

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 7 de octubre de 2004 *

En el asunto C-153/01,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial interpuesto con arreglo al artículo 230 CE,

presentado el 9 de abril de 2001,

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues y R. Schintgen y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas por las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de mayo de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Reino de España solicita la anulación parcial, en la parte que le afecta, de la Decisión 2001/137/CE de la Comisión, de 5 de febrero de 2001, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 50, p. 9; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

El marco jurídico

La financiación de los gastos con cargo al FEOGA

- ² El Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 729/70»), dispone en sus artículos 1, apartado 2, letra b), y 3, apartado 1, que la sección de Garantía del FEOGA financiará las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.
- ³ A tenor del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70:

«La Comisión [...]

[...]

- c) decidirá los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria dispuesta en los artículos 2 y 3 si comprobare que los gastos no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias.

Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro en cuestión serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro podrá solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar sus respectivas posiciones en un plazo de cuatro meses; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que ésta examinará antes de adoptar una decisión de negativa de financiación.

La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada. Para ello la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Comunidad.

No podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión. [...]»

4 A tenor del artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 729/70:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para:

— asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,

— prevenir y perseguir las irregularidades,

— recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.»

- 5 Del artículo 8, apartado 2, párrafo primero, del mismo Reglamento se desprende que, si no se obtiene una recuperación total, las consecuencias financieras que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.
- 6 Según el artículo 9 del Reglamento nº 729/70, la Comisión puede adoptar determinadas medidas para verificar y completar las informaciones y los documentos que le transmitan las autoridades de los Estados miembros. En este sentido, puede ordenar la práctica de verificaciones sobre el terreno, en cuyo caso los agentes facultados por la Comisión para efectuar estas verificaciones tendrán acceso a los libros y a cualquier documento de otro tipo que tenga relación con los gastos financiados por el FEOGA.
- 7 El Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 729/70 en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6), fija, en particular, las obligaciones de los organismos de coordinación, que son los únicos representantes del Estado miembro de que se trate ante la Comisión. Estos organismos deben poner a disposición de esta última toda la información contable que se requiera para que los servicios de la Comisión puedan realizar los controles necesarios.
- 8 El anexo del Reglamento nº 1663/95 señala los criterios administrativos y contables que los organismos pagadores de los Estados miembros deben aplicar para garantizar un control eficaz de la admisibilidad de las solicitudes de ayuda y de la conformidad con la normativa comunitaria de los correspondientes pagos.

- 9 El artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de este Reglamento dispone:

«En el caso de que la Comisión, a raíz de un control, considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria, comunicará al Estado miembro de que se trate sus conclusiones e indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir de conformidad con la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70. La comunicación hará referencia al presente Reglamento. [...]»

- 10 El documento n° VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997 (en lo sucesivo, «documento n° VI/5330/97»), contiene las directrices que dicha institución se propone seguir para la aplicación de las correcciones financieras en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA. De acuerdo con estas directrices, cuando no pueda determinarse el nivel real de pagos irregulares y, por consiguiente, resulte imposible cuantificar el importe de las pérdidas financieras sufridas por la Comunidad, la Comisión aplicará correcciones financieras a tanto alzado que ascenderán, por lo general, al 2 %, 5 %, 10 % o 25 % de los gastos declarados, según la envergadura del riesgo de pérdida.
- 11 De las directrices contenidas en dicho documento se deduce que pueden distinguirse dos tipos de controles:

- «Los controles fundamentales son las comprobaciones materiales y administrativas necesarias para verificar los elementos sustantivos, en particular la existencia del solicitante, la cantidad, las condiciones cualitativas, incluido el cumplimiento de los plazos, las condiciones de cosecha, los períodos de retención, etc. Se efectúan sobre el terreno y mediante comprobaciones cruzadas con datos independientes como los del registro catastral.»

- «Los controles auxiliares son las operaciones administrativas necesarias para tramitar correctamente las solicitudes, como la comprobación del cumplimiento de los plazos de presentación, la detección de solicitudes presentadas por duplicado, los análisis de riesgo, la aplicación de las sanciones y la correcta supervisión de los procedimientos.»

- 12 A este respecto, el apéndice segundo del documento nº VI/5330/97 establece lo siguiente:

«Cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen o se apliquen de forma tan deficiente o infrecuente que resulten ineficaces para determinar la subvencionabilidad de la solicitud o prevenir la irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente la existencia de un alto riesgo de pérdidas para el Fondo.

Cuando se efectúen todos los controles fundamentales, pero no en el número, frecuencia ni con el rigor requeridos en los Reglamentos, está justificada una corrección del 5 %, ya que puede concluirse fundadamente que dichos controles no ofrecen el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes, así como la existencia de un riesgo significativo para el Fondo.

Cuando un Estado miembro ejecute correctamente los controles fundamentales, pero no realice uno o más controles auxiliares, está justificada una corrección del 2 % debido a la existencia de un menor riesgo de pérdidas para el Fondo y a la menor gravedad de la infracción.

[...]

No obstante, cuando un Estado miembro no aplique un sistema de control, o lo aplique de forma muy deficiente, y existan pruebas de numerosas irregularidades y de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas, está justificada una corrección del 25 %, al poderse asumir sin temor a equivocarse que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares puede acarrear pérdidas excepcionalmente elevadas al Fondo.»

El sector de la producción de aceite de oliva

- 13 Con el fin de obtener los datos necesarios para el conocimiento en la Comunidad del potencial de producción de aceitunas y de aceite de oliva y garantizar un mejor funcionamiento del régimen comunitario de ayudas a este último producto, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 154/75, de 21 de enero de 1975, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva (DO L 19, p. 1; EE 03/08, p. 72), modificado por el Reglamento (CEE) n° 3788/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, sobre adaptación, en razón de la adhesión de España y de Portugal, de determinados Reglamentos del sector de las materias grasas (DO L 367, p. 1; EE 03/40, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento n° 154/75»).
- 14 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 154/75 obliga a los Estados miembros productores de aceite de oliva a establecer un registro oleícola de las explotaciones oleícolas situadas en su territorio.
- 15 El artículo 1, apartado 2, párrafo tercero, segundo guión, del citado Reglamento, fijó un plazo para el establecimiento del registro oleícola en España que finalizó el 1 de noviembre de 1988.

- 16 Por otra parte, el Consejo aprobó el Reglamento (CEE) nº 2261/84, de 17 de julio de 1984, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232). El artículo 16, apartado 1, del Reglamento obliga a cada Estado miembro productor a crear y mantener al día ficheros permanentes informatizados que contengan todos los datos a los que se refiere este artículo.
- 17 Según el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3061/84 de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 288, p. 52; EE 03/32, p. 169), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 98/89 de la Comisión, de 17 de enero de 1989 (DO L 14, p. 14; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3061/84»), los Estados miembros introducirán en el fichero los datos del registro oleícola en cuanto estén disponibles.
- 18 El artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 3061/84 dispone que la puesta en marcha del fichero deberá producirse antes del 31 de octubre de 1990.

El sector del consumo de aceite de oliva

- 19 Las normas generales relativas a la ayuda al consumo para el aceite de oliva están contenidas en el Reglamento (CEE) nº 3089/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978 (DO L 369, p. 12; EE 03/15, p. 100), modificado por el Reglamento (CEE) nº 3461/87 del Consejo, de 17 de noviembre de 1987 (DO L 329, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3089/78»). Con arreglo a su artículo 4, la ayuda se concederá al aceite de oliva producido en la Comunidad que cumpla los requisitos señalados en dicho Reglamento.

- 20 En virtud de lo dispuesto en el artículo 7, párrafo primero, del Reglamento n° 3089/78, los Estados miembros establecerán un sistema de control que garantice que el producto para el que se haya solicitado la ayuda cumpla las condiciones para beneficiarse de la misma.
- 21 El Reglamento (CEE) n° 2677/85 de la Comisión, de 24 de septiembre de 1985 (DO L 254, p. 5; EE 03/38, p. 10), establece las modalidades de aplicación del régimen de ayuda al consumo de aceite de oliva. El artículo 12 de dicho Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 571/91 de la Comisión, de 8 de marzo de 1991 (DO L 63, p. 19; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2677/85»), regula el contenido de los controles sobre el terreno. El apartado 1, párrafo primero, de este artículo dispone que, a efectos de los controles señalados en el artículo 7 del Reglamento n° 3089/78, los Estados miembros procederán a comprobar la contabilidad de existencias de todas las empresas autorizadas.
- 22 Conforme al artículo 12, apartado 6, del Reglamento n° 2677/85, si la autoridad competente comprueba que la solicitud de ayuda se refiere a una cantidad superior a aquella por la que se ha reconocido el derecho a la ayuda, el Estado miembro retirará a la mayor brevedad la autorización, sin perjuicio de otras sanciones que puedan imponerse.

El sector de la leche y de los productos lácteos

- 23 A tenor del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1):

«A partir del 1 de abril de 1993 y durante siete nuevos períodos consecutivos de doce meses, se establece una tasa suplementaria con cargo a los productores de leche de vaca por las cantidades de leche o de equivalentes de leche que se entreguen

a un comprador o se vendan directamente para su consumo durante el período de doce meses en cuestión y que sobrepasen la cantidad que se determine.

La tasa se fija en el 115 % del precio indicativo de la leche.»

24 Según el artículo 2, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 3950/92:

«1. Se adeudará la tasa por todas las cantidades de leche o de equivalentes de leche comercializadas durante el período de doce meses en cuestión que rebasen una u otra de las cantidades contempladas en el artículo 3. Dicha tasa se distribuirá entre los productores que hayan contribuido al rebasamiento.

Con arreglo a la decisión del Estado miembro, la contribución de los productores al pago de la tasa adeudada se determinará, se hayan reasignado o no las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea por parte del comprador en función del rebasamiento que subsista después de haber repartido, proporcionalmente a las cantidades de referencia de las que dispone cada uno de dichos productores, las cantidades de referencia inutilizadas, ya sea a nivel nacional en función del rebasamiento de la cantidad de referencia de la que dispone cada uno de dichos productores.

2. En el caso de las entregas, el comprador responsable del pago de la tasa abonará al organismo competente del Estado miembro, antes de una fecha y según modalidades que se determinarán, el importe adeudado que retenga sobre el precio de la leche pagado a los productores deudores de la tasa y, en su defecto, que perciba por cualquier medio adecuado.

[...]

3. En el caso de las ventas directas, el productor pagará la tasa adeudada al organismo competente del Estado miembro antes de una fecha y según modalidades que se determinarán.»

25 El artículo 10 del mismo Reglamento dispone lo siguiente:

«Se considerará que la tasa forma parte de las intervenciones destinadas a regularizar los mercados agrícolas y se destinará a la financiación de los gastos del sector lácteo.»

26 A tenor del quinto considerando del Reglamento (CEE) n° 536/93 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 57, p. 12):

«[...] la experiencia adquirida ha puesto de manifiesto que retrasos importantes en la transmisión de las cifras de recogida o de ventas directas y en el pago de la tasa impedirían que el régimen fuera plenamente eficaz; [...] por consiguiente, conviene sacar de ello las conclusiones necesarias estableciendo exigencias estrictas en materia de plazos de comunicación y de pago, acompañados de sanciones».

27 Según el artículo 3, apartado 4, de este Reglamento:

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

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

28 El artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 536/93 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán medidas complementarias para garantizar el pago de la tasa debida a la Comunidad dentro del plazo establecido.

En caso de que la documentación a que se refiere el apartado 5 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2776/88 de la Comisión [...], que los Estados miembros deben enviar mensualmente a la Comisión, ponga de manifiesto que no se ha respetado dicho plazo, la Comisión reducirá los anticipos en la contabilización de los gastos agrarios proporcionalmente al importe debido o a una estimación del mismo.

Los Estados miembros deducirán de los gastos del sector lechero los intereses abonados en virtud del apartado 4 del artículo 3 y del apartado 4 del artículo 4.»

El sector de los cultivos herbáceos y las consecuencias de la no imposición de la retirada especial de tierras

29 En lo que se refiere al régimen de ayudas aplicable a los cultivos herbáceos y a la retirada de tierras, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los

productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 181, p. 12), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 231/94 del Consejo, de 24 de enero de 1994 (DO L 30, p. 2; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1765/92»), dispone que los productores comunitarios de cultivos herbáceos pueden solicitar un pago compensatorio en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 13 de dicho Reglamento.

- 30 El artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n° 1765/92 prevé que el pago compensatorio se concederá por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos o que haya sido retirada de la producción y que no sobrepase una superficie básica regional.
- 31 El mismo artículo señala que la superficie básica regional se determinará como una media del número de hectáreas en la región que hayan estado sembradas de cultivos herbáceos o, en su caso, que hayan quedado en barbecho de conformidad con un programa financiado con fondos públicos durante los años 1989, 1990 y 1991. Indica que por «región» se entenderá un Estado miembro o una región de un Estado miembro, a elección del Estado miembro de que se trate.
- 32 Las superficies básicas regionales se establecen en el anexo del Reglamento (CEE) n° 1098/94 de la Comisión, de 11 de mayo de 1994, por el que se fijan las superficies de base regionales aplicables en el régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos y se anula el Reglamento (CEE) n° 845/93 (DO L 121, p. 12). Este anexo fija, en el caso de España, una superficie básica regional de cultivos de secano para cada Comunidad Autónoma, por una parte, y una superficie básica regional de cultivos de regadío a nivel nacional, por otra.
- 33 Por último, el artículo 2, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n° 1765/92 dispone que los productores que soliciten un pago compensatorio con arreglo al sistema general estarán sujetos a la obligación de retirar de la producción una parte de sus tierras y percibirán una compensación por esta obligación.

- 34 En virtud de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, del mismo Reglamento, esta obligación de retirada de tierras se fijará, en el caso de una superficie básica regional, en una proporción de su superficie sembrada de cultivos herbáceos y para la que se haya solicitado ayuda, que se dejará sin cultivar.
- 35 Según el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, de dicho Reglamento, la obligación de retirada de tierras, que deberá basarse en la rotación, abarcará un 15 % de la superficie a partir de la campaña 1993/1994.
- 36 Un productor podrá transferir su obligación de retirada a otro productor del mismo Estado miembro con arreglo al artículo 7, apartado 7, del Reglamento nº 1765/92. En este caso, el porcentaje de retirada al que se refiere su artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, se incrementará en cinco puntos porcentuales.
- 37 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2836/93 de la Comisión, de 18 de octubre de 1993, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1765/92 en lo que respecta a la gestión de las superficies básicas regionales (DO L 260, p. 3), dispone que, a efectos de establecer si se han sobrepasado las superficies básicas regionales, la autoridad competente del Estado miembro tendrá en cuenta, por una parte, la superficie básica regional establecida y, por otra, la suma de las superficies para las que se hayan presentado solicitudes de ayuda en la región de que se trate.
- 38 En lo que se refiere a las consecuencias de que se sobrepase la superficie básica regional, el artículo 2, apartado 6, del Reglamento nº 1765/92, en su versión aplicable a las solicitudes de ayuda relativas a la campaña 1994/1995, señalaba lo siguiente:

«6. [...] cuando la suma de las superficies individuales para las que se haya solicitado una ayuda en el marco del régimen de los productores de cultivos herbáceos [...] sobrepase la superficie básica regional, se aplicarán las siguientes medidas en la región en cuestión:

- durante la misma campaña de comercialización, la superficie susceptible de ayuda por agricultor se reducirá proporcionalmente para todas las ayudas concedidas con arreglo al presente título,
- en la campaña de comercialización siguiente, se exigirá a los productores del régimen general que hagan una retirada de tierras especial, sin compensación alguna. El porcentaje para la retirada de tierras especial será igual al porcentaje en que se ha sobrepasado la superficie básica regional. Éste se añadirá al requisito de retirada de tierras establecido en el artículo 7.

Las superficies que sean objeto de una retirada de tierras especial según el segundo guión del párrafo precedente, no se tendrán en cuenta en la aplicación del presente apartado.»

- 39 El artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1422/97 del Consejo, de 22 de julio de 1997, que modifica el Reglamento nº 1765/92 (DO L 196, p. 18), añadió un tercer párrafo a su artículo 2, apartado 6, redactado de la forma siguiente:

«En caso de condiciones climáticas excepcionales que hayan afectado a la producción de la campaña en la que se haya constatado un rebasamiento, que hayan tenido como consecuencia la caída de los rendimientos a un nivel muy inferior al normal y ocasionado el rebasamiento en cuestión, la Comisión [...] podrá

eximir, total o parcialmente, de una o de las dos medidas aplicables en virtud del presente apartado, a los productores de las regiones afectadas, siempre que la situación presupuestaria lo permita.»

- 40 En virtud de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 1422/97, dicha modificación es aplicable a partir de la campaña 1995/1996.
- 41 El Reglamento (CE) nº 1040/95 de la Comisión, de 10 de mayo de 1995, por el que se establecen medidas transitorias adicionales para la gestión de las superficies básicas en España (DO L 106, p. 4), que entró en vigor el 12 de mayo de 1995, prevé en su artículo 1 que:

«En la campaña de comercialización 1994/95, no se aplicará el apartado 6 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1765/92 respecto a las superficies sembradas de cereales, semillas proteaginosas y semillas de lino, a la retirada de tierras obligatoria y a toda retirada de tierras voluntaria de la superficie básica regional española dedicada a regadío a que se refiere el Reglamento (CE) nº 1098/94 de la Comisión.»

El sector de los cultivos herbáceos y la Comunidad Autónoma de Andalucía

- 42 El séptimo considerando del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36), señala que:

«el cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas comunitarias debe ser controlado eficazmente [...]».

43 A tenor del octavo considerando del mismo Reglamento, es preciso fijar las condiciones de utilización de la teledetección como instrumento de control sobre el terreno y disponer que se requieran controles físicos en caso de duda.

44 El artículo 6, apartados 1 a 5, del citado Reglamento dispone lo siguiente:

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

2. El control administrativo a que se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 3508/92 se basará especialmente en las comprobaciones cruzadas sobre las parcelas [...] [declaradas] con objeto de evitar la concesión de dobles ayudas injustificadamente para el mismo año civil.

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

[...]

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

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

4. La autoridad competente determinará las solicitudes que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno, principalmente a partir de un análisis de riesgos, así como de la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas. El análisis de riesgos tendrá en cuenta:

- el importe de la ayuda;
- el número de parcelas y la superficie [...] por [la] que se solicite la ayuda;
- la evolución en comparación con el año anterior;
- las comprobaciones efectuadas en los controles de los años anteriores;
- otros parámetros que los Estados miembros deberán definir.

5. Los controles sobre el terreno se efectuarán de manera inopinada y se ejercerán sobre el conjunto de las parcelas agrícolas [...] [comprendidas] en una o varias

solicitudes. Sin embargo, podrá darse aviso previo, limitado al plazo estrictamente necesario, que en general no será superior a cuarenta y ocho horas.

[...]»

45 Por último, su artículo 7, apartado 1, prevé que:

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

- a la fotointerpretación de imágenes o fotografías aéreas que permitan reconocer las cubiertas vegetales y medir las superficies de todas las parcelas que deban controlarse;
- al control físico de todas las solicitudes cuando la fotointerpretación no permita llegar a la conclusión de que la declaración es correcta a la entera satisfacción de la autoridad competente.»

Hechos y procedimiento

- 46 Los motivos de la irregularidad de las actuaciones a las que se refiere la Decisión impugnada se resumen en el informe de síntesis de la Comisión de 16 de octubre de 2000, sobre los resultados de los controles para la liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA en cuanto a los ejercicios 1996 a 1998 (en lo sucesivo, «informe de síntesis»).
- 47 En primer lugar, en lo que se refiere a las ayudas a la producción de aceite de oliva, los servicios de la Comisión llevaron a cabo una serie de inspecciones en España, en concreto en Extremadura en diciembre de 1998, en Castilla-La Mancha en marzo de 1999, y en Madrid y Cataluña en junio de 1999. Estas inspecciones pusieron de manifiesto, en primer término, que el registro oleícola aún presentaba deficiencias considerables, adicionalmente, que el problema planteado por las divergencias entre dicho registro y las declaraciones de cultivo distaba mucho de estar resuelto y, por último, que el registro no era operativo como herramienta de control.
- 48 Por otra parte, en enero de 2000, ante la insistencia por parte de las autoridades españolas en que el registro oleícola y los ficheros informatizados funcionaban correctamente en la mayoría de las regiones, los servicios de la Comisión realizaron una nueva comprobación en Andalucía, principal región productora, con más del 80 % de la producción total.
- 49 Esta inspección puso de manifiesto una serie de deficiencias. Por ejemplo, en más de un 50 % de los casos analizados, al menos una de las parcelas que figuraban en las declaraciones de cultivo correspondientes no constaba en el registro oleícola. Los resultados fueron peores que los de las inspecciones realizadas en 1999. Se confirmó que los ficheros informatizados no eran operativos. Habida cuenta de esta situación, la Comisión aplicó una corrección financiera del 5 % de los gastos declarados para los ejercicios 1997 y 1998, lo que equivale a un total de 11.826.116.171 pesetas.

- 50 En segundo lugar, en cuanto a las ayudas al consumo de aceite de oliva, tras una misión realizada por los servicios de la Comisión del 18 al 22 de noviembre de 1996, ésta concluyó que existían deficiencias en los sistemas españoles de gestión de pagos y de control y en la imposición de sanciones en este sector. En consecuencia, la citada institución aplicó una corrección financiera del 10 % de los gastos declarados para el ejercicio 1996, lo que asciende a la cantidad de 832.182.856 pesetas.
- 51 Por lo que respecta, en tercer lugar, al sector de la leche y de los productos lácteos, la propuesta de correcciones financieras se realizó como consecuencia de una inspección de la Comisión, de la que resultaba que la cuota lechera se había sobrepasado en España durante la campaña 1995/1996 en la cantidad de 136.261.218 litros. Aunque el importe de la tasa suplementaria correspondiente a esta cantidad ascendía a 8.020.335.291 pesetas, un total de 7.193.208.113 pesetas ya había sido contabilizado a favor del FEOGA, de forma que el saldo pendiente quedó establecido en 827.127.178 pesetas. Según la Comisión, también se adeudaban intereses por el retraso en el pago de dicha tasa suplementaria. Dado que los intereses ya abonados al FEOGA a través de las declaraciones anuales de 1996, 1997, 1998 y 1999 y de las declaraciones mensuales del año 2000 (hasta el mes de agosto) sumaban un total de 22.270.689 pesetas, la corrección complementaria aplicada por la Comisión en concepto de intereses de demora fue de 2.426.259.870 pesetas.
- 52 En cuarto lugar, en lo que respecta al sector de los cultivos herbáceos, se desprende de los autos que en España, durante la campaña 1994/1995, se sobrepasaron las superficies básicas establecidas por el Reglamento nº 1098/94. Este rebasamiento afectaba, en cuanto a los cultivos de secano, a las superficies de tres Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla y León, y País Vasco) y, en cuanto a los de regadío, a la superficie básica regional que se había establecido a nivel nacional. El artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 1765/92 dispone, para el caso en que dicho rebasamiento se produzca, que los productores del régimen general tendrán que realizar durante la campaña siguiente una retirada especial de tierras sin compensación alguna. Al no haber adoptado las autoridades españolas esta medida de retirada especial sin compensación durante la campaña 1995/1996, la Comisión efectuó una corrección financiera de 27.823.775.209 pesetas.

- 53 Por último, en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión aplicó correcciones financieras debido al incumplimiento del artículo 6 del Reglamento nº 3887/92 relativo a los controles sobre el terreno del régimen de cultivos herbáceos. Por lo que se refiere a la campaña 1995/1996, la Comisión impuso una corrección financiera del 5 % de los gastos declarados en el régimen de cultivos herbáceos con arreglo al Reglamento nº 1765/92, corrección motivada por los retrasos en la realización de dichos controles. En cuanto a la campaña 1996/1997, la citada institución aplicó una corrección financiera del 5 % sobre el importe de las solicitudes que fueron objeto de controles *in situ*. Los motivos de esta corrección fueron la persistencia de los retrasos en la realización de los controles en algunas provincias y las deficiencias observadas en los que se realizaron bajo la supervisión de la unidad de liquidación de cuentas. Por otra parte, la Comisión aplicó una corrección financiera del 2 % sobre el importe de las solicitudes inspeccionadas mediante teledetección. El motivo de esta corrección consistió en el hecho de que, aunque se cumplieron, en general, los requisitos aplicables a los controles mediante teledetección, que son parte integrante de las técnicas de control material, éstos se habían realizado con retraso. Como consecuencia de todos los errores anteriores, la citada institución aplicó una corrección a tanto alzado por importe de 2.668.866.704 pesetas.
- 54 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión excluyó de la financiación comunitaria, por no ajustarse al Derecho comunitario, las cantidades mencionadas en los apartados 49 a 53 de la presente sentencia.
- 55 El Reino de España solicita en su recurso la anulación parcial o, cuando menos, la modificación de la Decisión impugnada, en la medida en que le impone las correcciones financieras antes mencionadas. Adicionalmente, solicita que se condene en costas a la Comisión.
- 56 La Comisión solicita que se desestime el recurso y que se condene en costas al Reino de España.

Sobre la corrección relativa a las ayudas a la producción de aceite de oliva

Sobre el primer motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo cuarto, del Reglamento n° 729/70

Alegaciones de las partes

- 57 El Gobierno español rechaza la corrección financiera de la Comisión relativa a las deficiencias observadas en materias tales como la realización de pagos, la atribución de rendimientos a tanto alzado a los productores y la falta de control del registro oleícola y de los ficheros informatizados.
- 58 En primer lugar, el citado Gobierno se basa en la postura que adoptó en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 21 de marzo de 2002 y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión (C-130/99, Rec. p. I-3005, y C-349/97, Rec. p. I-3851), relativos a los ejercicios 1995 y 1996, y 1993, respectivamente. Añade que se han realizado ajustes en el registro oleícola mediante la aplicación de los mecanismos previstos en el Real Decreto n° 1972/1999, de 23 de diciembre de 1999.
- 59 En segundo lugar, el Gobierno español alega que no existe ningún perjuicio para el presupuesto comunitario. Subraya que el total de aceite de oliva producido en España durante las campañas discutidas fue igual o mayor que el aceite que recibió ayudas.

- 60 La Comisión afirma que sus inspecciones de 1998, 1999 y 2000 confirmaron que ni el registro oleícola ni los ficheros informatizados eran operativos. Mantiene que toda ayuda pagada indebidamente causa necesariamente un perjuicio al presupuesto comunitario. Según dicha institución, las deficiencias existentes en el sistema de control del régimen español de ayudas a la producción de aceite de oliva no permiten garantizar que todas las ayudas hayan sido otorgadas de forma justificada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 61 En primer lugar, debe señalarse que el Reino de España estaba obligado, por una parte, a establecer el registro oleícola el 1 de noviembre de 1988 a más tardar, con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Reglamento n° 154/75, y, por otra, a poner en marcha el fichero informatizado de datos oleícolas antes del 31 de octubre de 1990, según lo establecido en los Reglamentos n°s 2261/84 y 3061/84.
- 62 Pues bien, se desprende de los autos que no se cumplieron los plazos anteriores, dado que, en los ejercicios 1995 y 1996, no existía ni el registro oleícola ni el fichero informatizado en cuestión.
- 63 Dadas estas circunstancias, la Comisión no está obligada a presentar, para los ejercicios 1997 y 1998 a los que se refiere este asunto, pruebas de la inexistencia del registro oleícola y del fichero informatizado adicionales a las que había reunido al efecto para los ejercicios 1995 y 1996 (véase la sentencia de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, antes citada, apartados 137 a 139). Es el Estado miembro afectado quien debe probar que, tras dichos ejercicios, estableció efectivamente el registro oleícola y el fichero informatizado (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, Grecia/Comisión, C-332/01, Rec. p. I-7699, apartado 61).

64 En el presente caso, el Reino de España no ha aportado tales pruebas. Al contrario, como señaló acertadamente la Comisión con respecto, en particular, al registro oleícola, el hecho de que el Real Decreto n° 1972/1999 estableciese medidas de ajuste demuestra que dicho registro oleícola no era aún completamente operativo. En consecuencia, la aplicación de una corrección financiera por este motivo estaba justificada.

65 En cuanto al resto de deficiencias del sistema de control vinculadas, en concreto, a la realización de pagos, a la atribución de rendimientos a tanto alzado a los productores y a la inexistencia de otros controles, el Gobierno español se limita a remitirse a la postura que adoptó en los asuntos que dieron lugar a las sentencias España/Comisión, antes citadas. A este respecto, basta con señalar que los argumentos planteados en aquellos asuntos se referían únicamente a los ejercicios 1993, 1995 y 1996, mientras que en el presente asunto se trata de los ejercicios 1997 y 1998. En cualquier caso, en las dos sentencias antes citadas, el Tribunal de Justicia desestimó todas las alegaciones del Gobierno español relativas a esas otras deficiencias.

66 En segundo lugar, por lo que respecta al argumento del Gobierno español basado en la inexistencia de un perjuicio para el presupuesto comunitario, hay que señalar que el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. La Comisión no tiene la obligación de demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios serios en este sentido. En los casos difíciles en los que no puede conocerse con exactitud el importe del perjuicio, las pérdidas para los fondos comunitarios deben determinarse mediante la evaluación del riesgo que supone para ellos la deficiencia de los controles (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, antes citada, apartado 146).

67 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, es el Estado miembro el que debe demostrar, en su caso, que la Comisión cometió un error en

cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de dicha infracción. Le incumbe entonces probar de la manera más detallada y completa posible la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión (sentencia de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, antes citada, apartado 147).

- 68 A este respecto, el Gobierno español niega la existencia de un perjuicio para el presupuesto comunitario basándose en la información remitida a la Comisión mediante escrito de 17 de marzo de 2000, así como en los datos detallados que figuran en el documento del Ministerio de Agricultura español de 16 de diciembre de 1999 relativos a las campañas 1995/1996 y 1996/1997. Según dicho Gobierno, estos datos demuestran que el total de aceite de oliva producido en España durante estas últimas campañas fue igual o mayor que el aceite que recibió ayudas.
- 69 No obstante, los datos anteriores no pueden desvirtuar la conclusión a la que llegó la Comisión de que los controles de las autoridades españolas presentaban deficiencias. Habida cuenta de la inexistencia de un fichero informatizado, señalada en el apartado 64 de la presente sentencia, tales datos no demuestran que el aceite que recibió ayudas era el que efectivamente se había producido. En consecuencia, los documentos invocados no permiten cuestionar la afirmación de que las deficiencias en el sistema de control establecido por las autoridades españolas en materia de ayudas a la producción de aceite de oliva implicaban un riesgo importante de pérdidas para el presupuesto comunitario.
- 70 De lo antedicho se desprende que procede desestimar por infundado el primer motivo relativo a las ayudas a la producción de aceite de oliva.

Sobre el segundo motivo basado en el carácter injustificado del importe de la corrección financiera

Alegaciones de las partes

- 71 Por una parte, el Gobierno español alega que, dado que la Comisión apreció una mejora en el sistema de control y de pago de las ayudas a la producción de aceite de oliva con respecto a los ejercicios anteriores, tenía que haber reducido el porcentaje de corrección financiera del 5 % al 2 %. Por otra parte, mantiene que la Comisión no tuvo en cuenta que este Gobierno llevó a cabo otros controles de la ayuda a la producción de aceite de oliva, consistentes en la inspección y seguimiento de las almazaras, que permitían compensar las inevitables limitaciones de la utilización del registro oleícola.
- 72 Según la Comisión, aunque determinados aspectos del sistema de control fueran satisfactorios, las mejoras realizadas no justifican una reducción del importe de la corrección financiera correspondiente a los ejercicios 1997 y 1998. Subraya que, mientras no se implanten los dos principales mecanismos de control, que son el registro oleícola y el fichero informatizado, existirá un riesgo elevado de pérdidas para la Comunidad y las correcciones estarán, por tanto, justificadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 73 En cuanto al porcentaje del 5 % aplicado por la Comisión para calcular la corrección relativa a las ayudas a la producción de aceite de oliva, debe señalarse, por una parte, que el registro oleícola y el fichero informatizado constituyen elementos

fundamentales del sistema comunitario de control de las ayudas. Mientras no se establezcan estos mecanismos de control, estará en principio justificada la aplicación del tipo de corrección del 10 % previsto por las directrices de la Comisión, recogidas en su documento nº VI/5330/97 (véase la sentencia Grecia/Comisión, antes citada, apartado 70).

- 74 No obstante, la Comisión reconoció que determinados elementos del sistema de control en España eran satisfactorios, aunque su eficacia no fuera equivalente a la del sistema de control previsto por la normativa comunitaria. Por lo tanto, consideró apropiado imponer un tipo de corrección del 5 %.
- 75 Conforme a las directrices de la Comisión, no cabe reducir el tipo de corrección por debajo del 5 % hasta que no se implanten el registro oleícola y el fichero informatizado, puesto que éstos constituyen elementos clave del sistema de control comunitario. En consecuencia, deben desestimarse las alegaciones del Gobierno español en sentido contrario.
- 76 Por otra parte, en cuanto a la afirmación del Gobierno español de que la ayuda a la producción de aceite de oliva había sido objeto de controles de otro tipo, entre los que destaca la inspección de las almazaras, basta con recordar que, según reiterada jurisprudencia, cuando un Reglamento insta 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 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 38, y de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, antes citada, apartado 87).
- 77 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el segundo motivo relativo a las ayudas a la producción de aceite de oliva.

- 78 De las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar por infundada la pretensión del Gobierno español relativa al rechazo de financiación a cargo del FEOGA de determinados gastos vinculados a las ayudas a la producción de aceite de oliva.

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

Sobre el primer motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo cuarto, del Reglamento n° 729/70

Alegaciones de las partes

- 79 El Gobierno español señala que la Comisión fundamentó la corrección financiera de que se trata en los mismos motivos que dieron lugar a las correcciones que realizó con cargo a los ejercicios 1994 y 1995. En consecuencia, se remite a los motivos alegados en el recurso que el citado Gobierno interpuso contra estas correcciones y que dio lugar a la sentencia de 13 de septiembre de 2001, España/Comisión (C-374/99, Rec. p. I-5943).
- 80 La Comisión indica que, en la citada sentencia, el Tribunal de Justicia rechazó todas las alegaciones del Gobierno español relativas a la corrección financiera aplicada por la Comisión por las deficiencias detectadas en los ejercicios 1994 y 1995.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 81 En cuanto a la postura adoptada por el Gobierno español en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de septiembre de 2001, España/Comisión, antes citada, basta con señalar que los argumentos planteados por el Gobierno español en aquel asunto se referían únicamente a los ejercicios 1994 y 1995, mientras que en el presente asunto se trata del ejercicio 1996. En cualquier caso, en el apartado 36 de la sentencia que se invoca, el Tribunal de Justicia desestimó todos los motivos alegados por el Gobierno español contra las correcciones aplicadas en materia de ayudas al consumo de aceite de oliva.
- 82 De lo que se deriva que debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70

Alegaciones de las partes

- 83 En su segundo motivo, el Gobierno español formula una primera alegación basada en que el escrito de la Comisión de 3 de noviembre de 1997 no constituye la «comunicación escrita» de los resultados de las comprobaciones de la Comisión, en el sentido del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70. Mantiene que este escrito hace una referencia a la posibilidad de efectuar correcciones financieras en los ejercicios 1994 y 1995, pero no supone, en modo alguno, una notificación expresa en cuanto al ejercicio 1996. Además, según el Gobierno español, dicho escrito no mencionaba los resultados de las comprobaciones de la Comisión relativas a este ejercicio ni el Reglamento nº 1663/95.

- 84 En el mismo motivo, el Gobierno español formula una segunda alegación basada en que el escrito de la Comisión de 17 de agosto de 1998, recibido por el Gobierno español el 21 de agosto del mismo año, tampoco constituye una «comunicación escrita», en el sentido del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, puesto que no contiene ninguna referencia al Reglamento n° 1663/95. Si se considerase que este escrito era la comunicación escrita antes mencionada, tendría que haberse limitado a contemplar los gastos correspondientes al ejercicio 1996 realizados durante los veinticuatro meses anteriores a la fecha de recepción del mismo, es decir, los que se efectuaron a partir del 21 de agosto de 1996.
- 85 La Comisión contesta, por una parte, que su escrito de 3 de noviembre de 1997 constituye la comunicación escrita de las comprobaciones realizadas en noviembre de 1996, en el sentido del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70. Mantiene que este escrito menciona los resultados definitivos de la misión de control que se llevó a cabo del 18 al 22 de noviembre de 1996 y las correcciones financieras que podrían proponerse. Este mismo escrito indica que los resultados de las comprobaciones se refieren a los ejercicios 1994 y siguientes. Según la Comisión, el ejercicio 1996 está expresamente incluido en este escrito. Dicha institución añade que, de la correspondencia posteriormente intercambiada entre la Comisión y el Gobierno español y de las reuniones bilaterales que se organizaron, se desprende que las autoridades españolas también interpretaron el escrito en cuestión en este sentido.
- 86 Por otra parte, según la Comisión, el escrito de 17 de agosto de 1998 no constituye la comunicación escrita a la que se refiere la citada disposición, sino que supone únicamente la comunicación formal de las conclusiones.
- 87 Por otra parte, la Comisión alega, en cuanto a la falta de una referencia expresa al Reglamento n° 1663/95, que el Gobierno español era plenamente consciente de que, mientras continuasen existiendo las deficiencias señaladas, seguirían aplicándose correcciones financieras por idénticos motivos a los gastos realizados. En consecuencia, la Comisión entiende que este Gobierno no puede invocar una supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica que dicho artículo busca salvaguardar.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 88 A tenor del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, «no podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión [...]».
- 89 El Reglamento n° 1663/95, reglamento de desarrollo del Reglamento n° 729/70, indica, en su artículo 8, apartado 1, párrafo primero, el contenido de esta comunicación escrita. A tenor de esta disposición, dicha comunicación indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir, y hará referencia al Reglamento n° 1663/95.
- 90 Por consiguiente, procede comprobar, en primer término, si el escrito de 3 de noviembre de 1997 cumplía los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70, en relación con el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 1663/95.
- 91 Este escrito señala, con carácter preliminar, que, en el marco de la liquidación de cuentas de los ejercicios 1994 y siguientes del sector del consumo de aceite de oliva, los servicios de la Comisión realizaron una misión de control del 18 al 22 de noviembre de 1996, cuyos resultados, que figuran en su anexo, ya fueron discutidos entre la Comisión y las autoridades españolas. A continuación, el escrito afirma que la situación inquietante que estos resultados ponen de relieve obliga a la Comisión a solicitar a las autoridades españolas que adopten urgentemente las medidas necesarias para adecuar la gestión de los pagos y de los controles y la imposición de sanciones a la normativa comunitaria en vigor. Por último, indica que la Comisión se reserva el derecho a proponer correcciones financieras en los gastos declarados por

el Reino de España durante los ejercicios 1994 y 1995, así como en los gastos declarados posteriormente. El escrito finaliza solicitando a las autoridades nacionales que envíen su respuesta a lo expuesto en un plazo de seis semanas, con especial mención a las peticiones de información que figuran en su anexo.

- 92 En cuanto a la alegación formulada por el Gobierno español basada en que el escrito de 3 de noviembre de 1997 no contenía ninguna referencia expresa al Reglamento nº 1663/95, es preciso analizar si esta omisión es suficiente para considerar que tal escrito no constituye una comunicación escrita en el sentido del Reglamento anterior y del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70.
- 93 Hay que señalar que la Comisión está obligada a respetar, en las relaciones con los Estados miembros, las condiciones que ella misma se ha impuesto mediante los reglamentos de desarrollo. Sin embargo, los Estados miembros no pueden adoptar, en sus relaciones con la Comisión, posiciones puramente formalistas, si de los hechos del caso se deduce que sus derechos han quedado totalmente protegidos. Cuando el documento en cuestión, en el presente asunto el escrito de 3 de noviembre de 1997, pueda proporcionar al Gobierno afectado un perfecto conocimiento de las reservas de la Comisión y de las correcciones que probablemente serían adoptadas en relación con el sector de que se trate, de modo que pueda cumplir la función de advertencia que tiene una comunicación escrita en virtud de los artículos 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 y 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 1663/95, la mera omisión en el mencionado documento de una referencia al Reglamento nº 1663/95 no constituye un vicio sustancial de forma (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2002, Finlandia/Comisión, C-170/00, Rec. p. I-1007, apartado 34).
- 94 Es evidente que el escrito de 3 de noviembre de 1997 proporcionaba al Gobierno español un perfecto conocimiento de las reservas de la Comisión y de las correcciones que probablemente serían adoptadas con respecto al ejercicio 1996 en el sector del consumo de aceite de oliva. De lo que se desprende que, aunque no contuviese una referencia expresa al Reglamento nº 1663/95, cumplía la función de

advertencia que tiene una comunicación escrita en virtud de los artículos 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 y 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 1663/95.

- 95 De lo que resulta que no puede admitirse la primera alegación del segundo motivo. En consecuencia, no procede examinar la segunda alegación del mismo motivo.
- 96 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar por infundada la pretensión del Gobierno español en lo que se refiere a la negativa a que el FEOGA asuma determinados gastos vinculados a las ayudas al consumo de aceite de oliva.

Sobre la corrección relativa a la tasa suplementaria en el sector de la leche

Alegaciones de las partes

- 97 El Gobierno español reconoce que los Estados miembros están obligados a recaudar de forma diligente la tasa suplementaria que los compradores o los productores de leche deban hacer efectiva así como, en su caso, los intereses de demora. No obstante, según este Gobierno, la normativa comunitaria no habilita a la Comisión para exigir al Estado miembro el abono de dichos intereses.
- 98 La Comisión, por su parte, mantiene que los Estados miembros deben cumplir dos obligaciones: en primer lugar, adoptar las medidas adecuadas para que los deudores abonen el importe de la tasa dentro del plazo establecido, imponiendo en otro caso

el pago de intereses de demora, y, en segundo lugar, abonar a la Comunidad el importe de la tasa suplementaria dentro del plazo establecido, así como los intereses de demora. La reducción de los anticipos, relacionada con esta última obligación, no exime a los Estados miembros, según la Comisión, de la obligación de recaudar de los deudores la tasa suplementaria y los intereses de demora.

- 99 La Comisión añade que, al contrario de lo que alega el Gobierno español, no existe base jurídica alguna que justifique el cobro de los intereses de demora en beneficio del presupuesto nacional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 100 Con carácter preliminar, debe recordarse que, para garantizar el buen funcionamiento del régimen de la tasa suplementaria, los artículos 3, apartado 4, y 5, apartado 2, del Reglamento n° 536/93 pretenden mejorar y acelerar el pago de la tasa suplementaria por parte del deudor al organismo nacional competente.
- 101 De la lectura conjunta de ambos preceptos, en relación con los artículos 5, apartado 2, y 8 del Reglamento n° 729/70, con los artículos 1, apartado 1, y 4 del Reglamento (CE) n° 296/96 de la Comisión, de 16 de febrero de 1996, relativo a los datos que deberían transmitir los Estados miembros a los efectos de contabilización de los gastos financiados con cargo a la sección «Garantía» del FEOGA y que deroga el Reglamento (CEE) n° 2776/88 (DO L 39, p. 5), y con el artículo 13 de la Decisión 94/729/CE del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativo a la disciplina presupuestaria (DO L 293, p. 14), se desprende que, cuando no se cumpla el plazo de pago de la tasa suplementaria por parte del comprador o productor deudor de la misma, la Comisión impondrá al Estado miembro, con carácter de sanción, la reducción de los anticipos destinados a cubrir los gastos en el sector lácteo, en proporción al importe debido en concepto de tasa suplementaria o de una estimación del mismo.

- ¹⁰² Es preciso señalar, por una parte, que el artículo 3, apartado 4, del Reglamento nº 536/93 impone a los compradores y a los productores la obligación de abonar intereses al organismo competente, a partir del 1 de septiembre de cada año, en caso de retraso en el pago de la tasa suplementaria y, por otra, que el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento obliga a los Estados miembros a deducir los intereses abonados de las solicitudes de reembolso de gastos del sector lechero que presenten al FEOGA (sentencias de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, antes citada, apartado 101, y de 12 de junio de 2003, Grecia/Comisión, C-148/01, Rec. p. I-5883, apartado 52).
- ¹⁰³ Pues bien, en el presente caso, ha quedado acreditado que las autoridades españolas no recaudaron los intereses de demora a los que se refieren estas disposiciones.
- ¹⁰⁴ En el apartado 101 de la sentencia de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia también declaró que el hecho de que determinadas cantidades sigan sin ser pagadas o hayan sido pagadas con retraso no constituye, en sí mismo, una infracción de las obligaciones que el Derecho comunitario impone a los Estados miembros.
- ¹⁰⁵ De lo que se desprende que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 536/93 no resulta de aplicación al presente asunto.
- ¹⁰⁶ En cualquier caso, la Comisión está facultada, con arreglo al artículo 8, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 729/70, para efectuar una corrección cuando pueda demostrar que el FEOGA ha sufrido un perjuicio financiero como consecuencia de la negligencia mostrada por las autoridades nacionales en la recaudación de las cantidades de que se trate (véase la sentencia de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, antes citada, apartado 102).

- 107 Incluso en el supuesto de que la Comisión, sin haber hecho referencia expresamente al artículo 8, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n° 729/70, se hubiese basado, de hecho, en dicho precepto para aplicar la corrección controvertida, la citada institución no ha señalado de qué forma contribuyeron las autoridades españolas con su supuesta negligencia a causar una pérdida a los fondos comunitarios ni ha evaluado el riesgo que sufrieron éstos como consecuencia de tal negligencia.
- 108 En el presente caso, ha quedado acreditado que, al referirse de forma expresa al artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 536/93, la Comisión se basó exclusivamente en este precepto para imponer la mencionada corrección.
- 109 Dado que la Comisión eligió una base jurídica errónea para fundamentar la corrección controvertida, procede estimar la pretensión del Gobierno español de que se anule la corrección financiera por importe de 2.426.259.870 pesetas en concepto de intereses pendientes en el marco del régimen de la tasa suplementaria sobre los productos lácteos.

Sobre la corrección relativa a las ayudas al sector de los cultivos herbáceos y las consecuencias de la no imposición de la retirada especial

Sobre el primer motivo basado en la infracción del artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento n° 1765/92

Alegaciones de las partes

- 110 Con carácter preliminar, el Gobierno español reconoce haber sobrepasado las superficies garantizadas de cultivos herbáceos en España durante la campaña

1994/1995, tanto en lo que se refiere a la superficie de cultivos de secano como a la de regadío. Sin embargo, alega que dicho rebasamiento fue causado por una grave sequía que sufrió España en 1994, y que provocó una caída de los rendimientos. Esta circunstancia llevó también, según dicho Gobierno, a la sustitución de determinados cultivos por otros.

- 111 En su primer motivo, el Gobierno español formula una primera alegación relativa a la obligación de realizar una retirada especial en los cultivos de secano. Mantiene que, ante circunstancias como las de una sequía extraordinaria, la Comisión debería haber aplicado el artículo 2, apartado 6, párrafo tercero, del Reglamento nº 1765/92, párrafo que fue añadido por el artículo 1 del Reglamento nº 1422/97. Alega que, con arreglo a este precepto, en caso de condiciones climáticas excepcionales que hayan afectado a la producción de la campaña en la que se haya constatado un rebasamiento, la Comisión puede eximir a los productores de las regiones afectadas de la obligación de realizar una retirada especial de tierras sin compensación alguna. El Gobierno español alega que la citada disposición justifica que el Reino de España incumpliera esta obligación durante la campaña 1995/1996.
- 112 En el mismo motivo, el Gobierno español formula una segunda alegación relativa a la obligación de realizar una retirada especial de cultivos de regadío y, en especial, de los de semillas oleaginosas. Trae a colación el hecho de que la grave sequía hizo necesario imponer restricciones a la utilización de agua para el riego de los cultivos. Los productos tradicionalmente cultivados en regadío, como el arroz, el algodón y los tomates, fueron sustituidos por cultivos que exigían menos agua, en especial por los de semillas oleaginosas. La combinación de estas circunstancias dio lugar, según este Gobierno, a que la superficie para la que se presentaron solicitudes de pagos compensatorios, incluida la retirada de tierras, sobrepasase la superficie básica de regadío.
- 113 El Gobierno español reconoce que el Reglamento nº 1040/95 de la Comisión establece que la retirada especial de tierras sin compensación alguna, prevista en el

artículo 2, apartado 6, del Reglamento nº 1765/92, sólo resulta aplicable a los productores de oleaginosas y no a los de los demás cultivos de regadío. No obstante, el Gobierno español señala que dicha obligación tampoco era aplicable a los productores de oleaginosas, en virtud de un acuerdo político que se alcanzó con la Comisión.

114 En cuanto a la primera alegación, la Comisión defiende que el artículo 2, apartado 6, párrafo tercero, del Reglamento nº 1765/92 se aplica a los rebasamientos que se produjeron a partir de la campaña 1995/1996. Por ello, considera que no resulta aplicable al presente caso, dado que el rebasamiento que originó la corrección controvertida se produjo durante la campaña 1994/1995.

115 En lo que se refiere a la segunda alegación, la Comisión señala que el Reglamento nº 1040/95 sólo exige a las autoridades españolas de la obligación de aplicar la retirada especial, durante la campaña 1995/1996, en lo que se refiere a las superficies que estuvieran sembradas de cereales, semillas proteaginosas y semillas de lino, a la retirada de tierras obligatoria relativa a las mismas y a toda retirada de tierras voluntaria de la superficie básica regional de regadío. Niega, y mantiene que siempre ha negado, la existencia de un acuerdo no escrito con las autoridades españolas por el que la Comisión hubiese aceptado que la obligación de realizar una retirada especial tampoco se aplicase a las semillas oleaginosas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

116 El artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1765/92 dispone que los productores comunitarios de cultivos herbáceos podrán solicitar, en determinadas condiciones, un pago compensatorio, que les será concedido por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos, o que haya sido retirada, y que no sobrepase una superficie básica regional.

- 117 A este respecto, el anexo del Reglamento nº 1098/94 establece, en el caso de España, una superficie básica regional de cultivos de secano para cada Comunidad Autónoma, por una parte, y una superficie básica regional de cultivos de regadío a nivel nacional, por otra.
- 118 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2836/93 prevé que, a efectos de una superación eventual de dichas superficies básicas regionales, la autoridad competente del Estado miembro tendrá en cuenta la superficie básica regional establecida y la suma de las superficies para las que se hayan presentado solicitudes de ayuda en la región de que se trate.
- 119 Cuando la suma de las superficies individuales para las que se haya solicitado una ayuda sea superior a la superficie básica regional, se exigirá a los productores del régimen general que hagan, durante la campaña siguiente, una retirada de tierras especial, sin compensación alguna, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 1765/92.
- 120 En este sentido, por lo que respecta a la primera alegación del primer motivo, el Gobierno español reconoce, en cuanto a los cultivos de secano, que durante la campaña 1994/1995 se superó la superficie básica regional sin que se obligase a los productores de dichos cultivos a realizar una retirada especial sin compensación alguna.
- 121 Al contrario de lo que alega el Gobierno español, el artículo 2, apartado 6, párrafo tercero, del Reglamento nº 1765/92, que prevé que, en caso de condiciones climáticas excepcionales que hayan afectado a la producción de la campaña en la que se haya constatado un rebasamiento, la Comisión podrá eximir de la obligación de realizar una retirada especial de tierras sin compensación alguna a los

productores de las regiones afectadas, únicamente es aplicable a los rebasamientos que se produzcan a partir de la campaña 1995/1996. En consecuencia, no cabe alegar dicho precepto, puesto que el presente asunto se refiere a un rebasamiento durante la campaña 1994/1995.

122 Por ello, debe desestimarse por infundada la primera alegación del primer motivo formulado por el Gobierno español.

123 En cuanto a la segunda alegación del primer motivo, debe recordarse que el Gobierno español también reconoce, en lo tocante a los cultivos de regadío, incluidos los de semillas oleaginosas, que durante la campaña 1994/1995 se superó la superficie básica regional sin que se obligase a los productores de dichos cultivos a realizar una retirada especial sin compensación alguna.

124 Por otra parte, del sexto considerando del Reglamento nº 1040/95 se desprende que:

- el rebasamiento en cuestión era imputable a un crecimiento anormal de la superficie sembrada de semillas oleaginosas;
- la superficie dedicada al resto de grandes cultivos no aumentó de forma significativa;
- en consecuencia, resultaba oportuno sancionar únicamente a los productores de semillas oleaginosas, que fueron los responsables de este rebasamiento.

- 125 La Comisión alega acertadamente que el artículo 1 del Reglamento nº 1040/95 no es pertinente a estos efectos, dado que establece, tras el rebasamiento correspondiente a la campaña 1994/1995, que no se aplicará la obligación de realizar una retirada especial sin compensación a las superficies sembradas de CE reales, semillas proteaginosas y semillas de lino, a la retirada de tierras obligatoria relativa a las mismas y a toda retirada de tierras voluntaria de la superficie básica regional dedicada a regadío, y no resulta por ello de aplicación a las superficies sembradas de semillas oleaginosas.
- 126 En consecuencia, el Gobierno español tenía que haber obligado a los productores de dichas semillas oleaginosas a realizar una retirada especial sin compensación alguna.
- 127 En cuanto al argumento del Gobierno español relativo a la existencia de un acuerdo político con la Comisión, basta con señalar que la obligación de retirada de tierras por parte de los productores está recogida en una norma comunitaria. Por ello, no puede ser modificada mediante un acuerdo político al que llegue la Comisión con un Estado miembro.
- 128 De lo que se deduce que debe desestimarse por infundada la segunda alegación del primer motivo.

Sobre el segundo motivo basado en el carácter injustificado del importe de la corrección financiera

Alegaciones de las partes

- 129 En su segundo motivo, el Gobierno español alega que, incluso si se admitiera que la Comisión estaba facultada para aplicar el artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 1765/92, el importe de la corrección financiera resultante no es correcto.

- 130 Por un lado, este Gobierno reconoce que la Comisión está facultada para recuperar los pagos indebidos correspondientes a la superficie dedicada a los cultivos herbáceos o a la retirada de tierras a la que el Reino de España tenía que haber impuesto una retirada especial sin pago compensatorio. Adicionalmente, el Gobierno español admite que la Comisión, para calcular el porcentaje de retirada de tierras que debía haberse alcanzado pero que no se alcanzó, sumase, en primer lugar, el porcentaje de retirada obligatoria y el de retirada especial, y, en segundo lugar, considerase como una reducción el porcentaje de retirada voluntaria en la campaña 1995/1996, lo que se corresponde, según el citado Gobierno, con el hecho de que las retiradas voluntarias que realizaron algunos productores podían compensar el que otros no hubiesen efectuado retirada alguna.
- 131 Sin embargo, el Gobierno español alega, por otro lado, que la Comisión no tenía que haber incluido también en dicho cálculo un incremento de cinco puntos porcentuales sobre el porcentaje de retirada obligatoria de tierras debido, por una parte, a que se habían retirado algunas parcelas no rotatorias, como establece el artículo 7, apartado 1, párrafo tercero del Reglamento nº 1765/92 y, por otra, a la transferencia de la obligación de retirada de tierras entre productores, conforme al artículo 7, apartado 7, párrafo primero, segundo guión, de dicho Reglamento.
- 132 La Comisión, aunque admite la complejidad del cálculo de la corrección financiera en cuestión, subraya que se limita a aplicar la normativa comunitaria pertinente. Alega, en primer lugar, que es preciso recuperar los pagos generados por la retirada voluntaria de tierras que debieron haber sido objeto de una retirada especial sin compensación. En segundo lugar, dado que sumando al porcentaje de retirada voluntaria el de la retirada obligatoria realizada no se alcanza la obligación total de retirada, es necesario deducir en la misma proporción del déficit de retirada los pagos abonados por las superficies cultivadas. Por último, la Comisión defiende que, dado que era muy poco probable que se hubiese dado, en la práctica, la necesaria correspondencia entre el porcentaje de retirada voluntariamente efectuada por un productor y el porcentaje de retirada especial que le correspondería, había que considerar que se habían retirado ciertas parcelas de forma no rotatoria y que se habían producido transferencias de la obligación de retirada entre productores, por

lo que procedía aplicar el artículo 7, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 1765/92 así como el artículo 7, apartado 7, párrafo primero, segundo guión, del citado Reglamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 133 Con carácter preliminar, debe señalarse que la gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión para la que, además, sería materialmente imposible llevarlo a cabo. Tan sólo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del FEOGA, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos la información que necesita (sentencias de 1 de octubre de 1998, Irlanda/Comisión, C-238/96, Rec. p. I-5801, apartado 30, y de 24 de enero de 2002, Francia/Comisión, C-118/99, Rec. p. I-747, apartado 37).
- 134 Los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 únicamente permiten que la Comisión disponga que el FEOGA financie las cantidades pagadas de conformidad con las normas vigentes en los diferentes sectores de los productos agrícolas (véase, en especial, las sentencias de 8 de enero de 1992, Italia/Comisión, C-197/90, Rec. p. I-1, apartado 38, y Francia/Comisión, antes citada, apartado 38).
- 135 Por lo que se refiere a la existencia de un perjuicio directo para el presupuesto comunitario, debe recordarse, en primer término, que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1765/92 dispone, en cuanto al régimen de ayudas aplicable a los cultivos herbáceos y a la retirada de tierras, que los productores comunitarios de cultivos herbáceos podrán solicitar un pago compensatorio en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 13 de dicho Reglamento.

- 136 En este sentido, la concesión de un pago compensatorio a los productores de cultivos herbáceos por las superficies dedicadas a los mismos o a la retirada de tierras, que tenían que haber sido objeto de la retirada especial de tierras sin compensación, es contraria a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 1765/92. Con arreglo a este precepto, el porcentaje de retirada especial, y en consecuencia el porcentaje de pagos indebidos, debe ser igual al porcentaje en que se haya sobrepasado la superficie básica regional.
- 137 Habida cuenta de lo anterior, un Estado miembro no puede solicitar a la Comisión el reembolso de las cantidades abonadas en contra de lo establecido por el precepto anterior.
- 138 De lo que se deduce que, si el Estado miembro solicita el reembolso de tales cantidades, la Comisión podrá realizar una corrección financiera por el importe de las mismas.
- 139 Eso es lo que sucede en el presente caso. Por lo que respecta a la campaña 1995/1996, el Gobierno español reconoce que no obligó a los productores de cultivos herbáceos a realizar una retirada especial sin compensación y que abonó pagos compensatorios a los productores. En consecuencia, con arreglo al artículo 2, apartado 6, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 1765/92, la Comisión estaba facultada para aplicar una corrección financiera por el importe de los pagos realizados por las superficies de cultivos herbáceos que, en realidad, debían haber sido objeto de una retirada especial sin compensación.
- 140 Esta facultad de la Comisión no puede cuestionarse por el hecho de que de los autos se desprenda la aplicación por parte de la Comisión, en la Decisión impugnada, de una corrección financiera inferior a dicha cantidad.

¹⁴¹ De lo que se deduce que debe desestimarse por infundado el segundo motivo del Gobierno español.

¹⁴² En consecuencia, procede desestimar por infundada la pretensión del Gobierno español relativa a las ayudas en el sector de los cultivos herbáceos y a las consecuencias de la no imposición de la retirada especial.

Sobre la corrección relativa a las ayudas a los cultivos herbáceos en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Sobre el primer motivo basado en la interpretación y aplicación errónea del artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92

Alegaciones de las partes

¹⁴³ En primer lugar, el Gobierno español mantiene que el Reglamento nº 3887/92 no establece un plazo para efectuar los controles sobre el terreno cuyo incumplimiento implique la aplicación de correcciones financieras. Incluso si existiese tal norma, sólo se aplicaría, según este Gobierno, a los controles iniciales.

¹⁴⁴ En segundo lugar, el Gobierno español alega que el número de solicitudes que fueron objeto de controles por teledetección en las cosechas de 1996 y de 1997 superó el porcentaje mínimo de solicitudes que debían haber sido controladas con

arreglo al artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92. Por ello, los retrasos que se produjeron en los controles *in situ* son irrelevantes.

145 En tercer lugar, el Gobierno español defiende que, aun después de la cosecha, la existencia de cultivos y el cumplimiento de una obligación de realizar una retirada de tierras pueden controlarse mediante un sistema igualmente fiable.

146 En cuarto lugar, en lo que se refiere a la alusión que realiza la Comisión a las dificultades que encontró para obtener la información requerida durante su misión de control del 8 al 12 de septiembre de 1997 y, en particular, la relativa a los controles *in situ* de la cosecha de 1997, el Gobierno español mantiene que estas dificultades se derivan de los sistemas de control que establece la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. El citado Gobierno añade que, como las Delegaciones provinciales competentes analizan principalmente los expedientes que, con toda probabilidad, presentan problemas de irregularidades o de incidentes, además de los expedientes de la muestra dirigida, no es posible extraer conclusiones generales o extrapolar los resultados de los expedientes analizados en la misión de control.

147 Por su parte, la Comisión alega, en primer término, que, para controlar las ayudas de forma eficaz, las autoridades competentes deben realizar los controles dentro del año en curso y, en principio, antes de la cosecha. Del mismo modo, según la citada institución, los expedientes de retirada de tierras deben controlarse antes del 31 de agosto, ya que la obligación de realizar una retirada de tierras finaliza en dicha fecha.

148 Adicionalmente, la Comisión señala que la eficacia de los controles *in situ* no es equiparable a la de los controles alternativos que pueden realizar los inspectores cuando llegan al lugar de que se trate después de la cosecha o tras la finalización de

la obligación de proceder a una retirada de tierras, tales como el análisis de facturas de cosechas, abonos o almacenes, y el examen de supuestos restos sobre el terreno.

- 149 Por último, argumenta que si, como indican las propias autoridades españolas, los controles sobre el terreno incluyen los controles *in situ*, es incuestionable que la información sobre estos últimos debería haberse encontrado en poder de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía para que ésta, a su vez, la hubiera puesto a disposición de los inspectores comunitarios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 150 Con arreglo a sus considerandos séptimo y noveno, el Reglamento nº 3887/92 tiene como finalidad controlar de forma eficaz el cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas comunitarias, así como prevenir y sancionar eficazmente las irregularidades y los fraudes.
- 151 El artículo 6 de este Reglamento dispone, en su apartado 1, que los controles sobre el terreno se efectuarán de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas, y en su apartado 3, párrafo primero, segundo guión, que dichos controles, es decir los iniciales, se efectuarán, como mínimo, sobre una muestra significativa de las solicitudes, que debe comprender un 5 % de las peticiones de ayuda «superficies». Según el artículo 6, apartado 3, párrafo segundo, en caso de que las visitas sobre el terreno pongan de manifiesto la existencia de irregularidades significativas en una región o parte de una región, las autoridades competentes efectuarán, en particular, controles adicionales durante el año en curso.

- 152 Por lo tanto, con arreglo a la finalidad y estructura del Reglamento nº 3887/92, su artículo 6, apartado 3, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que tanto los controles iniciales como los adicionales han de ser realizados cuando aún existen pruebas de los cultivos herbáceos o de la retirada de tierras en las superficies a las que se han concedido ayudas en virtud del Reglamento nº 1765/92 y, en cualquier caso, dentro del año en curso.
- 153 Para asegurar su eficacia, es preciso que los controles de las superficies dedicadas a cultivos herbáceos se realicen antes de la cosecha y los de las superficies dedicadas a la retirada de tierras antes de que dicha obligación finalice, es decir antes del 31 de agosto del año en curso. En cualquier caso, cuanto más se retrasen los controles, resulta más probable que la Comisión pueda razonablemente concluir que dichos controles no presentan el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes y que existe un riesgo significativo de pérdidas para el FEOGA.
- 154 En este sentido, la primera alegación del Gobierno español, según la cual no existe ningún plazo para realizar los controles sobre el terreno, debe desestimarse por infundada.
- 155 La segunda alegación del Gobierno español, en la que se limita a mencionar el hecho de que el número de solicitudes «superficies» sometidas a control superó el mínimo exigido por el artículo 6 del Reglamento nº 3887/92, no contradice las pruebas aportadas por la Comisión de que algunos de los controles efectuados fueron, en la práctica, demasiado tardíos para controlar eficazmente el cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas comunitarias. Este argumento debe también desestimarse por infundado.
- 156 Por lo que se refiere a la tercera alegación del Gobierno español, es preciso recordar, como ha señalado el Tribunal de Justicia en el apartado 76 de la presente sentencia, que, según reiterada jurisprudencia, cuando un Reglamento instauro 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, antes citadas, Alemania/Comisión, apartado 38, y de 21 de marzo de 2002, España/Comisión, apartado 87).

- 157 En cuanto a la cuarta alegación del citado Gobierno relativa a las dificultades que se plantearon para suministrar a los inspectores de la Comisión la información requerida, hay que señalar, en consonancia con lo manifestado por ésta, que tales dificultades no invalidan las conclusiones a las que llegaron dichos inspectores. Por otra parte, el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92 establece que «la autoridad competente determinará las solicitudes que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno, principalmente a partir de un análisis de riesgos, así como de la representatividad de las solicitudes de ayuda presentadas». De lo que se deduce que, teniendo en cuenta que la Comisión debe realizar su apreciación sobre la base de la muestra seleccionada y presentada por el Gobierno español, éste no puede alegar que la Comisión se equivocó por haber extraído conclusiones generales o extrapolado los resultados de los expedientes analizados en la misión de control por tratarse de casos que presentan problemas de irregularidades o incidencias. En consecuencia, la cuarta alegación debe desestimarse por infundada.

- 158 Teniendo en cuenta lo anterior, procede desestimar por infundado el primer motivo del Gobierno español.

Sobre el segundo motivo basado en la existencia de un error de hecho

Alegaciones de las partes

- 159 En lo que se refiere a la corrección financiera del ejercicio correspondiente a la campaña 1996/1997, el Gobierno español considera que es nula debido al error

cometido por la Comisión al valorar dicha campaña basándose en los datos correspondientes a la campaña 1995/1996. Por otra parte, el citado Gobierno alega que siempre había creído que la corrección propuesta se refería únicamente a la campaña 1995/1996.

- 160 Aunque la Comisión reconoce que algunas de sus comunicaciones contienen un error consistente en la reproducción de los datos correspondientes a la campaña 1995/1996 en vez de los de la campaña 1996/1997, alega, sin embargo, que un mero error no pudo viciar su valoración de esta última campaña. Según la referida institución, dicha valoración se basó, lógicamente, en las conclusiones de la misión de control del 8 al 12 de septiembre de 1997, en la que se apreciaron las deficiencias correspondientes a ambas campañas, y en los argumentos y datos suministrados posteriormente por el Reino de España en sus respuestas a las comunicaciones de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 161 Es necesario recordar, en primer lugar, que las correcciones financieras de la Comisión correspondientes a la campaña 1996/1997 se basaron en la persistencia de los retrasos en la realización de los controles en determinadas provincias y en la pésima calidad de los que se realizaron bajo la supervisión de la unidad de liquidación de cuentas. En segundo lugar, tanto el informe de la Comisión tras su misión de control del 8 al 12 de septiembre de 1997 como su correspondencia posterior con las autoridades españolas ponen de manifiesto la existencia de estas deficiencias. En tercer lugar, se desprende de los autos que las autoridades españolas, en su escrito a la Comisión de 23 de junio de 1999, suministraron información sobre el porcentaje de controles sobre el terreno efectuados durante la campaña 1996/1997 mediante teledetección o conforme a los métodos tradicionales y sobre el porcentaje de controles que se realizaron después del 21 de agosto de 1997.

162 De lo anteriormente expuesto se deriva que la Comisión, tras concluir que algunos de los controles correspondientes a la campaña 1996/1997 no presentaban el nivel suficiente de garantía de regularidad de las solicitudes y que el riesgo de pérdidas para el FEOGA era significativo, estaba facultada para aplicar una corrección financiera sobre el total de los gastos en cuestión. El hecho de que, en algunas de sus comunicaciones al Gobierno español, la Comisión se refiriese, erróneamente, a los datos de la campaña 1995/1996, error que rectificó posteriormente, como ha reconocido el Gobierno español, no puede justificar la anulación de la Decisión de la Comisión.

163 Por ello, procede desestimar por infundado el segundo motivo del Gobierno español.

Sobre el tercer motivo basado en la vulneración del derecho de defensa

Alegaciones de las partes

164 El Gobierno español alega en contra de la Comisión que le impuso la corrección financiera relativa a la campaña 1996/1997 sin darle la oportunidad de presentar sus alegaciones.

165 En opinión de la Comisión, el Gobierno español conocía que la corrección propuesta se refería tanto a la campaña 1995/1996 como a la campaña 1996/1997. En consecuencia, la alegación basada en la vulneración del principio de audiencia carece de fundamento. La Comisión defiende que el Gobierno español tuvo la oportunidad

de refutar las conclusiones de la misión de control, pero decidió limitarse a hacer alusión a los expedientes individuales mencionados en el informe de la misión de control del 8 al 12 de septiembre de 1997 y a los controles por teledetección, sin presentar cifras o datos relativos al resto de controles sobre el terreno que hubieran podido servir de base a la Comisión para modificar la corrección propuesta para la campaña 1996/1997.

Apreciación del Tribunal de Justicia

166 Debe señalarse que el Gobierno español estaba informado, a través del informe redactado por la Comisión tras la misión de control del 8 al 12 de septiembre de 1997, de que existían deficiencias en el sistema de control de los cultivos herbáceos que se utilizó durante la campaña 1996/1997 en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es preciso tener en cuenta, por otra parte, que este mismo Gobierno facilitó a la Comisión información relativa a dichos controles. Por consiguiente, no puede imputarse a la Comisión una vulneración del derecho de defensa.

167 De lo que se deduce que debe desestimarse por infundado el tercer motivo del Gobierno español.

Sobre el cuarto motivo basado en el carácter injustificado del importe de la corrección financiera

Alegaciones de las partes

168 El Gobierno español mantiene que, dado que esta corrección está basada en el retraso en la realización de los controles, la Comisión no debió aplicar una

corrección financiera del 5 % de los gastos declarados correspondientes a las superficies dedicadas a cultivos herbáceos o a la retirada de tierras durante las campañas de que se trata, sino únicamente sobre las superficies dedicadas a la retirada de tierras cuyo control se realizó con retraso.

- 169 La Comisión subraya que los controles efectuados después de las cosechas correspondientes a las campañas de que se trataba no sólo eran ineficaces para la comprobación de la obligación de retirada de tierras, sino también para realizar las comprobaciones necesarias respecto de las superficies dedicadas a cultivos herbáceos. En consecuencia, según la citada institución, había que aplicar la corrección financiera a todas estas superficies.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 170 Con arreglo al documento nº VI/5330/97, cuando no pueda determinarse el nivel real de pagos irregulares y, por consiguiente, resulte imposible cuantificar el importe de las pérdidas financieras sufridas por la Comunidad, la Comisión aplicará correcciones financieras a tanto alzado que ascenderán, por lo general, al 2 %, 5 %, 10 % o 25 % de los gastos declarados, según la envergadura del riesgo de pérdida.
- 171 De lo que se deduce que, en el presente caso, la Comisión, al haber concluido fundadamente que los controles sobre el terreno de las superficies de cultivos herbáceos no ofrecían el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes y que el riesgo de pérdidas para el FEOGA era significativo, estaba facultada para aplicar una corrección que ascendiese al 5 % de todos los gastos declarados.

- 172 Además, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia en el apartado 135 de la presente sentencia, los pagos compensatorios correspondientes a los gastos declarados se otorgan, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 13 de dicho Reglamento, tanto a las superficies dedicadas a los cultivos herbáceos como a la retirada de tierras. En consecuencia, en casos como el presente, no puede aplicarse una corrección financiera únicamente a las superficies dedicadas a la retirada de tierras.
- 173 Por ello, procede desestimar por infundado el cuarto motivo del Gobierno español.
- 174 En consecuencia, debe desestimarse por infundada la pretensión del Gobierno español relativa a las ayudas a los cultivos herbáceos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 175 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede anular la Decisión impugnada en la medida en que excluye de la financiación comunitaria la cantidad de 2.426.259.870 pesetas en concepto de intereses pendientes de pago en el marco del régimen de la tasa suplementaria sobre los productos lácteos y desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

- 176 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte

abone sus propias costas. En el presente caso, teniendo en cuenta que cada una de las partes solicitó la condena en costas de la otra, y dado que sólo se ha estimado una de las cinco pretensiones planteadas por el Reino de España, procede condenar al Reino de España a abonar cuatro quintas partes de las costas y a la Comisión a abonar una quinta parte de las costas.

En virtud de todo lo expuesto, (Sala Segunda) decide:

- 1) Anular la Decisión 2001/137/CE de la Comisión, de 5 de febrero de 2001, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en la medida en que aplica al Reino de España una corrección financiera por importe de 2.426.259.870 pesetas en concepto de intereses pendientes de pago en el marco del régimen de la tasa suplementaria sobre los productos lácteos.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) El Reino de España cargará con cuatro quintas partes de las costas.**
- 4) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con una quinta parte de las costas.**

Firmas.