativa a la interpretación y aplicación erróneas del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y de su anexo I, así como del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, en su versión modificada por el anexo del Reglamento nº 915/2006

- 133 Como se ha recordado en el anterior apartado 96, de la Decisión impugnada se desprende que se impuso a la República Italiana la corrección del 5 % en relación con el ejercicio económico 2006 debido a «controles de existencias realizados tardíamente» infringiendo el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96. Según el informe de síntesis, dicha falta expuso a los fondos a un riesgo financiero, puesto que los demás controles realizados por lo que se refiere al ejercicio contable 2006 no permitieron demostrar la presencia efectiva en los almacenes de todas las cantidades consignadas en la contabilidad de existencias ni, por lo tanto, garantizar que los gastos de almacenamiento y otros gastos se pagaron basándose en datos correctos.
- 134 La República Italiana sostiene haber realizado una serie de controles sobre la venta del azúcar objeto de intervención, en particular, mediante una contabilidad mensual cuya copia se presentó ante el Tribunal. Por otra parte, considera que el sistema informático del registro de carga y descarga aplicado permitía controlar y actualizar diariamente el estado de las existencias, siguiendo así todos sus movimientos. Por lo tanto, las autoridades italianas se esforzaron por realizar los controles de entrada y salida del producto así como los de sus existencias, como quedaban en el almacén, comprobando todas las cantidades «como si se estuviera permanentemente en período de inventario».
- 135 La Comisión rebate las alegaciones de la República Italiana.
- 136 Como resulta de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 31, los fondos agrícolas europeos financian únicamente las intervenciones realizadas conforme a las disposiciones de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Por lo tanto, es preciso apreciar los elementos que supuestamente fallaron y dieron lugar a la corrección financiera impugnada, a la luz de las obligaciones específicas que se derivan para las autoridades nacionales de la normativa de la Unión en cuanto a los controles de almacenamiento de los productos en régimen de intervención.
- 137 En virtud del artículo 3 del Reglamento nº 3492/90:
- «Los organismos de intervención procederán, durante cada ejercicio, a la realización de un inventario para cada producto que haya sido objeto de intervenciones comunitarias.
- Cotejarán los resultados de este inventario con los datos de la contabilidad; las diferencias cuantitativas observadas deberán contabilizarse, de conformidad con el artículo 5, así como las diferencias cualitativas detectadas en las comprobaciones.»
- 138 Esta disposición fue derogada por el artículo 14, párrafo primero, del Reglamento nº 884/2006 a partir del 1 de octubre de 2006 y sustituido, conforme al cuadro de correspondencias que figura en el anexo XVI, por la disposición equivalente del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, que establece una obligación idéntica para el organismo pagador de establecer un inventario anual durante cada ejercicio contable.
- 139 El artículo 2, apartado 3, letra a), del Reglamento nº 884/2006 define el ejercicio contable como el período comprendido entre el 1 de octubre de un año y el 30 de septiembre del año siguiente.
- 140 El artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 establece lo siguiente:
- «1. El organismo de intervención garantizará la exactitud de los datos recogidos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3. A tal fin, efectuará, durante todo el año y en la medida de lo posible a intervalos irregulares y sin previo aviso, controles en los lugares de almacenamiento.

Una vez al [año], como mínimo, cada lugar de almacenamiento será objeto de un control de conformidad con las disposiciones que figuran en el Anexo III y que versará en particular sobre:

- a) el procedimiento de recogida de la información contemplada en los artículos 2 y 3;
- b) la conformidad de los datos contables en posesión del almacenista con los que hayan sido transmitidos al organismo de intervención; y
- c) la presencia física en almacén de las cantidades mencionadas en la contabilidad del almacenista que hayan servido de base a la última relación mensual enviada por el almacenista, evaluada visualmente o, en caso de duda o discrepancia, recurriendo a la pesada o a la medición.

La presencia física quedará establecida mediante una inspección física suficientemente representativa, que se refiera como mínimo a los porcentajes que figuran en el Anexo III del presente Reglamento y que permita concluir la presencia real en las existencias de la totalidad de las cantidades inscritas en la contabilidad material.

[...]]»

- ¹⁴¹ El Reglamento nº 2148/96 también fue derogado, a partir del 1 de octubre de 2006, por el Reglamento nº 884/2006. Según el cuadro de correspondencias que figura en el anexo XVI de este último Reglamento, el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 corresponde al «Anexo I, punto A. I» del Reglamento nº 884/2006.
- ¹⁴² Las disposiciones de inspección física de las existencias de la intervención pública de productos agrícolas, recogidas en el anexo III del Reglamento nº 2148/96, se modificaron mediante el Reglamento nº 915/2006. En este contexto, el anexo III del Reglamento nº 2148/96 fue modificado para incluir nuevas disposiciones relativas a los procedimientos de inspecciones físicas aplicables al azúcar a granel («VII — Azúcar a granel») y al azúcar envasado («VIII — Azúcar envasado») (véase también el anterior apartado 101).
- ¹⁴³ De las disposiciones anteriormente mencionadas se desprende que el organismo pagador debe realizar el inventario anual durante cada ejercicio contable y que los resultados de dicho inventario deben cotejarse con los datos contables, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006. Tal ejercicio contable se extiende desde 1 de octubre de un año hasta el 30 de septiembre del año siguiente. El inventario anual se realiza, en particular, sobre la base de los resultados de los controles mencionados en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, efectuados mediante la inspección física *in situ* de los almacenes, según los procedimientos contemplados en el anexo III de dicho Reglamento. Estas comprobaciones a través de la inspección física de los lugares de almacenamiento son, según la jurisprudencia, esenciales para garantizar la regularidad de los gastos relativos al almacenamiento y constituyen controles fundamentales en el sentido del anexo 2 del documento VI/5330/97 (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2006, Grecia/Comisión, T-251/04, EU:T:2006:165, apartado 79).
- ¹⁴⁴ De lo anterior se desprende que el fallo consistente en no haber realizado controles de inventario antes del 30 de septiembre de 2006 es contrario a lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 en relación con el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006.
- ¹⁴⁵ Las autoridades italianas no negaron durante el procedimiento administrativo no haber ejecutado los controles de inventario a 30 de septiembre de 2006, como resulta, en concreto, del acta de la reunión bilateral y del punto 5, último párrafo, del informe del órgano de conciliación.

- 146 La República Italiana tampoco lo niega verdaderamente ante el Tribunal. Por un lado, vista su argumentación, resulta que no niega que le incumbía esta obligación en virtud del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, que invoca para indicar que las autoridades italianas confiaron en que esta disposición seguiría estando vigente hasta el 30 de septiembre de 2006 (véase el anterior apartado 131).
- 147 Por otro lado, en sus escritos ante el Tribunal, alega que Agecontrol había realizado, en febrero de 2007, controles de inventario cualitativos y cuantitativos y establecido el estado de las existencias a 30 de septiembre de 2006. En respuesta a una pregunta formulada por escrito del Tribunal, la República Italiana confirmó que dichas afirmaciones debían entenderse en el sentido de que indicaban que los controles de inventario no se ejecutaron hasta febrero de 2007 por Agecontrol, que remitió después a la Comisión el documento de síntesis relativo a dichos controles.
- 148 En cambio, la República Italiana alega, en esencia, que los demás controles realizados por las autoridades italianas relativos al almacenamiento del azúcar —en concreto, los controles de entrada y salida del producto, durante los cuales también se ejecutaron algunos controles sobre la cantidad de azúcar almacenado, la contabilidad mensual y el sistema informático del registro de carga y descarga cuyo objeto era actualizar diariamente el estado de las existencias— permitían garantizar el mismo resultado que los controles de inventario, a saber, cerciorarse de que los gastos de almacenamiento se pagarían por el azúcar efectivamente presente en el almacén.
- 149 Sobre este particular, es importante señalar que la existencia de los controles invocados por la República Italiana no basta para paliar las insuficiencias señaladas en la Decisión impugnada y en el informe de síntesis por lo que se refiere a la falta de ejecución de los controles anuales de inventario a 30 de septiembre de 2006.
- 150 La obligación de efectuar los controles anuales de inventario durante cada ejercicio contable se estableció expresamente en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 y en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, como se ha recordado en los anteriores apartados 143 y 144.
- 151 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, cuando un reglamento instaura medidas específicas de control, los Estados miembros están obligados a aplicarlas, no siendo necesario apreciar si su tesis, según la cual un sistema de control diferente sería más eficaz, está o no bien fundada (véanse las sentencias de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, C-130/99, Rec, EU:C:2002:192, apartado 87 y jurisprudencia citada, y de 28 de marzo de 2007, España/Comisión, T-220/04, EU:T:2007:97, apartado 89 y jurisprudencia citada).
- 152 Además, como destacó la Comisión en el punto 6.1.3 del informe de síntesis, del documento VI/5330/97 resulta que «los controles de sustitución no pueden considerarse automáticamente compensatorios de la falta de conformidad» y que, «cuando los reglamentos imponen expresamente una comprobación especial, el Estado miembro no puede sino efectuar dicha comprobación o acudir a la autoridad para obtener una dispensa».
- 153 La República Italiana sostiene erróneamente que los controles de inventario no eran necesarios, por la supuesta razón de que, en cualquier caso, se efectuarían obligatoriamente en el momento de la entrada y de la salida de las existencias y que las cantidades de azúcar en existencias se determinarían en ese momento. En efecto, no puede ignorar la obligación de controlar, al menos una vez al año, cada almacén, obligación que se deriva del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, mediante inspecciones físicas. A este respecto, la necesidad de un control anual y no únicamente de un control realizado a la entrada y a la salida de las existencias se justifica por el hecho de que las condiciones de almacenamiento pueden conllevar una modificación de las cantidades almacenadas. La comprobación del estado de las existencias en el control anual permite así evitar que los fondos de la Unión

soporten unos gastos de almacenamiento inútiles, es decir, los relativos a unas cantidades de azúcar que no existen o que ya no existen (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 2 de febrero de 2012, Grecia/Comisión, T-469/09, EU:T:2012:50, apartados 127 y 128).

- 154 Además, los controles de inventario mediante las inspecciones físicas de los almacenes son esenciales para cotejar los datos contables con la situación real de las existencias de los productos sujetos a intervención y para llegar a la conclusión de la presencia efectiva en los almacenes de todas las cantidades consignadas en la contabilidad de existencias. Según la jurisprudencia, el control administrativo y la inspección sobre el terreno fueron concebidos por el legislador de la Unión como dos medios de comprobación que, aun cuando son distintos, se complementan recíprocamente (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión, C-41/94, Rec, EU:C:1996:366, apartado 43). Ni llevar una contabilidad mensual, ni los controles del azúcar a la entrada y a la salida de los almacenes, ni el sistema informatizado del registro de cargas y descargas podrían ofrecer, en ningún caso, el mismo grado de fiabilidad que los controles anuales de inventario efectuados mediante inspecciones físicas de los almacenes que permiten cotejar los datos resultantes de la contabilidad de existencias con los obtenidos en dichas inspecciones.
- 155 Por último, es necesario recordar que un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que establecen las normas del Derecho de la Unión. En particular, un Estado miembro no puede invocar dificultades prácticas para justificar la falta de aplicación de los controles adecuados (véanse las sentencias de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión, C-28/89, Rec, EU:C:1991:67, apartado 18 y jurisprudencia citada, y de 12 de noviembre de 2010, Italia/Comisión, T-95/08, EU:T:2010:464, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 156 Por consiguiente, aun suponiéndolas acreditadas, la República Italiana no puede referirse válidamente a las dificultades que presuntamente encontró en la programación de los controles con Agecontrol.
- 157 De lo anterior resulta que la declaración realizada en el presente caso por la Comisión, de que los controles anuales de inventario relativos al ejercicio económico 2006 no se habían realizado antes del 30 de septiembre de 2006, constituye un elemento que puede suscitar serias dudas, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 32, en cuanto a la aplicación de un conjunto adecuado y eficaz de controles que permitan garantizar que sólo los gastos relativos al azúcar efectivamente presente en los lugares de almacenamiento sean asumidos por los fondos. La República Italiana no ha presentado ningún elemento que pueda contradecir dicha declaración y, por lo tanto, no ha aportado la prueba detallada y completa de la realidad de dichos controles y de la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 33.
- 158 Así pues, la Comisión consideró legítimamente que la ejecución tardía de los controles anuales de las existencias de azúcar en el sentido de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 en relación con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006, representaba un riesgo para los fondos, riesgo que no podía compensarse íntegramente mediante los demás controles invocados por las autoridades italianas.
- 159 Esta conclusión no queda invalidada por la alegación de la República Italiana de que el Reglamento nº 2148/96 «no se refería al producto “azúcar”».
- 160 Ciertamente, es exacto, como alega la República Italiana, que el Reglamento nº 2148/96 no contenía, al principio, ninguna disposición que detallase los procedimientos de inspección física de los almacenes de azúcar, que sólo se introdujeron mediante el Reglamento nº 915/2006, en vigor el 29 de junio de 2006 y aplicable a la campaña de comercialización 2005/2006 sin perjuicio de las disposiciones transitorias previstas en dicho Reglamento (véase el anterior apartado 101).

- 161 Sin embargo, las disposiciones introducidas por el Reglamento nº 915/2006 establecen los procedimientos de inspección física de los lugares de almacenamiento por lo que se refiere al azúcar, mientras que la propia obligación de realizar dichos controles ya se había establecido en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 por lo que respecta a todos los productos agrícolas almacenados en intervención pública. Pues bien, como se ha señalado en los anteriores apartados 102 y 103, la imputación de la Comisión no se basa en la inobservancia de los procedimientos de inspección física de los lugares de almacenamiento del azúcar introducidos por el Reglamento nº 915/2006, sino en la ejecución tardía de los controles anuales de inventario, en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 y del artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006.
- 162 En cualquier caso, la República Italiana no demuestra cómo la inexistencia de los procedimientos de inspección física de los lugares de almacenamiento, por lo que se refiere al azúcar, o su introducción mediante el Reglamento nº 915/2006 explicarían, *per se*, la ejecución tardía de los controles anuales de inventario por lo que respecta a este producto.
- 163 Además, como subraya la Comisión, nada prohibía a la República Italiana aplicar procedimientos de control de los lugares de almacenamiento análogos a los establecidos para los demás productos, como sostiene haber hecho respecto a otros tipos de controles.
- 164 Sobre este particular, es preciso recordar que incumbe a los Estados miembros efectuar controles adecuados, a efectos de un sistema eficaz de control y de vigilancia, aunque la normativa de la Unión no haya definido de manera exhaustiva las modalidades de esos controles (véase la sentencia de 31 de enero de 2012, España/Comisión, T-206/08, EU:T:2012:33, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 165 De lo anterior se desprende que la presente imputación no está fundada y que procede desestimarla.

Sobre la imputación relativa a la violación del principio de proporcionalidad

- 166 Por lo que respecta a la alegación de que la corrección aplicada en el presente caso es desproporcionada, es necesario señalar previamente que esta imputación no versa sobre el método mediante el cual llegó la Comisión al importe de 781 044 euros por aplicación de la corrección a tanto alzado del 5 % al ejercicio económico 2006. En efecto, la República Italiana únicamente alega que la Comisión debió haber tenido en cuenta la modificación tardía, en junio de 2006, del régimen de intervención en forma de almacenamiento en el sector del azúcar mediante el Reglamento nº 884/2006 y el Reglamento nº 915/2006, es decir, durante el ejercicio contable 2006. Considera que la corrección del 5 % debió haberse aplicado como máximo en relación con el período posterior a la entrada en vigor de dichos Reglamentos. Además, según la República Italiana, la Comisión también debió haber tenido en cuenta los regímenes transitorios presuntamente contenidos en tales Reglamentos.
- 167 Pues bien, como se ha señalado en el marco del examen de las imputaciones primera y segunda del tercer motivo, la entrada en vigor del Reglamento nº 884/2006 y del Reglamento nº 915/2006 no tuvo repercusión alguna en las obligaciones que recaían sobre las autoridades italianas en lo referente a la aplicación de un sistema de control de inventario, en la medida en que dichos Reglamentos no modificaron las obligaciones respecto de las que se señalaron incumplimientos en el presente caso (véanse, en particular, los anteriores apartados 127 y 161).
- 168 Por lo tanto, procede desestimar la imputación relativa a la violación del principio de proporcionalidad debido a la modificación del régimen de que se trata durante el ejercicio 2006.

- 169 En cualquier caso, basta con recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la Comisión puede rechazar que la asunción de la totalidad de los gastos efectuados si comprueba que no existen mecanismos de control suficientes (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2005, Países Bajos/Comisión, C-318/02, EU:C:2005:104, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 170 En el presente caso, resulta que los incumplimientos señalados por los Servicios de la Comisión se refieren a la ejecución tardía de los controles que desempeñan una función principal en la determinación de la regularidad del gasto, de modo que podía concluirse razonablemente que el riesgo de pérdidas para los fondos era significativo. En consecuencia, el importe no reconocido por la Comisión, limitado al 5 % de los gastos de que se trata, no puede considerarse excesivo ni desproporcionado.
- 171 De lo anterior se desprende que, al imponer, en el presente caso, una corrección a tanto alzado que ascendía al 5 % de los gastos de que se trata, la Comisión no violó el principio de proporcionalidad en la medida en que el retraso en la ejecución de los controles de inventario incumplía las exigencias derivadas de la normativa de la Unión.
- 172 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo en su totalidad.
- b) Sobre el cuarto motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación
- 173 Según la República Italiana, la Comisión no motivó de modo suficiente en Derecho la desestimación de la propuesta del órgano de conciliación según la cual, la corrección asociada a la ejecución tardía de controles de inventario debía limitarse a los gastos de almacenamiento que se declararon entre la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006 y el fin del ejercicio económico 2006.
- 174 A este respecto, es preciso señalar, a semejanza de la Comisión, que las obligaciones relativas a los controles de inventario figuraban ya en la normativa anterior a la entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006 (véase el anterior apartado 161). Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, este último Reglamento no introdujo por primera vez las obligaciones respecto de las que se detectaron incumplimientos en el presente caso. En consecuencia, la entrada en vigor del Reglamento nº 915/2006 no tiene repercusión alguna sobre la existencia de las obligaciones de los Estados miembros por lo que se refiere a la obligación de realizar los controles de inventario como tal.
- 175 La Comisión explicó este hecho en el procedimiento administrativo, en particular, en su posición final de 3 de enero de 2011 tras el informe del órgano de conciliación. También lo mencionó en el punto 6.1.5 del informe de síntesis.
- 176 Además, como se ha recordado en el anterior apartado 72, en cualquier caso, la opinión del órgano de conciliación no vincula a la Comisión.
- 177 En consecuencia, conforme a la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 91 a 93, la motivación de la Decisión impugnada debe considerarse suficiente y, por consiguiente, procede desestimar el presente motivo.
- c) Sobre la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 915/2006
- 178 Con carácter subsidiario respecto de los motivos tercero y cuarto, la República Italiana propone una excepción de ilegalidad del Reglamento nº 915/2006, en la medida en que éste introduce una obligación de realizar inventarios de las existencias finales de azúcar a sólo unos tres meses del nuevo

plazo para realizar los inventarios. Según la República Italiana, sería contrario a los principios invocados en el marco del tercer motivo imponer por vía reglamentaria unos comportamientos relativos a hechos pasados y sancionar su omisión mediante el procedimiento de corrección financiera.

- 179 La Comisión rebate las alegaciones de la República Italiana.
- 180 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 277 TFUE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de una decisión individual, el derecho a impugnar por vía incidental la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la Decisión impugnada (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, Rec, EU:C:1979:53, apartados 39 a 41, y de 20 de septiembre de 2011, Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión, T-394/08, T-408/08, T-453/08 y T-454/08, Rec, EU:T:2011:493, apartado 206 y jurisprudencia citada).
- 181 Sin embargo, como recuerda acertadamente la Comisión, una excepción de ilegalidad propuesta como cuestión incidental al amparo del artículo 277 TFUE, con ocasión de la impugnación en el litigio principal de la legalidad de una decisión, sólo es admisible si existe una conexión entre el acto controvertido y la norma cuya supuesta ilegalidad se alega. En efecto, dado que el artículo 277 TFUE no tiene por objeto permitir que una parte impugne la aplicabilidad de cualquier acto de carácter general al socaire de un recurso de cualquier tipo, el acto general cuya ilegalidad se invoca debe ser aplicable, directa o indirectamente, al caso objeto del recurso y debe existir un vínculo jurídico directo entre la decisión individual impugnada y el acto general de que se trate (véanse las sentencias Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión, citada en el apartado 180 *supra*, EU:T:2011:493, apartado 207 y jurisprudencia citada, y de 6 de septiembre de 2013, Deutsche Bahn y otros/Comisión, T-289/11, T-290/11 y T-521/11, Rec, EU:T:2013:404, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 182 En el presente caso, la demandante aduce la ilegalidad del Reglamento nº 915/2006. Ahora bien, como se ha señalado en los anteriores apartados 102 y 103, la Comisión no basó la Decisión impugnada en las disposiciones de dicho Reglamento, en la medida en que no reprochó a las autoridades italianas no haber seguido los procedimientos específicos de inspecciones físicas introducidos por el citado Reglamento, sino en el hecho de no haber realizado, a 30 de septiembre de 2006, los controles de inventario como tales, que ya se establecían en el artículo 4 del Reglamento nº 2148/96 y en el artículo 3 del Reglamento nº 3492/90, sustituido, en esencia, por el artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 (véase también el anterior apartado 161).
- 183 Así pues, la excepción de ilegalidad se dirige contra un Reglamento irrelevante para la resolución del litigio principal y que no presenta ningún vínculo jurídico directo con éste. Por consiguiente, procede declarar su inadmisibilidad.
- d) Sobre el sexto motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación, falta de pruebas y desnaturalización de los hechos
- 184 En el punto 6.1.3 del informe de síntesis, en el marco de la imputación relativa a la ejecución tardía de los controles de inventario y del riesgo que implica para los fondos, la Comisión hizo referencia a las 127 000 toneladas de azúcar que se retiraron de las existencias, sin comprobación ni pesado oficial, entre el 30 de septiembre de 2006, fecha en la que los controles de inventario debían haberse ejecutado, y el mes de febrero de 2007, fecha de su ejecución efectiva.
- 185 La República Italiana sostiene que la Comisión no ha demostrado tal declaración mediante prueba alguna y que, de este modo, ha desnaturalizado los hechos. Además, precisa que dichos movimientos se referían a operaciones de salida del producto.

- 186 En respuesta a una pregunta planteada por escrito del Tribunal, la Comisión indicó que había basado su declaración sobre la salida de las 127 000 toneladas de azúcar en un cuadro del sistema «E-Faudit», datado el 30 de marzo de 2007, que las autoridades italianas le habían remitido.
- 187 Es preciso señalar que el documento de que se trata, presentado por la Comisión con su respuesta a la pregunta del Tribunal, recoge los movimientos de las existencias de azúcar entre octubre de 2006 y febrero de 2007. De dicho documento resulta que la cantidad de azúcar presente en los almacenes a finales de febrero de 2007 era inferior a la cantidad de referencia a principios de octubre de 2006, concretamente en 127 000 toneladas salidas de las existencias de intervención sin movimiento físico.
- 188 La República Italiana no ha discutido la veracidad de los datos contenidos en dicho cuadro ni negado que las autoridades italianas lo hubieran remitido a la Comisión durante el procedimiento administrativo.
- 189 De lo anterior se deduce que la República Italiana sostiene indebidamente que la Comisión ha desnaturalizado los hechos y no ha presentado razones suficientes sobre el hecho de que las 127 000 toneladas en cuestión habían salido de las existencias de intervención sin movimiento físico entre octubre de 2006 y febrero de 2007, en la medida en que la prueba a este respecto fue proporcionada a la Comisión por las propias autoridades italianas.
- 190 En cualquier caso, es preciso recordar que la corrección del 5 % aplicada en el presente caso por la Comisión es una corrección a tanto alzado basada en el hecho de que la ejecución tardía de los controles anuales de inventario exponía a los fondos a un riesgo de perjuicio en la medida en que no cabía excluir que los gastos financieros y de almacenamiento injustificados, puesto que corresponden a cantidades de azúcar que faltan, hubieran podido cargarse a los fondos. Por lo tanto, no se trata de una corrección puntual que se aplica debido a gastos concretos y exactos soportados por los fondos, siendo así que una cantidad de azúcar, concretamente las 127 000 toneladas en cuestión, faltaba de las existencias.
- 191 La Comisión confirmó en la vista que la declaración relativa a la retirada de 127 000 toneladas de azúcar ausentes de los almacenes sin movimiento físico entre octubre de 2006 y febrero de 2007 le había servido para ilustrar las consecuencias de la realización tardía de los controles de inventario, al representar el retraso en la ejecución de los controles, según la Comisión, una fuente cierta de riesgo para los fondos. En efecto, como resulta de la respuesta de la Comisión a la pregunta planteada por escrito del Tribunal, las cantidades efectivamente presentes en los almacenes durante la campaña 2005/2006, cuyos gastos de almacenamiento se atribuyeron a los fondos correspondientes al ejercicio económico 2006, podían haber sido diferentes respecto de las cantidades presentes en febrero de 2007, comprobadas a raíz de los controles efectuados en ese momento por Agecontrol.
- 192 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el sexto motivo.
- e) Sobre el séptimo motivo, basado en vicios sustanciales de forma, por falta de motivación y falta de pruebas en cuanto al supuesto riesgo de perjuicio para los fondos, así como en la violación del principio de eficacia
- 193 La República Italiana sostiene que carece de motivación la apreciación de la Comisión de que los controles cualitativo y cuantitativo del azúcar a la entrada y a la salida, no criticados por la Comisión, no podrían tener la misma eficacia que los inventarios.
- 194 Considera que la Comisión tampoco aportó, en respuesta a las afirmaciones de que los intereses de los fondos habían sido ampliamente protegidos, la prueba del riesgo concreto que habrían corrido los fondos y que desnaturalizó hechos acreditados mediante los documentos presentados por las autoridades italianas en apoyo de dichas afirmaciones.

- 195 Como se ha señalado en el anterior apartado 158, la Comisión no incurrió en error al declarar que la ejecución tardía de los controles anuales de inventario de las existencias de azúcar podía exponer a los fondos a un riesgo importante y que los demás controles realizados por las autoridades italianas sobre el azúcar almacenado no podían compensar dicho riesgo.
- 196 En estas circunstancias, la República Italiana sostiene en vano que, por lo que respecta a los gastos relativos al almacenamiento del azúcar durante el ejercicio económico 2006, la Comisión no ha demostrado la existencia de un riesgo para el fondo. En efecto, es preciso recordar que el legislador de la Unión estimó que los controles anuales de inventario, en particular mediante la inspección física de los almacenes, eran necesarios para demostrar la presencia efectiva en ellos de todas las cantidades del producto consignadas en la contabilidad de existencias y que impuso obligaciones a los Estados miembros a este respecto, en concreto, la de efectuar, al menos una vez al año, controles de las existencias mediante inspecciones físicas de los lugares de almacenamiento y la de realizar el inventario anual durante cada ejercicio contable. Al imponer tales obligaciones, el legislador estimó, implícita pero ciertamente, que su incumplimiento implicaba de oficio un riesgo para el fondo (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 17 de mayo de 2013, Grecia/Comisión, T-294/11, EU:T:2013:261, apartado 131).
- 197 Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la demandante, garantizando la eficacia de las disposiciones que establecen la obligación de realizar los controles anuales de inventario de las existencias la Comisión declaró, en el presente caso, que las autoridades italianas no habían cumplido la obligación de terminar los controles de inventario a más tardar el 30 de septiembre de 2006 y aplicó una corrección a este respecto. De este modo, la Comisión consideró fundadamente que existía un riesgo para los fondos y precisó correctamente su alcance.
- 198 Además, según reiterada jurisprudencia, si bien incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, una vez probada, corresponde al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse del incumplimiento de las normas de la Unión (véanse las sentencias de 12 de septiembre de 2007, Finlandia/Comisión, T-230/04, EU:T:2007:259, apartado 159 y jurisprudencia citada, y Grecia/Comisión, citada en el apartado 77 *supra*, EU:T:2013:32, apartado 330 y jurisprudencia citada). En el presente caso, es importante señalar que las alegaciones expuestas por la República Italiana no demuestran tal error.
- 199 De lo anterior se deduce, por último, que la Decisión impugnada no adolece del vicio de falta de motivación en la medida en que la Comisión explicó de modo suficiente en Derecho los elementos fácticos y jurídicos en los que había basado la corrección del 5 %, de modo que la República Italiana podía preparar eficazmente su defensa y el Tribunal ejercer su control. Por lo tanto, conforme a la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 91 a 93, la Comisión no estaba obligada a motivar más la declaración de que los demás controles realizados por las autoridades italianas sobre las existencias de azúcar no garantizaban la exclusión del riesgo para los fondos vinculado a la asunción de los gastos de almacenamiento del producto ausente de los almacenes.
- 200 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar asimismo el séptimo motivo y, por lo tanto, el recurso en su totalidad.

Costas

- 201 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 202 Por haber sido desestimados todos los motivos invocados por la República Italiana, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) La República Italiana cargará con sus propias costas, así como con aquellas en que haya incurrido la Comisión Europea.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de junio de 2015.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	1
Procedimiento y pretensiones de las partes	4
Fundamentos de Derecho	5
A. Sobre la admisibilidad del recurso en la medida en que tiene por objeto la anulación de los escritos de la Comisión de fechas 3 de febrero de 2010 y 3 de enero de 2011	5
B. Sobre el fondo	6
1. Consideraciones preliminares	6
2. Sobre la corrección financiera a tanto alzado del 10 % que se refiere a los gastos relativos al incremento del 35 % de los gastos de almacenamiento en relación con los ejercicios 2006 a 2009	7
a) Sobre el alcance del primer motivo	7
b) Sobre el primer motivo, basado en vicios sustanciales de forma debido a la inexistencia de instrucción, en un error de apreciación y en la infracción del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001	9
Sobre los controles que se imponen a las autoridades nacionales en virtud del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001	9
Sobre los controles ejecutados por las autoridades italianas en el marco de la aplicación del artículo 9, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 1262/2001	11
c) Sobre el segundo motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación ...	15
3. Sobre la corrección financiera a tanto alzado del 5 % por la ejecución tardía de los controles de inventario en relación con el ejercicio económico 2006	17
a) Sobre el tercer motivo, basado en la infracción e interpretación errónea del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y de su anexo I, así como del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, en su versión modificada por el anexo del Reglamento nº 915/2006, y en la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas, protección de la confianza legítima y proporcionalidad	17
Sobre la imputación relativa a la violación de los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas y protección de la confianza legítima	18
– Sobre el Reglamento nº 915/2006	18
– Sobre el Reglamento nº 884/2006	19
Sobre la imputación relativa a la interpretación y aplicación erróneas del artículo 8 del Reglamento nº 884/2006 y de su anexo I, así como del artículo 4 del Reglamento nº 2148/96, en su versión modificada por el anexo del Reglamento nº 915/2006	23
Sobre la imputación relativa a la violación del principio de proporcionalidad	27

b) Sobre el cuarto motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación	28
c) Sobre la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 915/2006	28
d) Sobre el sexto motivo, basado en vicios sustanciales de forma por falta de motivación, falta de pruebas y desnaturalización de los hechos	29
e) Sobre el séptimo motivo, basado en vicios sustanciales de forma, por falta de motivación y falta de pruebas en cuanto al supuesto riesgo de perjuicio para los fondos, así como en la violación del principio de eficacia	30
Costas	31