



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 3 de diciembre de 2015*

«Recurso de casación — Política regional — Programa operativo regional POR Puglia (Italia), perteneciente al objetivo n° 1 (2000-2006) — Reducción de la ayuda financiera comunitaria otorgada inicialmente por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional»

En el asunto C-280/14 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 9 de junio de 2014,

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

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por las Sras. D. Recchia y A. Steiblytė, en calidad de agentes, que designan domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de mayo de 2015;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la República Italiana solicita que se anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 28 de marzo de 2014, Italia/Comisión (T-117/10, EU:T:2014:165; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la que éste desestimó su recurso dirigido a la anulación de la Decisión C(2009) 10350 final de la Comisión, de 22 de diciembre de 2009, en virtud de la cual se reducen las ayudas económicas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional concedidas a la República Italiana en aplicación de la Decisión C(2000) 2349 de la Comisión, de 8 de agosto de 2000, por la que se aprobaba el programa operativo regional POR Puglia, perteneciente al objetivo 1, para el período 2000-2006 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

- 2 El Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1), dispone en su artículo 38, apartado 1, lo siguiente:

«Sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas, los Estados miembros asumirán la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones. A tal fin, las medidas que adopten incluirán:

- a) la comprobación de que se han establecido y aplicado disposiciones de gestión y control de forma que se garantice una utilización eficaz y regular de los Fondos comunitarios;
- b) la comunicación a la Comisión de la descripción de dichas disposiciones;
- c) el aseguramiento de que las intervenciones se gestionan de conformidad con el conjunto de la normativa comunitaria aplicable y que los fondos puestos a su disposición se utilizan de acuerdo con los principios de una correcta gestión financiera;

[...]»

- 3 A tenor del artículo 39, apartados 1 a 3, del mismo Reglamento:

«1. Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, incluida la actuación cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de una intervención, y de efectuar las necesarias correcciones financieras.

El Estado miembro efectuará las correcciones financieras requeridas en relación con la irregularidad esporádica o sistemática. Las correcciones efectuadas por el Estado miembro consistirán en la supresión total o parcial de la participación comunitaria. [...]

2. Cuando, una vez realizadas las comprobaciones necesarias, la Comisión llega a la conclusión de que:

[...]

- c) existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas,

suspenderá los pagos intermedios en cuestión y, tras exponer sus razones, solicitará al Estado miembro que presente sus observaciones y, si procede, que efectúe correcciones en un plazo determinado.

Cuando el Estado miembro no esté de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Comisión, ésta invitará al Estado miembro a celebrar una reunión en la que ambas partes, con un espíritu de cooperación basada en la asociación, se esforzarán por alcanzar un acuerdo sobre las observaciones y conclusiones que han de establecerse.

3. Al expirar el plazo establecido por la Comisión, si no se ha logrado un acuerdo y en ausencia de las correcciones efectuadas por el Estado miembro, teniendo en cuenta todo comentario formulado por el Estado miembro, la Comisión podrá decidir en el plazo de tres meses:

[...]

b) efectuar las correcciones financieras requeridas. Ello consistirá en suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate.

La Comisión determinará el importe de las correcciones teniendo en cuenta la naturaleza de la irregularidad o de la modificación, así como la amplitud y las consecuencias potenciales de las deficiencias de los sistemas de gestión o de control de los Estados miembros. Las decisiones respetarán el principio de proporcionalidad.

[...]»

4 El artículo 4 del Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63, p. 21), dispone lo siguiente:

«Los sistemas de gestión y control incluirán procedimientos para verificar la realidad de la prestación de los bienes y servicios cofinanciados y de los gastos declarados, así como para garantizar el cumplimiento de las condiciones de la correspondiente decisión de la Comisión adoptada en virtud del artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 y de las normas nacionales y comunitarias aplicables [...]

Los procedimientos deberán prever la conservación de la documentación relativa a la verificación de las operaciones individuales *in situ*. La documentación deberá identificar el trabajo realizado, los resultados de las verificaciones, así como las medidas tomadas como consecuencia de las anomalías observadas. Cuando las verificaciones físicas o administrativas no sean exhaustivas, sino sobre muestras de operaciones, la documentación deberá identificar las operaciones seleccionadas y el método de selección.»

5 El artículo 8 del mismo Reglamento tiene la siguiente redacción:

«La autoridad de gestión o la autoridad pagadora llevará una contabilidad de los importes recuperables de los pagos de ayuda comunitaria que ya se hayan realizado, y garantizará que los importes se recuperen sin retrasos injustificados. Una vez efectuada la recuperación, la autoridad pagadora devolverá los pagos irregulares recuperados, junto con los intereses recibidos en concepto de demora, deduciendo los importes de que se trate de su siguiente declaración de gastos y solicitud de pago a la Comisión, o, si ello fuera insuficiente, efectuando un reintegro a la Comunidad. [...]»

6 El artículo 9 del Reglamento n° 438/2001, que lleva como epígrafe «Certificación de gastos», prevé que los certificados de las declaraciones de gastos intermedios y finales los expedirá una persona o un servicio de la autoridad pagadora que sea funcionalmente independiente de los servicios que aprueben las solicitudes de pago. Ese mismo artículo precisa, por otro lado, las comprobaciones que habrá de efectuar dicha autoridad antes de certificar las mencionadas declaraciones de gastos.

- 7 El artículo 10 del mismo Reglamento, que lleva como epígrafe «Controles por muestreo», dispone lo siguiente:
- «1. Los Estados miembros organizarán controles de las operaciones basándose en una muestra suficiente, con el fin de:
- a) comprobar la eficacia de los sistemas de gestión y control existentes;
 - b) comprobar selectivamente, en función de análisis de riesgos, las declaraciones de gastos realizadas en los diferentes niveles de que se trate.
2. Los controles realizados antes del término de cada intervención incluirán al menos el 5 % del gasto subvencionable total y se basarán en una muestra representativa de las operaciones aprobadas, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en el apartado 3. Los Estados miembros procurarán distribuir regularmente los controles a lo largo del período en cuestión. Asimismo garantizarán una adecuada separación de funciones entre los controles y los procedimientos de ejecución o de pago relativos a esas operaciones.
3. Para la selección de la muestra de operaciones que deban ser objeto de controles se tendrá en cuenta lo siguiente:
- a) la necesidad de controlar operaciones de naturaleza y amplitud suficientemente variadas;
 - b) cualesquiera factores de riesgo que hayan sido determinados mediante controles nacionales o comunitarios;
 - c) la concentración de operaciones en determinados órganos intermedios y determinados beneficiarios finales, de modo que los principales órganos intermedios y beneficiarios finales se sometan al menos a un control antes del término de cada intervención.»

Antecedentes del litigio

- 8 Mediante Decisión C(2000) 2349, de 8 de agosto de 2000, la Comisión aprobó el programa operativo regional POR Puglia, perteneciente al objetivo 1, para el período 2000-2006 (en lo sucesivo, «programa POR Puglia»), y puso a disposición de las autoridades italianas la cantidad de 1 721 827 000 euros a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 9 En el curso del año 2007, la Comisión procedió a practicar auditorías de los sistemas de gestión y control establecidos por las autoridades responsables del mencionado programa, llegando a la conclusión de que tales autoridades no habían establecido sistemas de gestión y control que garantizaran una eficaz gestión financiera de la intervención del FEDER y de que los sistemas establecidos no garantizaban en grado suficiente la exactitud, regularidad y sujeción a los requisitos de las solicitudes de pago.
- 10 Al estimar que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4 y 8 a 10 del Reglamento n° 438/2001 y que las insuficiencias observadas en los sistemas de gestión y control podían dar lugar a irregularidades de carácter sistemático, la Comisión suspendió, mediante la Decisión C(2008) 3340, de 1 de julio de 2008, los pagos intermedios del FEDER relacionados con el programa POR Puglia. Dicha institución dio a la República Italiana un plazo de tres meses para practicar los controles y efectuar las correcciones necesarios para garantizar que únicamente los gastos que reunieran los requisitos fueran financiados mediante la contribución del FEDER.

- 11 En el curso de una auditoría practicada en el mes de enero de 2009, la Comisión pudo comprobar que no se había cumplido dentro de plazo lo exigido en la citada Decisión. Los auditores de la Unión detectaron diversas irregularidades en lo que atañe a los controles efectuados por la autoridad de gestión con arreglo al artículo 4 del Reglamento n° 438/2001 (en lo sucesivo, «controles de primer nivel»), en lo relativo al funcionamiento de la autoridad pagadora y en lo que atañe a los controles efectuados por el organismo competente con arreglo al artículo 10 de ese mismo Reglamento (en lo sucesivo, «controles de segundo nivel»). La Comisión llegó a la conclusión de que no existía ninguna seguridad razonable de que los sistemas de gestión y control del programa POR Puglia fueran idóneos para garantizar de manera eficaz la legalidad, la regularidad y la exactitud de los gastos declarados, en lo que atañe al período comprendido entre el comienzo del período de programación y la fecha de suspensión de los pagos intermedios.
- 12 Mediante escrito de 3 de abril de 2009, la Comisión notificó sus conclusiones a las autoridades italianas, comunicando a éstas que tenía la intención de proponer una corrección de la ayuda financiera del FEDER sobre la base de un porcentaje del 10 %, habida cuenta de los gastos declarados en relación con el programa de que se trata hasta la fecha de suspensión de los pagos intermedios. La República Italiana se opuso a la aplicación de esta corrección a tanto alzado y solicitó que se levantara la suspensión de los pagos intermedios. En aplicación del artículo 39, apartado 2, del Reglamento n° 1260/1999, se celebró una reunión el 30 de septiembre de 2009.
- 13 Mediante la Decisión controvertida, la Comisión redujo la ayuda financiera concedida a través del FEDER al programa POR Puglia, respecto del período 2000-2006, aplicando una corrección a tanto alzado del 10 % sobre los gastos certificados hasta la fecha de la suspensión de los pagos intermedios. Según el artículo 1 de la Decisión controvertida, la ayuda atribuida a través del FEDER se redujo por un importe de 79 335 741,11 euros.

Procedimiento sustanciado ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 5 de marzo de 2010, la República Italiana interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 15 En apoyo de su recurso, la República Italiana invocó cuatro motivos. Los motivos primero y segundo se basaban en la desnaturalización de los hechos y en la infracción del artículo 39, apartados 2, letra c), y 3, del Reglamento n° 1260/1999 en lo que atañe a los controles de primer nivel, al funcionamiento de la autoridad pagadora y a los controles de segundo nivel. Mediante su tercer motivo, dicho Estado miembro alegó la falta de motivación y la infracción del artículo 39, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1260/1999. El cuarto motivo se basaba en la infracción del artículo 12 del Reglamento n° 1260/1999 y del artículo 4, párrafo primero, del Reglamento n° 438/2001, así como en la incompetencia de la Comisión.
- 16 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso y condenó en costas a la República Italiana.

Pretensiones de las partes

- 17 La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Anule la sentencia recurrida.
 - Anule, con arreglo al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Decisión controvertida.

— Condene en costas a la Comisión.

- 18 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la República Italiana.

Sobre el recurso de casación

- 19 En apoyo de su recurso de casación, la República Italiana alega dos motivos.

Sobre el primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 20 Mediante su primer motivo de casación, la República Italiana alega que, en el apartado 37 y en los apartados 50 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General violó el principio de contradicción e incumplió la obligación de motivación, en la medida en que examinó conjuntamente los motivos primero y segundo relativos a la eficacia y a la fiabilidad, por una parte, de los controles de primer nivel efectuados por la autoridad de gestión y por la autoridad pagadora y, por otra parte, de los controles de segundo nivel efectuados por el organismo de control.
- 21 La República Italiana sostiene que, en virtud del principio de contradicción, el Tribunal General tenía obligación de examinar por separado los dos motivos mencionados, que suscitaban cuestiones de hecho distintas, relativas al trabajo de organismos diferentes y a irregularidades muy diversas recogidas en la Decisión controvertida. Dicho Estado miembro añade que, al examinar conjuntamente esos dos motivos, el Tribunal General extrapoló mecánicamente a uno de ellos el razonamiento aplicado al otro.
- 22 La República Italiana alega que el Tribunal General, al examinar conjuntamente los motivos primero y segundo, incumplió asimismo la obligación que le incumbe de motivar sus resoluciones. En efecto, según la República Italiana, el Tribunal General se abstuvo de exponer, de una manera tan detallada como la que figuraba en la demanda, las razones por las que consideraba infundadas las alegaciones formuladas por dicho Estado miembro para negar la existencia de cada una de las irregularidades que constituían, en su conjunto, la fundamentación de la Decisión controvertida.
- 23 La Comisión cuestiona el carácter fundado de la argumentación de la República Italiana.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 24 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de contradicción implica, por regla general, el derecho de las partes procesales a poder expresar su opinión sobre los hechos y los documentos en que se base la resolución judicial, así como a poder discutir las pruebas y alegaciones presentadas en autos y los puntos de Derecho suscitados de oficio por el juez en los que éste pretenda basar su decisión (sentencias Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartados 52 y 55, así como Reexamen M/EMEA, C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, apartado 41).
- 25 A este respecto, procede declarar que la República Italiana pudo expresar de un modo efectivo ante el Tribunal General su opinión acerca de las irregularidades que se hicieron constar en la Decisión controvertida en lo que atañe a los controles de primer nivel y al funcionamiento de la autoridad pagadora, así como a los controles de segundo nivel. Por otra parte, de los apartados 40, 48 y 60 a 66

de la sentencia recurrida, en particular, se desprende que el Tribunal General tuvo también en cuenta las alegaciones mediante las que dicho Estado miembro negó la existencia material de las referidas irregularidades.

- 26 En cuanto a la obligación de motivación, no es legítimo reprochar al Tribunal General el no haber respondido a todos los detalles de la argumentación mediante la cual la República Italiana negó la existencia de las irregularidades que se habían hecho constar en la Decisión controvertida. En efecto, constituye reiterada jurisprudencia que el deber de motivar las sentencias, que incumbe al Tribunal General en virtud de los artículos 36 y 53, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, no le obliga a elaborar una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes del litigio. Así pues, la motivación puede ser implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones en las que se basó el Tribunal General y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer el control que le corresponde en el marco de un recurso de casación (sentencias *Coop de France bétail et viande* y otros/Comisión, C-101/07 P y C-110/07 P, EU:C:2008:741, apartado 75 y jurisprudencia citada; *A2A/Comisión*, C-318/09 P, EU:C:2011:856, apartado 97, y *Francia/Comisión*, C-559/12 P, EU:C:2014:217, apartado 86).
- 27 En el caso de autos, procede declarar que la motivación que figura en los apartados 69 a 77 y 79 a 92 de la sentencia recurrida es idónea tanto para permitir que la República Italiana conozca las razones por las cuales el Tribunal General desestimó en su totalidad las alegaciones en virtud de las cuales dicho Estado miembro negó los retrasos en la ejecución de los controles de primer nivel y de segundo nivel, la falta de fiabilidad de las correcciones propuestas y la actividad disfuncional de la autoridad pagadora, como para permitir que el Tribunal de Justicia disponga de elementos suficientes para ejercer el control judicial que le corresponde. Por otro lado, el Tribunal General expuso, en los apartados 60 a 63 de la sentencia recurrida, las razones que le indujeron a no pronunciarse sobre las alegaciones en las que la República Italiana negaba la existencia de todas y cada una de las irregularidades específicas que los auditores de la Unión habían detectado en enero de 2009 en lo que atañe a los controles de primer nivel y de segundo nivel. Por consiguiente, procede desestimar asimismo por infundada la alegación basada en el incumplimiento por el Tribunal General de la obligación que le incumbe de motivar sus decisiones.
- 28 En lo que atañe al reproche que se hace al Tribunal General de haber aplicado el mismo razonamiento a cuestiones de hecho y de Derecho diferentes, cabe hacer constar que tal reproche procede de una lectura manifiestamente errónea de la sentencia recurrida. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, el Tribunal General examinó de manera detallada y por separado todas las cuestiones de hecho y de Derecho planteadas: en primer lugar, las cuestiones relativas a los controles de primer nivel (en los apartados 69 a 71 y 79 a 81 de la sentencia recurrida); en segundo lugar, las cuestiones relativas a los controles de segundo nivel (en los apartados 72 a 77 y 82 a 87), y, por último, las cuestiones relativas a la autoridad pagadora (en los apartados 88 a 92).
- 29 En consecuencia, procede desestimar por infundado el primer motivo de casación.

Sobre los motivos de casación segundo y tercero

Alegaciones de las partes

- 30 A pesar del carácter poco estructurado del razonamiento desarrollado en el segundo motivo de casación, cabe considerar que éste se divide en cuatro partes.
- 31 En la primera parte de este motivo de casación, la República Italiana sostiene que el Tribunal General, en los apartados 40, 63 y 88 a 93 de la sentencia recurrida, desnaturalizó los hechos y las pruebas aportados ante él. La desnaturalización en que incurren los citados apartados de la sentencia recurrida

implica, según dicho Estado miembro, que el Tribunal General infringió también el artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999 y el artículo 9 del Reglamento n° 438/2001, violando asimismo los principios de proporcionalidad y de cooperación.

- 32 En el marco de la segunda parte del segundo motivo de casación, la República Italiana alega que el Tribunal General incurrió en error al considerar, en los apartados 60 a 63 de la sentencia recurrida, que no era necesario examinar las pruebas aportadas para acreditar que no se habían producido, en realidad, las irregularidades que los auditores de la Unión afirmaban haber detectado en una muestra de controles de primer nivel en el marco de la auditoría practicada en enero de 2009. Según dicho Estado miembro, en efecto, del apartado 40 de la exposición de motivos de la Decisión controvertida —en el que se hace hincapié en el hecho de que las autoridades italianas no pusieron remedio a las mencionadas irregularidades— resulta que la Comisión tuvo en cuenta efectivamente esas irregularidades en el ámbito de la Decisión controvertida. La República Italiana añade que el propio Tribunal General, en los apartados 78 a 81 de la sentencia recurrida, tuvo en cuenta esas supuestas irregularidades a efectos de declarar que los controles de primer nivel no eran fiables.
- 33 Pues bien, concluye la República Italiana, a falta de prueba de la existencia de las irregularidades específicas relativas a los controles de primer nivel que se consignaron en la auditoría que la Comisión practicó en enero de 2009, el Tribunal General debería haber declarado que la Decisión controvertida resultaba contraria al artículo 39, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1260/1999, y, concretamente, que la corrección a tanto alzado del 10 % era manifiestamente desproporcionada.
- 34 En la tercera parte del segundo motivo de casación, la República Italiana sostiene que la Decisión controvertida resulta contraria a los principios de proporcionalidad y de cooperación, consagrados en el artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999, en la medida en que dicha Decisión impone una corrección a tanto alzado del 10 % igualmente en lo que atañe a las irregularidades relativas a la atribución de los trabajos complementarios o servicios de ingeniería prestados, siendo así que las autoridades italianas habían propuesto correcciones a tanto alzado del 25 % para esas irregularidades. Así pues, concluye la República Italiana, el Tribunal General no podía contentarse con declarar, en el apartado 60 de la sentencia recurrida, que la Comisión había tomado en consideración esas correcciones en el marco del cálculo de la cuantía final de la reducción de la ayuda del FEDER.
- 35 Por último, en la cuarta parte de este segundo motivo de casación la República Italiana invoca la infracción del artículo 4 del Reglamento n° 438/2001 y la violación de los principios en materia de carga de la prueba.
- 36 Cabe considerar que el tercer motivo de casación se divide en cuatro partes.
- 37 La primera parte de este motivo de casación se basa en la desnaturalización de los hechos y de las pruebas en que se incurre en los apartados 72 a 74 de la sentencia recurrida. Según la República Italiana, tal desnaturalización implica que el Tribunal General también infringió el artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999 y violó los principios de proporcionalidad y de cooperación, infringiendo asimismo el artículo 10 del Reglamento n° 438/2001.
- 38 En la segunda parte de este tercer motivo de casación, la República Italiana alega que, al considerar que los controles de segundo nivel deberían haber alcanzado el porcentaje de control previsto en el citado artículo 10 antes del término del programa en cuestión, el Tribunal General infringió ese artículo. En efecto, añade dicho Estado miembro, del propio tenor literal del citado artículo —según el cual los controles de segundo nivel han de incluir al menos el 5 % del gasto certificado «antes del término de cada intervención»— se desprende que el sistema de controles de segundo nivel debe ser evaluado sobre todo en el momento en que se produzca el término de cada intervención.

- 39 Por otro lado, en el marco de la tercera parte de este mismo motivo de casación, la República Italiana reprocha al Tribunal General haber declarado, en los apartados 84 a 86 de la sentencia recurrida, que resultaba inoperante la alegación según la cual las correcciones consecutivas a los controles de segundo nivel no se elevaban a 30 950 978,33 euros, sino a 59 186 909 euros, basándose en que la Comisión había tenido en cuenta la totalidad de tales correcciones en el marco de su apreciación del importe global de las correcciones consecutivas a los controles de primer nivel y de segundo nivel, considerados conjuntamente, que se elevaban a 95 672 043,08 euros.
- 40 La cuarta parte del tercer motivo de casación se basa en la violación de los principios en materia de carga de la prueba.
- 41 La Comisión propone una excepción de inadmisibilidad frente a los motivos de casación segundo y tercero, puesto que tales motivos de casación, al no constituir según dicha institución sino una reiteración de las alegaciones formuladas en primera instancia, tienen de hecho por objeto obtener que el Tribunal de Justicia lleve a cabo un segundo examen del fondo del asunto. En cualquier caso, según la Comisión, tales motivos de casación carecen de todo fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad de los motivos de casación segundo y tercero

- 42 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, de los artículos 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se desprende que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los argumentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión (véase, en particular, las sentencias España/Comisión, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, apartado 43, así como Ezz y otros/Consejo, C-220/14 P, EU:C:2015:147, apartado 111 y jurisprudencia citada). A este respecto, en el artículo 169, apartado 2, del mencionado Reglamento de Procedimiento se especifica que en los motivos y fundamentos jurídicos invocados se identificarán con precisión los extremos de los fundamentos de Derecho de la resolución del Tribunal General que se impugnan.
- 43 De este modo, no cumple los requisitos de motivación establecidos en las citadas disposiciones un recurso de casación que se limita a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones formulados ante el Tribunal General. Sin embargo, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia podrán volver a discutirse en el marco de un recurso de casación cuando un recurrente impugne la interpretación o la aplicación del Derecho de la Unión realizada por el Tribunal General. En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal General, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (véanse, en esta misma línea, las sentencias Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 46 y 47, así como España/Comisión, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada).
- 44 En lo que atañe a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, procede declarar que, mediante los motivos de casación segundo y tercero, la República Italiana no pretende meramente obtener un nuevo examen de la demanda presentada ante el Tribunal General, sino que impugna determinadas consideraciones de éste que figuran en apartados específicos de la sentencia recurrida y que, a juicio de dicho Estado miembro, incurren tanto en desnaturalización de los hechos y de las pruebas como en otros errores de Derecho. Así pues, contrariamente a lo que alega la Comisión, los motivos de casación segundo y tercero no constituyen una mera reiteración de las alegaciones ya invocadas en primera instancia, sino que se formulan, en realidad, contra una parte esencial de la motivación de la sentencia recurrida y, en consecuencia, permiten al Tribunal de Justicia ejercer el control judicial que le corresponde.

- 45 Por lo tanto, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.
- 46 En lo que atañe a la infracción del artículo 4 del Reglamento n° 438/2001 —infracción alegada en el marco de la cuarta parte del segundo motivo de casación— y a la violación de los principios en materia de carga de la prueba —violación invocada tanto en el marco de la cuarta parte del segundo motivo de casación como en la cuarta parte del tercer motivo de casación—, procede declarar que, si bien la República Italiana menciona tales errores de Derecho en el epígrafe que precede a los razonamientos relativos a sus motivos de casación segundo y tercero, dichos razonamientos no contienen ninguna indicación de los apartados de la sentencia recurrida que adolecen a su juicio de los errores de Derecho de que se trata, así como tampoco ninguna argumentación destinada a explicar por qué razón debe considerarse que el Tribunal General incurrió en tales errores de Derecho. Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de esas partes de los motivos de casación segundo y tercero.
- 47 En cuanto a la tercera parte del tercer motivo de casación, si bien la República Italiana critica las consideraciones que figuran en los apartados 84 a 86 de la sentencia recurrida por una razón distinta de la desnaturalización de los datos, cabe señalar que dicho Estado miembro, sin embargo, no indica qué norma o principio jurídico estima que el Tribunal General violó al considerar que la legalidad de la Decisión controvertida no resultaba afectada por el eventual error cometido por la Comisión en cuanto a la identificación de determinadas correcciones propuestas por las autoridades italianas como correcciones consecutivas a los controles de segundo nivel, puesto que dicha institución había tenido en cuenta en la Decisión controvertida la totalidad de esas correcciones.
- 48 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la cuarta parte del segundo motivo de casación y de la tercera parte del tercer motivo de casación —en la medida en que esta última parte no se basa en la desnaturalización de los datos—, así como la cuarta parte del tercer motivo de casación.
- 49 Por otro lado, en lo que atañe a las alegaciones mediante las cuales la República Italiana critica al Tribunal General por haber distorsionado el contenido de un escrito de 15 de junio de 2009, procede hacer constar que dicho Estado miembro no especifica los apartados de la sentencia recurrida a los que se refieren sus críticas. Así pues, procede declarar también la inadmisibilidad de aquellas alegaciones.
- Sobre el fondo de la primera parte del segundo motivo de casación y de las partes primera y tercera del tercer motivo de casación
- 50 En la primera parte del segundo motivo de casación y en las partes primera y tercera del tercer motivo de casación, que procede examinar conjuntamente, la República Italiana alega que las consideraciones que figuran en los apartados 40, 63, 72 a 74, 84 a 86 y 88 a 93 de la sentencia recurrida ponen de manifiesto una defectuosa comprensión del recurso de la demandante e incurren en una desnaturalización de los hechos y de las pruebas. Según dicho Estado miembro, tal desnaturalización implica que el Tribunal General infringió también el artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999 y los artículos 9 y 10 del Reglamento n° 438/2001, violando asimismo los principios de proporcionalidad y de cooperación.
- 51 Procede recordar que de los artículos 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia resulta que el Tribunal General, por una parte, es el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, para apreciar estos hechos (véase la sentencia Comisión/Aalberts Industries y otros, C-287/11 P, EU:C:2013:445, apartado 47 y jurisprudencia citada). Así pues, salvo en caso de desnaturalización de esos elementos, tal apreciación no constituye una cuestión de Derecho sometida, como tal, al control del Tribunal de Justicia (véanse las sentencias Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346 apartado 15, y Activision Blizzard Germany/Comisión, C-260/09 P, EU:C:2011:62, apartado 51 y jurisprudencia citada).

- 52 Una desnaturalización de este tipo existe cuando, sin necesidad de practicar nuevas pruebas, resulta manifiesto que fue errónea la apreciación de los elementos de prueba que constan en autos (sentencia Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 153 y jurisprudencia citada). Sin embargo, es preciso que la desnaturalización pueda deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas (sentencia General Motors/Comisión, C-551/03 P, EU:C:2006:229, apartado 54). Por otra parte, cuando un recurrente alega la desnaturalización de los elementos de prueba por parte del Tribunal General, está obligado a indicar de manera precisa los elementos que en su opinión han sido desnaturalizados por éste y a demostrar los errores de análisis que, en su apreciación, han llevado al Tribunal General a dicha desnaturalización (véanse, en este sentido, las sentencias Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6, apartado 50, y PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic, C-281/10 P, EU:C:2011:679, apartado 78).
- 53 Procede declarar que las alegaciones formuladas contra los apartados 40, 63 y 72 de la sentencia recurrida se derivan de una interpretación manifiestamente errónea de dicha sentencia. En lo que atañe a los apartados 40 y 72, no se le puede reprochar al Tribunal General haber pasado por alto el contenido de la demanda de la República Italiana al considerar que ésta no negaba la existencia de ninguna de las irregularidades detectadas en una muestra de controles de primer nivel y de segundo nivel en el marco de la auditoría practicada en enero de 2009 o que tan sólo negaba la existencia de algunas de esas irregularidades. Antes al contrario, de los apartados 60 a 64 de la sentencia recurrida resulta claramente que el Tribunal General tuvo efectivamente en cuenta el hecho de que la República Italiana negaba la existencia de todas esas irregularidades.
- 54 Contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, del apartado 63 de la sentencia recurrida no puede deducirse que, según el Tribunal General, la Decisión impugnada no se basó en las mencionadas irregularidades. De hecho, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, en relación con el apartado 58, el Tribunal General observó expresamente que las irregularidades específicas detectadas por los auditores de la Unión en enero de 2009 constituían «una de las imputaciones» formuladas contra el funcionamiento del sistema de gestión y control establecido para el programa POR Puglia.
- 55 En lo que atañe a las consideraciones que figuran en los apartados 73, 74, 84 a 86 y 88 a 93 de la sentencia recurrida, cabe observar que la República Italiana no ha justificado por qué razón las consideraciones del Tribunal General suponen una desnaturalización de los documentos a los que aquélla hace referencia.
- 56 Por consiguiente, procede desestimar todas las alegaciones basadas en la desnaturalización de los hechos y de las pruebas, por ser en parte inadmisibles y en parte infundadas.
- 57 En tales circunstancias, tampoco pueden prosperar las alegaciones basadas en la infracción del artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999, en la infracción de los artículos 9 y 10 del Reglamento n° 438/2001 y en la violación de los principios de proporcionalidad y de cooperación, alegaciones que la República Italiana fundamentó en la supuesta desnaturalización invocada en relación con los apartados 40, 63, 72 a 74 y 88 a 93 de la sentencia recurrida.
- 58 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del segundo motivo de casación y las partes primera y tercera del tercer motivo de casación, por ser parcialmente inadmisibles y parcialmente infundadas.

– Sobre el fondo de la segunda parte del tercer motivo de casación

- 59 En la segunda parte del tercer motivo de casación, la República Italiana reprocha al Tribunal General haber interpretado erróneamente el artículo 10 del Reglamento n° 438/2001 en el apartado 76 de la sentencia recurrida, al considerar que, para disipar las dudas en cuanto a la fiabilidad del sistema de gestión y control de que se trata, no era suficiente con justificar que el porcentaje de controles previsto en dicho artículo se alcanzaría en el momento del término de la intervención del FEDER en el programa POR Puglia.
- 60 A este respecto, basta con hacer constar que del propio tenor literal del artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 438/2001, según el cual los Estados miembros procurarán distribuir regularmente los controles que han de realizarse antes del término de cada intervención a lo largo del período en cuestión, se deduce que los controles de segundo nivel deben ser operativos a lo largo de todo el desarrollo de dicha intervención y no sólo en el momento de su término.
- 61 Por lo tanto, la segunda parte del tercer motivo de casación debe desestimarse por infundada.

– Sobre el fondo de la segunda parte del segundo motivo de casación

- 62 En la segunda parte del segundo motivo de casación, la República Italiana cuestiona las consideraciones que figuran en los apartados 60 a 63 de la sentencia recurrida. Alega que, dado que la Decisión impugnada se basaba también en la irregularidades detectadas por los auditores de la Unión en una muestra de los controles de primer nivel en el marco de la auditoría practicada en enero de 2009, el Tribunal General no podía pronunciarse sobre la legalidad de la Decisión controvertida, a la luz del artículo 39, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1260/1999 y del principio de proporcionalidad, sin haber examinado antes las alegaciones mediante las que dicho Estado miembro negaba la existencia de las mencionadas irregularidades. La República Italiana añade que, en los apartados 78 a 81 de la sentencia recurrida, el propio Tribunal General tomó en consideración tales irregularidades a efectos de declarar que los controles de primer nivel no eran fiables.
- 63 A este respecto, procede recordar la reiterada jurisprudencia relativa al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), según la cual el Estado miembro interesado se encuentra en mejor situación para obtener y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA, de modo que, para probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas no corresponde a la Comisión demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las Administraciones nacionales ni la irregularidad de los datos transmitidos por éstas, sino aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a los citados controles o datos (véanse, en este sentido, las sentencias Grecia/Comisión, C-300/02, EU:C:2005:103, apartados 34 y 36 y jurisprudencia citada, y Dinamarca/Comisión, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, apartados 80 y 81).
- 64 Por su parte, el Estado miembro interesado no puede negar la validez de las apreciaciones en que se asienta la mencionada prueba de la duda seria y razonable experimentada por la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si el Estado miembro no consigue demostrar que las apreciaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden originar serias dudas acerca del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control (véase la sentencia Dinamarca/Comisión, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, apartado 82 y jurisprudencia citada).
- 65 En consecuencia, incumbe al Estado miembro interesado aportar la más detallada y completa prueba de la realidad de sus controles o de sus datos y, en su caso, de la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (sentencias Grecia/Comisión, C-300/02, EU:C:2005:103, apartado 36 y jurisprudencia citada, y Dinamarca/Comisión, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, apartado 83).

- 66 Los principios que se deducen de la jurisprudencia citada resultan asimismo aplicables, *mutatis mutandis*, en el caso del FEDER, extremo que la República Italiana no puso en tela de juicio en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia. Habida cuenta de la estructura del sistema de gestión y control que se configura en el artículo 38, apartado 1, del Reglamento n° 1260/1999, según el cual los Estados miembros asumirán la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones del FEDER, dichos Estados son efectivamente los mejor situados para recabar y comprobar los datos relativos a tales intervenciones.
- 67 En el caso de autos, la República Italiana critica el hecho de que el Tribunal General no haya tomado en consideración los elementos probatorios mediante los que ella había negado la existencia de las irregularidades detectadas por los auditores de la Unión en una muestra de controles de primer nivel y de segundo nivel en el marco de la auditoría practicada en enero de 2009. A este respecto, cabe observar que, según las consideraciones del Tribunal General que figuran en el apartado 63 de la sentencia recurrida, las mencionadas irregularidades específicas no constituyen sino una de las imputaciones formuladas contra el funcionamiento del sistema de gestión y control establecido para el programa POR Puglia y que la Decisión controvertida se basaba asimismo en «otras lagunas» inherentes a dicho sistema que pueden suscitar serias dudas en cuanto al carácter fiable y razonable de ese sistema.
- 68 Pues bien, del examen de la primera parte del segundo motivo de casación y de las partes primera a tercera del tercer motivo de casación, cuyas conclusiones figuran en los apartados 58 y 61 de la presente sentencia, resulta que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al desestimar todas las alegaciones mediante las que la República Italiana puso en tela de juicio las consideraciones en las que se fundamentaban esas otras insuficiencias del sistema de gestión y control establecido para el programa POR Puglia derivadas de retrasos en la ejecución de los controles de primer nivel, de la falta de fiabilidad de las correcciones propuestas y de la actividad disfuncional de la autoridad pagadora.
- 69 De este modo, en línea con la jurisprudencia citada en los apartados 63 a 65 de la presente sentencia, el Tribunal General consideró, en el apartado 63 de la sentencia recurrida, que no era necesario pronunciarse sobre la existencia de las irregularidades específicas detectadas en la auditoría practicada en enero de 2009, irregularidades cuya existencia negaba la República Italiana.
- 70 Procede añadir que la República Italiana no critica en su recurso de casación los apartados 109 a 118 de la sentencia recurrida, en los cuales el Tribunal General se pronunció en sentido favorable respecto de la proporcionalidad de la corrección a tanto alzado aplicada, basándose para ello en las insuficiencias del mencionado sistema de gestión y control relacionadas con retrasos en la ejecución de los controles, con la falta de fiabilidad de las correcciones propuestas y con la actividad disfuncional de la autoridad pagadora, insuficiencias que pueden suscitar serias dudas en cuanto al carácter fiable y razonable de dicho sistema de gestión y control.
- 71 En cuanto al reproche según el cual el propio Tribunal General tomó en consideración, en los apartados 78 a 81 de la sentencia recurrida, las irregularidades específicas detectadas en una muestra de controles de primer nivel en el marco de la auditoría practicada en enero de 2009, cabe observar que lo que es objeto de las consideraciones que figuran en los citados apartados no son esas irregularidades específicas, sino la dudas relativas a la práctica seguida por las autoridades italianas en materia de correcciones financieras.
- 72 Así pues, no cabe reprochar fundadamente al Tribunal General que haya tenido en cuenta, en los apartados 78 a 81 de la sentencia recurrida, las apreciaciones efectuadas por la Comisión en lo relativo a la fiabilidad de las correcciones propuestas por las autoridades italianas, después de haber considerado, en los apartados 60 a 63 de esa misma sentencia, que no era necesario pronunciarse sobre la existencia de las irregularidades detectadas por los auditores de la Unión en una muestra examinada en la auditoría de enero de 2009.

73 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la segunda parte del segundo motivo de casación.

– Sobre el fondo de la tercera parte del segundo motivo de casación

74 En la tercera parte del segundo motivo de casación, la República Italiana pone en tela de juicio las consideraciones que figuran en el apartado 60 de la sentencia recurrida, basándose en que resultaría contrario a los principios de proporcionalidad y de cooperación, consagrados en el artículo 39 del Reglamento n° 1260/1999, imponer una corrección a tanto alzado del 10 %, siendo así que las autoridades italianas habían propuesto correcciones a tanto alzado del 25 % en el caso de las irregularidades relativas a la atribución de trabajos complementarios o de servicios de ingeniería, que los auditores de la Unión detectaron en enero de 2009.

75 A este respecto, procede declarar que las mencionadas correcciones propuestas por las autoridades italianas se refieren únicamente a algunas de las irregularidades específicas detectadas por los auditores de la Unión en enero de 2009. Pues bien, tal y como resulta del apartado 69 de la presente sentencia, el Tribunal General pudo considerar, sin incurrir en error de Derecho, que la alegada inexistencia de tales irregularidades específicas no afectaba a la legalidad de la Decisión controvertida. En tales circunstancias, el Tribunal General no violó los principios mencionados en el apartado anterior cuando declaró, en los apartados 60 y 62 de la sentencia recurrida, que las alegaciones basadas en tales correcciones —que la Comisión había tenido en cuenta en el cálculo de la cuantía final de la reducción de la ayuda del FEDER— eran inoperantes a efectos de la anulación de la Decisión controvertida.

76 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la tercera parte del segundo motivo de casación.

77 De todas las consideraciones precedentes resulta que el recurso de casación debe ser desestimado en su integridad, por ser en parte inadmisibile y en parte infundado.

Costas

78 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184 del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas