Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 20 de diciembre de 2017*

«Recurso de anulación — Decisión de Ejecución (UE) 2015/1289 — Imposición de una multa a un Estado miembro en el marco de la supervisión económica y presupuestaria de la zona euro — Manipulación de datos estadísticos relativos al déficit del Estado miembro afectado — Competencia judicial — Reglamento (UE) n.º 1173/2011 — Artículo 8, apartados 1 y 3 — Decisión Delegada 2012/678/UE — Artículo 2, apartados 1 y 3, y artículo 14, apartado 2 — Reglamento (CE) n.º 479/2009 — Artículo 3, apartado 1, artículo 8, apartado 1, y artículos 11 y 11 *bis* — Derecho de defensa — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 41, apartado 1 — Derecho a una buena administración — Artículos 121 TFUE, 126 TFUE y 136 TFUE — Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo — Existencia de la infracción — Tergiversación de datos — Determinación de la multa — Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras»

En el asunto C-521/15,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 29 de septiembre de 2015,

Reino de España, representado por la Sra. A. Gavela Llopis y los Sres. A. Rubio González y M.A. Sampol Pucurull, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. E. Dumitriu-Segnana y A.F. Jensen y el Sr. A. de Gregorio Merino, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Baquero Cruz y J.-P. Keppenne y las Sras. M. Clausen y F. Simonetti, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça y J. Malenovský (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, A. Borg Barthet y D. Šváby, la Sra. A. Prechal y los Sres. C. Lycourgos, M. Vilaras y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de abril de 2017;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de junio de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino de España solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1289 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por la que se impone una multa a España debido a la manipulación de los datos de déficit en la Comunitat Valenciana (DO 2015, L 198, p. 19; corrección de errores en DO 2015, L 291, p. 10; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

2 El artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene la siguiente redacción:

«No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 [TFUE], quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia los recursos contemplados en los artículos 263 [TFUE] y 265 [TFUE] interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos:

a) contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo, o de ambas instituciones conjuntamente, excepto:

– las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 108 [TFUE];

– los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 [TFUE];

– los actos del Consejo mediante los que éste ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 [TFUE];

[...]».

Disposiciones relativas a la política económica y monetaria

Derecho primario

3 En virtud del artículo 119 TFUE, apartado 1, la acción de la Unión Europea y de los Estados miembros incluye la adopción de una política económica basada, entre otros aspectos, en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y en la definición de objetivos comunes.

4 En este marco, los artículos 121 TFUE, apartado 3, y 126 TFUE, apartado 2, confieren a la Comisión Europea una función consistente en examinar la situación económica y presupuestaria de los Estados miembros, basándose en la información transmitida por éstos, y en asistir al Consejo en la misión de supervisión que se le atribuye en este ámbito.

5 Por su parte, el Consejo dispone, con arreglo al artículo 121 TFUE, apartados 3 y 4, de la potestad de supervisar y evaluar la evolución económica de los Estados miembros y el cumplimiento de las orientaciones generales de política económica fijadas a cada uno de ellos, así como de dirigirles las recomendaciones necesarias. Asimismo, está autorizado, en virtud del artículo 126 TFUE, apartados 6, 7, 9 y 11, a considerar que un Estado miembro se encuentra o amenaza con encontrarse en situación de déficit excesivo y a dirigirle diversas recomendaciones y decisiones, entre ellas decisiones en las que lo emplace a adoptar medidas de reducción de su déficit y decisiones por las que se le imponga una multa. Por último, el Consejo está habilitado para adoptar, al amparo del artículo 136 TFUE, apartado 1, medidas específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro, con el fin de reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y de elaborar, respecto de dichos Estados miembros, las orientaciones de política económica y garantizar su vigilancia.

6 Completa estas disposiciones el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados UE y FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 12»).

Derecho derivado

7 El 7 de julio de 1997, el Consejo adoptó un conjunto de actos, agrupados bajo el nombre de «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» y que comprenden, en particular, los Reglamentos (CE) n.º 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO 1997, L 209, p. 1), y (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO 1997, L 209, p. 6).

8 El 16 de noviembre de 2011, el Parlamento y el Consejo adoptaron cinco reglamentos y una directiva destinados a reformar en profundidad el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dos de esos reglamentos modificaron los Reglamentos nos 1466/97 y 1467/97, respectivamente. Los otros tres tienen por objeto reforzar la supervisión económica y presupuestaria ejercida por el Consejo y por la Comisión en virtud de los artículos 121 TFUE y 126 TFUE.

– Reglamento (UE) n.º 1173/2011

9 Entre los reglamentos a que se refiere el apartado anterior figura el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO 2011, L 306, p. 1; corrección de errores en DO 2014, L 325, p. 30), que constituye la base jurídica de la Decisión impugnada y que se basa a su vez en los artículos 121 TFUE y 136 TFUE.

10 Los considerandos 7, 8, 16, 17 y 25 de dicho Reglamento declaran:

«(7) La Comisión debe desempeñar un papel más importante en el procedimiento de supervisión reforzada por lo que se refiere a las evaluaciones específicas de cada Estado miembro, al seguimiento, a las misiones in situ, a las recomendaciones y a las advertencias. [...]

(8) A fin de garantizar un diálogo permanente con los Estados miembros destinado a alcanzar los objetivos del presente Reglamento, la Comisión realizará misiones de supervisión.

[...]

(16) A fin de evitar la tergiversación, intencional o debido a negligencia grave, de los datos relativos al déficit público y a la deuda pública, que constituye[n] un elemento esencial de la coordinación de la política económica en la Unión, deben imponerse multas a los Estados miembros responsables.

(17) A fin de completar las normas relativas al cálculo de las sanciones por la manipulación de estadísticas, así como las normas sobre el procedimiento que debe seguir la Comisión para investigar estas acciones, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 [TFUE] por lo que respecta a la definición de los criterios detallados para fijar la cuantía de la sanción y para la realización de investigaciones por parte de la Comisión. [...]

[...]

(25) Deben conferirse al Consejo los poderes para adoptar decisiones concretas de aplicación de sanciones establecidas en el presente Reglamento. Habida cuenta de que forman parte de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el Consejo de conformidad con el artículo 121 [TFUE], apartado 1, […] esas decisiones están íntegramente vinculadas a las medidas adoptadas por el Consejo con arreglo a los artículos 121 [TFUE] y 126 [TFUE] y a los Reglamentos [nos 1466/97 y 1467/97].»

11 El artículo 8 del citado Reglamento, titulado «Sanciones por manipulación de estadísticas», dispone:

«1. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá decidir la imposición de una multa a un Estado miembro que intencionalmente o por negligencia grave tergiverse datos relativos al déficit y a la deuda que sean pertinentes para la aplicación de los artículos 121 [TFUE] o 126 [TFUE] y del Protocolo [n.º 12] sobre el déficit excesivo anejo al TUE y al TFUE.

2. Las multas a que se refiere el apartado 1 serán efectivas, disuasorias y proporcionadas a la naturaleza, la gravedad y la duración de la tergiversación. La cuantía de la multa no será superior al 0,2 % del [producto interior bruto (PIB)] del Estado miembro interesado.

3. La Comisión podrá realizar todas las investigaciones necesarias para probar la existencia de la tergiversación contemplada en el apartado 1. Podrá decidir iniciar una investigación cuando considere que hay indicios serios de la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de tal tergiversación. La Comisión investigará las supuestas tergiversaciones teniendo en cuenta todos los comentarios presentados por el Estado miembro interesado. [...]

Una vez completada su investigación, y antes de someter cualquier tipo de propuesta al Consejo, la Comisión brindará al Estado miembro interesado la oportunidad de ser oído en relación con los asuntos objeto de investigación. La Comisión basará cualquier propuesta al Consejo exclusivamente en hechos sobre los que el Estado miembro interesado ha tenido la ocasión de realizar comentarios.

La Comisión respetará plenamente los derechos de defensa del Estado miembro interesado durante las investigaciones.

4. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 11 en lo referente a:

a) los criterios concretos en virtud de los cuales se fija la cuantía de la multa a que se refiere el apartado 1;

[...]

c) la normativa concreta sobre el procedimiento destinado a garantizar los derechos de defensa, el acceso al expediente, la representación jurídica, la confidencialidad y las disposiciones relativas a los plazos y el cobro de las multas a que se refiere el apartado 1.

[...]»

12 A tenor del artículo 9 del mismo Reglamento, titulado «Naturaleza administrativa de las sanciones», las sanciones impuestas de conformidad con, entre otros, el artículo 8 serán de naturaleza administrativa.

13 Conforme a su artículo 14, el Reglamento n.º 1173/2011 entró en vigor a los veinte días de su publicación, el 23 de noviembre de 2011, en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 13 de diciembre de 2011.

– *Decisión Delegada 2012/678/UE*

14 Basándose en el artículo 8, apartado 4, del Reglamento n.º 1173/2011, la Comisión adoptó la Decisión Delegada 2012/678/UE, de 29 de junio de 2012, relativa a las investigaciones y las multas relacionadas con la manipulación de las estadísticas conforme al Reglamento n.º 1173/2011 (DO 2012, L 306, p. 21), que entró en vigor, con arreglo a su artículo 16, el vigésimo día siguiente al de su publicación, el 6 de noviembre de 2012, en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 26 de noviembre de 2012.

15 El artículo 2 de dicha Decisión Delegada, titulado «Inicio de las investigaciones», concretamente en sus apartados 1 y 3, dispone lo siguiente:

«1. La Comisión notificará al Estado miembro afectado su decisión de iniciar una investigación y le informará de cualquier indicio grave de la existencia de hechos que puedan constituir una tergiversación del déficit de las administraciones públicas y la deuda derivada de la manipulación de estos datos con carácter deliberado o fruto de negligencia grave.

[...]

3. La Comisión podrá optar por no realizar dicha investigación hasta que no se haya realizado una visita metodológica de conformidad con una decisión adoptada por la Comisión (Eurostat) con arreglo al Reglamento (CE) n.º 479/2009 [del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO 2009, L 145, p. 1)].»

16 El artículo 14 de dicha Decisión Delegada, titulado «Criterios con respecto al importe de las multas», dispone:

«1. La Comisión se asegurará de que la multa que se recomiende sea eficaz, proporcionada y disuasoria. La multa se determinará con arreglo a un importe de referencia que pueda ser aumentado o disminuido en función de las circunstancias específicas contempladas en el apartado 3.

2. El importe de referencia será igual al 5 % de la mayor repercusión de la tergiversación, ya sea en el déficit de las administraciones públicas o en la deuda del Estado miembro correspondientes a los años en cuestión contemplados en la notificación en el marco del procedimiento de déficit excesivo.

3. Teniendo en cuenta el importe máximo establecido en el artículo 13, la Comisión tendrá en cuenta, cuando proceda, las circunstancias siguientes:

[...]

c) el hecho de que la tergiversación haya sido obra de una entidad que actúe por sí sola o bien haya sido el resultado de una acción concertada por dos o más entidades;

[...]

e) el grado de diligencia y cooperación mostrado por el Estado miembro afectado o bien, en su caso, el grado de obstrucción presentado, en lo referente a la detección de la tergiversación y en el transcurso de las investigaciones.»

– *Reglamento n.º 479/2009*

17 El Reglamento n.º 479/2009, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 679/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010 (DO 2010, L 198, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 479/2009»), fue adoptado, como declara su considerando 1, con el fin de codificar el Reglamento (CE) n.º 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO 1993, L 332, p. 7), que había entrado en vigor el 1 de enero de 1994 y que posteriormente había sido objeto de sucesivas modificaciones. El Reglamento n.º 479/2009 entró en vigor, con arreglo a su artículo 19, a los veinte días de su publicación, el 10 de junio de 2009, en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 30 de junio de 2009.

18 Los considerandos 9 y 10 del Reglamento n.º 479/2009 declaran:

«(9) En ese contexto, Eurostat desempeña específicamente, en nombre de la Comisión, el cometido de autoridad estadística. Como servicio de la Comisión responsable de desempeñar las tareas que en ella recaen con respecto a la producción de estadísticas comunitarias, Eurostat debe ejecutar sus tareas conforme a los principios de imparcialidad, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia, secreto estadístico y transparencia […]. La aplicación por parte de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad de la Recomendación de la Comisión, de 25 de mayo de 2005, relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad, deberá potenciar el principio de independencia profesional, adecuación de los recursos y calidad de los datos estadísticos.

(10) Eurostat se encarga, en nombre de la Comisión, de evaluar la calidad de los datos y de suministrar los datos que debe[n] utilizarse en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo [...].»

19 En el capítulo II de dicho Reglamento, titulado «Normas y ámbito de aplicación de la notificación», se incluyen sus artículos 3 y 6.

20 En sus apartados 1 y 2, el artículo 3 del citado Reglamento dispone, en particular, lo siguiente:

«1. Los Estados miembros notificarán a la Comisión (Eurostat) los déficit públicos previstos y reales y los niveles de deuda pública previstos y reales dos veces al año, la primera antes del 1 de abril del año en curso (año n) y la segunda antes del 1 de octubre del año n.

[...]

2. Antes del 1 de abril del año n, los Estados miembros:

a) notificarán a la Comisión (Eurostat) el déficit público previsto para el año n, la estimación del nivel de su deuda pública real al final del año n-1 [y] el nivel de su deuda pública real de los años n-2, n-3 y n-4;

[...]».

21 El artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros informarán a la Comisión (Eurostat), en cuanto dispongan de ella, de cualquier revisión importante de las cifras reales o previsiones de déficit y deuda que ya hayan comunicado.»

22 En el capítulo III del Reglamento n.º 479/2009, titulado «Calidad de los datos», se incluyen sus artículos 8, 11 y 11 *bis*.

23 El artículo 8, apartado 1, de este Reglamento dispone:

«La Comisión (Eurostat) evaluará periódicamente la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros y de aquella partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas con arreglo al SEC 95 [...]. Por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. [...]»

24 El artículo 11 del citado Reglamento establece lo siguiente:

«1. La Comisión (Eurostat) garantizará un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros. Para ello, la Comisión (Eurostat) realizará visitas de diálogo periódicas a los Estados miembros, así como eventuales visitas metodológicas.

2. Al organizar las visitas de diálogo y metodológicas, la Comisión (Eurostat) transmitirá sus conclusiones provisionales a los Estados interesados para que formulen observaciones.»

25 A tenor del artículo 11 *bis* del mismo Reglamento:

«Las visitas de diálogo tienen por finalidad revisar los datos reales comunicados [...], examinar aspectos de método, estudiar los procedimientos estadísticos y las fuentes descritos en los inventarios y evaluar el cumplimiento de las normas contables. Las visitas de diálogo se utilizarán para detectar riesgos o problemas potenciales en relación con la calidad de los datos comunicados.»

Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

26 El 30 de marzo de 2012, el Reino de España notificó a la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) el importe de sus déficits públicos previstos y reales relativos a los años 2008 a 2012, acompañados de los datos correspondientes (en lo sucesivo, «notificación de 30 de marzo de 2012»).

27 El 17 de mayo de 2012, el Reino de España indicó a Eurostat que había de revisarse el importe de esos déficits para tener en cuenta que algunas Comunidades Autónomas habían realizado, en los años 2008 a 2011, gastos superiores a los que se habían computado para determinar los importes comunicados en la notificación de 30 de marzo de 2012. Estos gastos no declarados ascendían a 4 500 millones de euros (más del 0,4 % del PIB), de los que 1 900 millones de euros (aproximadamente el 0,2 % del PIB) correspondían sólo a la Comunitat Valenciana.

28 Esta información condujo a Eurostat a efectuar una serie de visitas a España durante los meses de mayo, junio y septiembre de 2012 y septiembre de 2013.

29 Basándose en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011, la Comisión adoptó la Decisión C(2014) 4856, de 11 de julio de 2014, relativa a la apertura de una investigación sobre la manipulación de estadísticas en España (en lo sucesivo, «Decisión de apertura de la investigación»).

30 El 7 de mayo de 2015, la Comisión emitió un informe el que concluyó que el Reino de España había tergiversado datos relativos a su déficit, en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011. Más concretamente, estimó que dicho Estado miembro había incurrido en una negligencia grave al transmitir, en su notificación de 30 de marzo de 2012, datos incorrectos relativos a las cuentas de la Comunitat Valenciana, pese a que la Sindicatura de Cuentas de esta Comunidad Autónoma señalaba cada año que la Intervención General de la Generalitat Valenciana aprobaba cuentas viciadas por irregularidades derivadas de la falta de registro de determinados gastos sanitarios y del incumplimiento del principio de devengo. Por este motivo, la Comisión recomendó al Consejo que adoptase una decisión por la que se impusiese una multa al Reino de España.

31 El 13 de julio de 2015, el Consejo adoptó la Decisión impugnada, en la que concluyó que el Reino de España, debido a una negligencia grave, había transmitido cifras incorrectas a Eurostat en marzo de 2012 (considerando 5) y fijó el importe de la multa que debía imponerse a dicho Estado miembro (considerandos 6 a 13). A tal efecto, el Consejo consideró en primer lugar que, habida cuenta de la repercusión de la tergiversación, el importe de referencia de la multa debía fijarse, con arreglo al artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678, en 94,65 millones de euros. Seguidamente consideró que procedía reducir dicho importe en atención a diversas circunstancias atenuantes, relativas en particular al hecho de que la tergiversación de los datos era obra de una sola autoridad regional y de que las autoridades encargadas de las estadísticas nacionales, por su parte, habían cooperado en la investigación.

32 El artículo 1 de la Decisión impugnada dispone:

«Se impone una multa de 18,93 millones [de euros] [al Reino de España] por la tergiversación, debido a una negligencia grave, de los datos de déficit público, tal como se establece en el informe de la [Comisión] sobre la investigación relativa a la manipulación de estadísticas en España conforme al Reglamento [...] n.º 1173/2011.»

33 La Decisión impugnada se notificó al Reino de España el 20 de julio de 2015 antes de ser publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 28 de julio de 2015.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

34 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

– Con carácter principal, anule la Decisión impugnada.

– Con carácter subsidiario, reduzca la multa impuesta por la Decisión impugnada limitándola al período posterior a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011.

– Condene en costas al Consejo.

35 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

– Declare que el recurso es competencia del Tribunal General de la Unión Europea y lo remita a éste.

– En su defecto, desestime el recurso.

– Condene en costas al Reino de España.

36 Mediante resolución de 26 de enero de 2016, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre la competencia

Alegaciones de las partes

37 El Consejo y la Comisión alegan que el recurso se dirige contra un acto mediante el cual el Consejo ejerció una competencia de ejecución, de conformidad con el artículo 291 TFUE, apartado 2, de modo que, en virtud del artículo 51, párrafo primero, letra a), tercer guion, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es competencia del Tribunal General. Sostienen, en efecto, que la facultad de adoptar decisiones por las que se impongan multas a los Estados miembros en caso de manipulación de las estadísticas, prevista en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, no puede considerarse sino una competencia de ejecución, en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2, puesto que forma parte de la aplicación uniforme de dicho Reglamento. Añaden que, como declara el considerando 25 del citado Reglamento, está justificada la atribución de dicha competencia al Consejo y no a la Comisión.

38 El Reino de España responde, en esencia, que resulta discutible presentar la Decisión impugnada como una decisión de ejecución, en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2, puesto que el considerando 25 del Reglamento n.º 1173/2011 vincula las decisiones individuales por las que el Consejo impone sanciones a los Estados miembros en caso de manipulación de las estadísticas no ya a la necesidad de garantizar condiciones uniformes de ejecución de dicho Reglamento, sino a las competencias directamente atribuidas a dicha institución en materia económica por el Tratado FUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

39 A tenor del artículo 51, párrafo primero, letra a), del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quedan reservados a la competencia del Tribunal de Justicia, no obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el artículo 256 TFUE, apartado 1, los recursos de anulación y por omisión contemplados en los artículos 263 TFUE y 265 TFUE cuando son interpuestos por un Estado miembro, por una parte, y van dirigidos contra un acto del Parlamento, del Consejo o de ambas instituciones conjuntamente, por otra parte.

40 En virtud del tercer guion de esta misma disposición del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, están sin embargo excluidos de esa reserva de competencia los actos del Consejo mediante los que éste ejerza competencias de ejecución de conformidad con el artículo 291 TFUE, apartado 2.

41 En el caso de autos, se trata de un recurso de anulación interpuesto por un Estado miembro, por una parte, y dirigido contra un acto del Consejo, por otra. Este recurso es por tanto competencia del Tribunal de Justicia, a menos que la Decisión impugnada constituya un acto mediante el que el Consejo haya ejercido una competencia de ejecución de conformidad con el artículo 291 TFUE, apartado 2.

42 Esta última disposición establece que, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), al Consejo.

43 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 291 TFUE, apartado 2, no constituye la única disposición de Derecho de la Unión que confiere al Consejo una competencia de ejecución. En efecto, otras disposiciones del Derecho primario pueden conferirle directamente tal competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apartado 50, y de 7 de septiembre de 2016, Alemania/Parlamento y Consejo, C-113/14, EU:C:2016:635, apartados 55 y 56). Por otra parte, los actos de Derecho derivado pueden instaurar competencias de ejecución al margen del régimen previsto en el artículo 291 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 78 a 86 y 98).

44 Seguidamente, dado que la Decisión impugnada debe considerarse un acto adoptado en el ejercicio de una competencia de ejecución, en tanto en cuanto declara la existencia de una infracción e impone una sanción a su autor en virtud de los poderes conferidos al Consejo por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 (véanse, por analogía, las sentencias de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, C-240/90, EU:C:1992:408, apartados 38 y 39, y de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 36), y dado que el artículo 291 TFUE, apartado 2, únicamente constituye una posible base jurídica entre otras para el ejercicio de tal competencia del Consejo, debe determinarse si, en el caso de autos, dicha competencia está efectivamente comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.

45 Para ello, debe tomarse en consideración el artículo 291 TFUE en su conjunto, puesto que el apartado 2 de dicho artículo no puede leerse pasando por alto su apartado 1, que dispone que los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

46 El artículo 291 TFUE figura, ciertamente, en la sección primera, titulada «Actos jurídicos de la Unión», del capítulo 2 del título I de la sexta parte del Tratado FUE, relativa a las disposiciones institucionales y financieras. No obstante, dicho artículo no se refiere, como se desprende de los términos de sus apartados 1 y 2, a todos los actos jurídicos de la Unión, sino únicamente a una categoría específica de ellos, los «actos jurídicamente vinculantes». Esta referencia, común a dichos apartados, al concepto de «actos jurídicamente vinculantes», obliga a definir dicho concepto para todo el artículo 291 TFUE.

47 A este respecto, mientras que el apartado 1 del artículo 291 TFUE enuncia el principio de que corresponde a los distintos Estados miembros adoptar todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, el apartado 2 de dicho artículo dispone que esos mismos actos confieran competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo en todos aquellos casos en que se imponga su ejecución uniforme. En efecto, en tal supuesto, el objetivo de ejecución uniforme de dichos actos excluye que puedan ser ejecutados por los distintos Estados miembros mediante medidas adoptadas en virtud de su respectivo Derecho interno, con la consecuencia evidente del riesgo de disparidad inherente a la coexistencia, en el ordenamiento jurídico de la Unión, de medidas de ejecución nacionales potencialmente dispares.

48 Resulta de lo anterior que procede considerar que el artículo 291 TFUE, apartado 2, únicamente se refiere a los actos jurídicamente vinculantes de la Unión que se prestan en principio a su ejecución por los Estados miembros, al igual que aquellos a los que se refiere el artículo 291 TFUE, apartado 1, pero que, a diferencia de éstos, deben ejecutarse por alguna razón mediante medidas adoptadas no ya por cada Estado miembro afectado, sino por la Comisión o el Consejo, con el fin de asegurar su aplicación uniforme dentro de la Unión.

49 Pues bien, éste claramente no es el caso de un acto que instituye una competencia consistente en imponer una multa a un Estado miembro. En efecto, tal acto no se presta en absoluto a su ejecución por los propios Estados miembros, puesto que tal ejecución implica la adopción de una medida coercitiva contra uno de ellos.

50 Por lo demás, el anterior análisis se ve confirmado por la lectura conjunta de las excepciones a la reserva de competencia del Tribunal de Justicia previstas en los guiones segundo y tercero del artículo 51, párrafo primero, letra a), del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A este respecto, una interpretación del tercer guion de esta disposición que implicase incluir en la excepción prevista por éste todos los actos de ejecución adoptados por el Consejo privaría por completo de efecto útil a la excepción que figura en el segundo guion de la propia disposición. En efecto, esta última excepción se refiere a los actos del Consejo adoptados en virtud de un reglamento relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 TFUE, y por lo tanto se refiere precisamente a una situación en la que dicha institución ejecuta un acto de la Unión.

51 Habida cuenta de estas consideraciones, una decisión como la Decisión impugnada no puede entenderse adoptada en el ejercicio de una competencia de ejecución conferida al Consejo al amparo del artículo 291 TFUE, apartado 2.

52 Por otra parte, procede señalar que el Reglamento n.º 1173/2011, en virtud del cual se adoptó la Decisión impugnada, no incluye referencia alguna al artículo 291 TFUE, apartado 2.

53 Además, dicho Reglamento está basado en los artículos 121 TFUE y 136 TFUE, como se indica en el apartado 9 de la presente sentencia. Pues bien, la atribución al Consejo, basada en esos artículos, de la competencia cuyo ejercicio materializa dicha Decisión, no está justificada por la necesidad de garantizar la ejecución uniforme del citado Reglamento, sino, como indican los considerandos 16 y 25 de éste, por la consecución del objetivo de evitar que los Estados miembros tergiversen datos esenciales para el ejercicio de las responsabilidades que los artículos 121 TFUE y 126 TFUE confieren al Consejo en materia de coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

54 En consecuencia, el Tribunal de Justicia es competente para conocer del presente recurso.

Sobre el recurso

55 En apoyo de su recurso, el Reino de España invoca cuatro motivos basados, respectivamente, en la vulneración del derecho de defensa, en la vulneración del derecho a una buena administración, en la inexistencia de infracción y en el carácter desproporcionado de la multa que le impuso el Consejo.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa

Alegaciones de las partes

56 El Reino de España alega que la Decisión impugnada vulnera el derecho de defensa garantizado en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 y en la Decisión Delegada 2012/678, en la medida en que le imputa una infracción basándose en datos obtenidos durante una serie de visitas efectuadas en España en mayo, junio y septiembre de 2012 y en septiembre de 2013.

57 Sostiene, en efecto, que, por una parte, las tres primeras visitas, durante las cuales se obtuvieron dichos datos, se produjeron en un momento en que el respeto del derecho de defensa aún no estaba garantizado para los Estados miembros que eran objeto de procedimientos de investigación basados en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011, puesto que la Decisión Delegada 2012/678 aún no había entrado en vigor. Asimismo, señala que todos esos datos fueron recabados antes incluso de la apertura del procedimiento de investigación, en julio de 2014, y, por lo tanto, al margen del procedimiento previsto por dicha Decisión Delegada y vulnerando el derecho a ser informado que ésta garantiza al Estado miembro interesado. Por lo demás, afirma que la propia Decisión Delegada obliga a la Comisión a efectuar una visita metodológica antes de la apertura de un procedimiento de investigación, visita que no tuvo lugar en el caso de autos.

58 Por otra parte, aduce que las condiciones en que se obtuvieron dichos datos no se ajustan a las exigencias impuestas por el legislador de la Unión con el fin de garantizar el derecho de defensa. A este respecto, el Reino de España alega que el Reglamento n.º 479/2009 no constituye una base jurídica que autorice a Eurostat a recabar datos relativos a posibles tergiversaciones en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, y que no fue informado previamente del objeto real de las visitas efectuadas en este caso. Por lo tanto, las autoridades españolas cooperaron con la Comisión sin contemplar la posibilidad de que los datos obtenidos por dicha institución pudieran ser posteriormente utilizados para justificar la apertura de un procedimiento de investigación.

59 El Consejo, apoyado por la Comisión, alega, en primer lugar, que las visitas anteriores a la decisión de apertura de la investigación fueron organizadas sobre la base del Reglamento n.º 479/2009 y con el fin de clarificar los datos revisados notificados por el Reino de España en mayo de 2012, tras una comunicación provisional en abril de 2012.

60 En segundo lugar, sostiene que la Comisión respetó el derecho de defensa del Reino de España a partir de la decisión de apertura de la investigación y, en particular, comunicó a dicho Estado miembro, con motivo de la notificación de dicha decisión, los datos de que disponía sobre la existencia de serios indicios de hechos que podían constituir una tergiversación, de conformidad con la Decisión Delegada 2012/678. Posteriormente, según el Consejo, la Comisión respetó los distintos derechos que garantiza al Reino de España el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011. En cualquier caso, el Consejo alega que, aun cuando se hubiese cometido una vulneración del derecho de defensa, el Reino de España no demuestra que ésta influyese en el resultado del procedimiento ni que justificara por ello la anulación de la Decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el respeto del derecho de defensa, en todo procedimiento incoado contra una persona que pueda desembocar en un acto que le sea lesivo, constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que, por una parte, resulta aplicable aun cuando no exista una normativa específica al respecto, y que, por otra parte, exige que se permita a la persona contra la que se haya incoado dicho procedimiento expresar útilmente su punto de vista sobre los hechos y la infracción del Derecho de la Unión que se le imputa antes de que se adopte una decisión que afecte de forma sensible a sus intereses (véanse, en este sentido, las

sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 40/85, EU:C:1986:305, apartado 28; de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/Comisión, C-48/90 y C-66/90, EU:C:1992:63, apartados 44 y 45, y de 14 de junio de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, apartado 51).

62 En el caso de autos, es pacífico que la Decisión impugnada se apoya en datos que fueron obtenidos por un servicio de la Comisión, Eurostat, durante una serie de visitas efectuadas en España en mayo, junio y septiembre de 2012 y septiembre de 2013, es decir, antes de la adopción de la decisión de apertura de la investigación, el 11 de julio de 2014, y, en el caso de tres de ellas, antes de la entrada en vigor de la Decisión Delegada 2012/678, el 26 de noviembre de 2012.

63 Por lo tanto, es preciso examinar en primer lugar si el hecho de que tales datos se obtuviesen antes de esos dos acontecimientos vicia la Decisión impugnada por vulneración del derecho de defensa.

64 A este respecto, debe señalarse que, en lo que atañe a los procedimientos de investigación como el que dio lugar a la Decisión impugnada, el Parlamento y el Consejo han adoptado disposiciones específicas para garantizar el respeto del derecho de defensa. Éstas figuran en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 y son aplicables desde su entrada en vigor, el 13 de diciembre de 2011. Estas disposiciones específicas establecen que la Comisión tiene la facultad de decidir iniciar una investigación cuando considere que hay indicios serios de la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de tergiversación. Además, esas mismas disposiciones obligan a dicha institución, en caso de que haga uso de tal facultad, a respetar plenamente el derecho de defensa del Estado miembro interesado y, más específicamente, a tener en cuenta los comentarios presentados por ese Estado miembro durante la investigación y a oírlo antes de someter una propuesta al Consejo, de modo que ésta se base exclusivamente en hechos sobre los que el Estado miembro haya tenido la ocasión de realizar comentarios.

65 Así pues, la Comisión no sólo está facultada, desde el 13 de diciembre de 2011, para recabar datos relativos a la existencia de indicios serios de hechos que puedan constituir una tergiversación, en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, sino que tiene además la obligación de hacerlo antes del inicio de un procedimiento de investigación con arreglo al artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, en cuyo marco deberá garantizarse a continuación el pleno respeto del derecho de defensa reconocido al Estado miembro interesado.

66 Por lo tanto, procede considerar que, puesto que las diversas visitas efectuadas en este caso en España se organizaron a partir de mayo de 2012, y por tanto con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011, el 13 de diciembre de 2011, el hecho de que Eurostat recabase en el transcurso de esas visitas los datos a que se hace referencia en el apartado 62 de la presente sentencia no vicia la Decisión impugnada por vulneración del derecho de defensa.

67 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las alegaciones del Reino de España basadas en que las condiciones en que se obtuvieron dichos datos no se ajustan a las exigencias impuestas por el legislador de la Unión con el fin de garantizar el derecho de defensa, procede considerar que, como se desprende del apartado 64 de la presente sentencia, es en principio tras la apertura del procedimiento de investigación previsto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 cuando el Estado miembro interesado puede hacer valer plenamente ese derecho, puesto que únicamente ese procedimiento puede dar lugar a una decisión por la que se imponga una sanción a dicho Estado miembro por haber tergiversado los datos en el sentido del apartado 1 del citado artículo.

68 Dicho esto, se desprende asimismo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ha de velar por que el ejercicio del derecho de defensa, en el marco de un procedimiento que pueda dar lugar a un acto por el que se declare la existencia de una infracción, no se vea comprometido en el supuesto de que se organicen, previamente a la apertura de dicho procedimiento, operaciones que permitan recabar datos que puedan ser decisivos para la determinación de esa infracción (véanse, en este

sentido, las sentencias de 7 de enero de 2004, 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, apartados 63 a 65, y de 27 de abril de 2017, FSL y otros/Comisión, C-469/15 P, EU:C:2017:308, apartado 43).

69 En el caso de autos, procede observar que Eurostat se basó en el Reglamento n.º 479/2009 para efectuar las cuatro visitas que permitieron obtener la información en la que el Consejo fundamentó la Decisión impugnada. En efecto, según se desprende de la correspondencia y de los informes aportados como anexos de la demanda, en primer lugar, las dos visitas que tuvieron lugar en junio y septiembre de 2012 fueron organizadas como «visitas de diálogo» en el sentido del artículo 11 *bis* de dicho Reglamento; seguidamente, la que tuvo lugar en mayo de 2012 lo fue como «visita técnica preparatoria» de la primera de esas dos visitas de diálogo y, por último, la organizada en septiembre de 2013 lo fue como «visita *ad hoc*».

70 En tales circunstancias, es preciso determinar si el Reglamento n.º 479/2009 autoriza a recabar información relativa a la existencia de una posible tergiversación de datos, en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 y, en caso afirmativo, si las condiciones de organización de las visitas durante las cuales se obtuvo esa información en el caso de autos cumplieron los requisitos procedimentales establecidos por el legislador de la Unión y preservaron la posibilidad de que el Reino de España ejerciese su derecho de defensa en el marco del procedimiento de investigación subsiguiente.

71 Por lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de si el Reglamento n.º 479/2009 autoriza a recabar información relativa a la existencia de una posible tergiversación de datos, es preciso señalar, por una parte, que el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento obliga a los Estados miembros a notificar a la Comisión, dos veces al año, los datos relativos a su déficit público y al nivel de su deuda pública previstos y reales para permitir a dicha institución y al Consejo ejercer sus responsabilidades respectivas en virtud de los artículos 121 TFUE y 126 TFUE y del Protocolo n.º 12. Pues bien, precisamente cuando esos datos son tergiversados por un Estado miembro, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 permite al Consejo imputarle una infracción e imponerle una multa, como ha subrayado la Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones.

72 Por otra parte, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 479/2009, leído a la luz de los considerandos 9 y 10 de dicho Reglamento, encomienda específicamente a Eurostat la responsabilidad de efectuar, en nombre de la Comisión, una evaluación imparcial e independiente de la calidad de esos datos, controlando su adecuación a las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia. A tal efecto, Eurostat tiene, entre otras, la facultad de realizar, en virtud del artículo 11 *bis* del mismo Reglamento, las denominadas «visitas de diálogo» en los Estados miembros para revisar los datos comunicados, hacer una evaluación metodológica y contable de los mismos e identificar riesgos o problemas potenciales relativos a su calidad. Este servicio de la Comisión está por tanto habilitado para identificar, en este contexto, y de manera general, los riesgos y problemas potenciales relativos a la fiabilidad de los datos en cuestión.

73 Por lo tanto, el Reglamento n.º 479/2009, y más concretamente su artículo 11 *bis*, constituía una base jurídica que autorizaba a Eurostat a recabar, en el marco de visitas como las dos visitas de diálogo y la visita técnica preparatoria contempladas en el apartado 69 de la presente sentencia, información relativa a una posible tergiversación.

74 Por lo que respecta a la cuarta visita a que se alude en ese mismo apartado, efectuada con el fin de investigar específicamente sobre las cuentas de la Comunitat Valenciana, procede, ciertamente, observar que tal visita no está expresamente prevista por el Reglamento n.º 479/2009.

75 No obstante, el artículo 11 de dicho Reglamento dispone que Eurostat mantendrá un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros. Pues bien, tal diálogo permanente implica necesariamente que Eurostat pueda efectuar las diversas visitas y misiones que

requiere el ejercicio de sus responsabilidades, más allá de las visitas específicamente contempladas en dicho artículo. Además, los considerandos 7 y 8 del Reglamento n.º 1173/2011 invitan específicamente a la Comisión a efectuar, en el marco de ese diálogo permanente, misiones *in situ* y misiones de supervisión en los Estados miembros.

76 En tales circunstancias, procede considerar que el artículo 11 del Reglamento n.º 479/2009 constituía una base jurídica que autorizaba a Eurostat a recabar información relativa a una posible tergiversación de los datos en el marco de esa cuarta visita.

77 Por otra parte, en cuanto a la alegación del Reino de España de que antes de la apertura de un procedimiento de investigación debe efectuarse una visita metodológica, basta señalar que la Decisión Delegada 2012/678 dispone en su artículo 2, apartado 3, que la Comisión podrá optar por no realizar una investigación hasta que no se haya realizado una visita de ese tipo, sin imponerle por consiguiente obligación alguna en tal sentido.

78 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la cuestión de si las cuatro visitas controvertidas se llevaron a cabo respetando los requisitos procedimentales establecidos por el legislador de la Unión y de manera que no se comprometiese el ejercicio del derecho de defensa garantizado al Reino de España en el marco del procedimiento de investigación subsiguiente, debe observarse, por una parte, que el artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 479/2009 dispone que las conclusiones provisionales alcanzadas en el marco de las visitas de diálogo organizadas en los Estados miembros deben ser transmitidas a éstos para que puedan formular sus observaciones.

79 En el caso de autos, las conclusiones provisionales alcanzadas en el marco de la visita técnica preparatoria y de las dos visitas de diálogo mencionadas en el apartado 69 de la presente sentencia fueron sometidas al Reino de España para que éste formulase sus observaciones, como lo demuestra el informe de Eurostat presentado como anexo de la demanda, que incorpora las observaciones formuladas por dicho Estado miembro tras la comunicación de una versión provisional de ese documento. Además, el citado Estado miembro fue previamente informado con detalle del objeto concreto de tales visitas, y en particular del hecho de que tratarían, entre otras cuestiones, de los datos relativos a la Comunitat Valenciana, como se desprende de los documentos citados en el mismo apartado 69.

80 Por otra parte, el Reino de España fue informado con suficiente claridad y precisión, previamente a la visita organizada en septiembre de 2013, de que esta trataría, en particular, sobre la posible tergiversación de los datos relativos a la Comunitat Valenciana, como ponen de manifiesto esos mismos documentos.

81 En tales circunstancias, procede considerar que las condiciones de organización de las visitas que Eurostat efectuó en España en mayo, junio y septiembre de 2012 y en septiembre de 2013, y durante las cuales se obtuvo la información en que se fundamenta la Decisión impugnada respetaron las exigencias procedimentales establecidas por el Derecho de la Unión.

82 Por consiguiente, procede considerar que el ejercicio del derecho de defensa del Reino de España, en el marco del procedimiento de investigación que precedió a la Decisión impugnada, no se vio comprometido por las diversas visitas que permitieron a Eurostat obtener la referida información previamente a la apertura de ese procedimiento.

83 Se desprende del conjunto de las consideraciones anteriores que el Consejo no vulneró el derecho de defensa del Reino de España al basar la Decisión impugnada en la información obtenida en esas visitas.

84 Por lo tanto, el primer motivo carece de fundamento.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del derecho a una buena administración

Alegaciones de las partes

85 El Reino de España sostiene que la Decisión impugnada vulnera el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

86 Alega, en efecto, que no se ajusta a la exigencia de imparcialidad objetiva inherente a ese derecho que la Comisión encomiende la instrucción de un procedimiento de investigación basado en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 a quienes previamente participaron en las visitas que condujeron a dicha institución a concluir que existían serios indicios de hechos que justificaban la apertura de tal procedimiento. Sin embargo, en el caso de autos, tres de los catorce agentes que participaron en las visitas efectuadas por Eurostat en España, previamente a la adopción de la decisión de incoación de la investigación, habían formado parte también del equipo de cuatro personas que fue posteriormente movilizado por la Comisión en el marco de dicho procedimiento. Añade que el servicio al que pertenecen esas tres personas, Eurostat, presenta riesgo de parcialidad, puesto que es responsable de la evaluación de los datos relativos a la deuda y al déficit comunicados por los Estados miembros y como consecuencia de ello tiene interés en que se instruya un procedimiento de investigación contra el Estado miembro al que se imputa haber manipulado esos datos. Así pues, según el Reino de España, ha de concluirse que el procedimiento de investigación se condujo en condiciones que no garantizaban la imparcialidad objetiva de la Comisión y que esa vulneración del derecho a una buena administración vicia de ilegalidad la Decisión impugnada, adoptada por el Consejo al término de dicho procedimiento.

87 El Consejo, apoyado por la Comisión, aunque alega que el Reino de España no puede ampararse en el artículo 41, apartado 1, de la Carta, puesto que es un Estado miembro y no una persona en el sentido de esta disposición, reconoce que dicho Estado miembro puede invocar en su favor el principio de buena administración como principio general del Derecho de la Unión. Puntualizado este extremo, sostiene que el hecho de que la Comisión confíe la instrucción de un procedimiento de investigación incoado en virtud del Reglamento n.º 1173/2011 a agentes que previamente hayan participado en visitas organizadas al amparo del Reglamento n.º 479/2009 no vulnera dicho principio, puesto que ambos marcos procedimentales son jurídicamente diferentes. Señala que ello es tanto más cierto cuanto que, al término del procedimiento de investigación, es una institución distinta de la Comisión, el Consejo, quien ha de adoptar una decisión sobre la existencia de una manipulación de las estadísticas e imponer una multa al Estado miembro implicado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

88 El artículo 41, apartado 1, de la Carta, que se titula «Derecho a una buena administración» y forma parte de las disposiciones del título V de dicha Carta, «Ciudadanía», declara que toda persona tiene derecho a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcialmente.

89 En el caso de autos, es un Estado miembro quien invoca esta disposición. Sin entrar a valorar la cuestión de si éste puede considerarse una «persona» en el sentido de dicha disposición, o asimilarse a ella, y si como tal puede ampararse en el derecho que la citada disposición enuncia, a lo que el Consejo y la Comisión se oponen, procede señalar que tal derecho refleja un principio general del Derecho de la Unión (sentencia de 8 de mayo de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 49) que puede, a su vez, ser invocado por los Estados miembros y a la luz del cual procede, por lo tanto, apreciar la legalidad de la Decisión impugnada.

90 En efecto, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las instituciones de la Unión están obligadas a respetar dicho principio general del Derecho en el marco de los procedimientos administrativos incoados contra los Estados miembros que puedan dar lugar a decisiones lesivas para éstos (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 2004, España/Comisión, C-501/00, EU:C:2004:438, apartado 52, y de 24 de junio de 2015, Alemania/Comisión, C-549/12 P y C-54/13 P, EU:C:2015:412, apartado 89 y jurisprudencia citada).

91 En particular, incumbe a dichas instituciones cumplir con el requisito de imparcialidad, en sus dos vertientes que son, por una parte, la imparcialidad subjetiva, en virtud de la cual ninguno de los miembros de la institución interesada debe tomar partido ni tener prejuicios personales, y, por otra parte, la imparcialidad objetiva, con arreglo a la cual dicha institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio (sentencia de 11 de julio de 2013, Ziegler/Comisión, C-439/11 P, EU:C:2013:513, apartados 154 y 155 y jurisprudencia citada).

92 En el caso de autos, si bien el Reino de España no cuestiona la imparcialidad subjetiva de la Comisión, sostiene en cambio que la Decisión impugnada está viciada de ilegalidad debido a que dicha institución incumplió el requisito de imparcialidad objetiva al confiar la instrucción del procedimiento de investigación a un equipo compuesto en gran medida por agentes de Eurostat que ya habían participado en las visitas organizadas por dicho servicio en España, anteriormente a la incoación del citado procedimiento.

93 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como alega fundadamente el Reino de España, el Consejo y la Comisión no pueden afirmar que tal argumentación deba rechazarse por el hecho de que fuera el Consejo y no la Comisión quien adoptó la Decisión impugnada al término del procedimiento de investigación.

94 En efecto, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 91 de la presente sentencia, procede considerar que, cuando a diversas instituciones de la Unión se les atribuyen responsabilidades propias y distintas en el marco de un procedimiento incoado contra un Estado miembro que puede conducir a una decisión lesiva para éste, cada una de esas instituciones está obligada, en lo que a ella respecta, a cumplir el requisito de imparcialidad objetiva. Por consiguiente, aun en el supuesto de que únicamente una de ellas haya incumplido dicho requisito, tal incumplimiento puede viciar de ilegalidad la decisión adoptada por la otra al término del procedimiento de que se trate.

95 En consecuencia, incumbe al Tribunal de Justicia determinar si la Comisión ofrece garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio por su parte, en el supuesto de que confíe la instrucción de un procedimiento de investigación como el que condujo a la Decisión impugnada a un equipo compuesto en gran medida por agentes de Eurostat que ya hubieran participado en visitas organizadas por dicho servicio en el Estado miembro interesado, con anterioridad a la incoación de dicho procedimiento.

96 A este respecto, procede señalar que esas visitas, por una parte, y ese procedimiento de investigación, por otra, se inscriben en marcos jurídicos distintos y tienen un objeto diferente.

97 En efecto, las visitas que Eurostat puede efectuar en los Estados miembros, al amparo de los artículos 11 y 11 *bis* del Reglamento n.º 479/2009, tienen por objeto permitir a ese servicio de la Comisión evaluar, con arreglo al artículo 8, apartado 1, del propio Reglamento, la calidad de los datos notificados dos veces al año por los Estados miembros en relación con su deuda pública y su déficit público, como se desprende de los apartados 72 y 75 de la presente sentencia.

98 Por su parte, el procedimiento de investigación se rige por el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 y tiene por objeto, de conformidad con dicha disposición, permitir a la Comisión realizar todas las investigaciones necesarias para probar la existencia de una tergiversación de esos datos, ya sea intencional o debida a negligencia grave, cuando considere que existen serios indicios de hechos que pudieran ser constitutivos de tal tergiversación.

99 Habida cuenta de esos distintos marcos jurídicos y esos objetos diferentes, procede considerar que, aun cuando los datos a los que se refieren esas visitas, por una parte, y ese procedimiento de investigación, por otra, pueden coincidir parcialmente, las respectivas apreciaciones que Eurostat y la Comisión han de hacer sobre dichos datos son, en cambio, necesariamente diferentes.

100 Por consiguiente, las apreciaciones efectuadas por Eurostat sobre la calidad de algunos de esos datos, tras las visitas efectuadas en un Estado miembro, no prejuzgan, por sí mismas, la postura que podría adoptar la Comisión acerca de la existencia de una tergiversación de esos mismos datos en el supuesto de que dicha institución decidiese posteriormente incoar un procedimiento de investigación al respecto.

101 De ello se desprende que el hecho de encomendar la instrucción de un procedimiento de investigación basado en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 a un equipo compuesto en gran medida por agentes de Eurostat que ya habían participado en visitas organizadas por dicho servicio en el Estado miembro interesado al amparo del Reglamento n.º 479/2009 con anterioridad a la incoación de ese procedimiento, en sí mismo, no permite al Tribunal de Justicia concluir que la decisión adoptada al término de dicho procedimiento esté viciada de ilegalidad por incumplimiento de la obligación de imparcialidad objetiva que pesa sobre la Comisión.

102 Además, es preciso señalar, por una parte, que no es a Eurostat, cuyas responsabilidades se hallan claramente definidas en el Reglamento n.º 479/2009, como se ha expuesto en el apartado 72 de la presente sentencia, sino a la Comisión, y por ende a los Comisarios, que actúan colegiadamente, a quienes el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 reserva, en primer lugar, la facultad de decidir incoar el procedimiento de investigación, en segundo lugar, la responsabilidad de dirigir la investigación y, en tercer lugar, la facultad de someter al Consejo las recomendaciones y propuestas que procedan al término de ésta.

103 Por otra parte, el Reglamento n.º 1173/2011 no confiere ninguna responsabilidad propia a los agentes de Eurostat en la instrucción del procedimiento de investigación.

104 En tales circunstancias, debe considerarse que el papel encomendado a los agentes de Eurostat en ese procedimiento de investigación no resulta decisivo ni para el desarrollo ni para el desenlace de dicho procedimiento.

105 Se desprende de las anteriores consideraciones que no cabe concluir que el hecho de haber encomendado la instrucción del procedimiento de investigación a un equipo compuesto en gran medida por agentes de Eurostat que ya habían participado en visitas organizadas por ese servicio en España, con anterioridad a la incoación de dicho procedimiento, vicie la Decisión impugnada por un supuesto incumplimiento por parte de la Comisión de la exigencia de imparcialidad objetiva.

106 Por consiguiente, el segundo motivo carece de fundamento.

Sobre el tercer motivo, basado en la inexistencia de infracción

Alegaciones de las partes

107 El Reino de España alega que no concurren en el caso de autos los distintos requisitos exigidos por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 para que el Consejo pueda declarar fundadamente la existencia de una infracción.

108 A este respecto, dicho Estado miembro sostiene, en primer lugar, que los hechos que se le imputan no pueden calificarse de «tergiversación». Señala, en efecto, que han de distinguirse los hechos constitutivos de una tergiversación, que es una infracción prohibida por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, de los que constituyen una simple revisión de datos previamente notificados a Eurostat, que es una actuación permitida por el artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009. Más concretamente, afirma que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 debe interpretarse en el sentido de que únicamente permite al Consejo sancionar la tergiversación por parte de los Estados miembros de los datos reales. En cambio, debe considerarse que las declaraciones incorrectas de datos provisionales no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha disposición, puesto que la interpretación contraria privaría de efecto al artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009, que permite a los Estados miembros revisar los datos provisionales previamente notificados a Eurostat. Pues bien, según el Reino de España, los hechos a que se refiere la Decisión impugnada deberían haberse considerado una revisión de los datos provisionales comunicados a la Comisión en la notificación de 30 de marzo de 2012, lo que Eurostat aceptó al publicar los datos revisados.

109 En segundo lugar, el Reino de España alega que debe considerarse que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 no permite al Consejo sancionar toda tergiversación de datos, sino únicamente aquellas que tengan como efecto perjudicar a la coordinación y la supervisión económicas y presupuestarias garantizadas por el Consejo y la Comisión en virtud de los artículos 121 TFUE y 126 TFUE y del Protocolo n.º 12. Pues bien, según dicho Estado miembro, en el caso de autos, la tergiversación de datos que se le imputa no impidió significativamente al Consejo ni a la Comisión ejercer sus responsabilidades a ese respecto, debido a la rapidez con que esos datos fueron posteriormente revisados y al importe de los gastos en cuestión.

110 En tercer lugar, el Reino de España aduce que no se le puede imputar una negligencia grave. Observa, en efecto, que la Decisión impugnada se concentra en la existencia de una tergiversación que afecta únicamente al déficit de una Comunidad Autónoma, dentro del conjunto del déficit público, mientras que el Estado miembro en su conjunto actuó con diligencia. Añade que la citada Decisión no tiene en cuenta en absoluto la cooperación que prestó el Reino de España durante la investigación llevada a cabo por la Comisión, tras haber señalado espontáneamente las irregularidades controvertidas a dicha institución.

111 El Consejo, apoyado por la Comisión, objeta, en primer lugar, que el hecho de que Eurostat publique datos revisados en virtud del artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009 no impide que el Estado miembro interesado pueda ser sancionado en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 cuando la publicación de tales datos sea consecutiva a una tergiversación.

112 Seguidamente, el Consejo y la Comisión alegan que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 permite sancionar cualquier tergiversación de datos relativos al déficit y a la deuda que sean pertinentes para la aplicación de los artículos 121 TFUE o 126 TFUE y del Protocolo n.º 12. Observan, en efecto, que todos esos datos son esenciales para sus misiones de coordinación y supervisión económicas y presupuestarias, como se desprende del considerando 16 del Reglamento

n.º 1173/2011. Por lo tanto, a su entender, los efectos de una tergiversación no deben tenerse en cuenta para determinar la existencia de una infracción, sino únicamente para calcular la multa correspondiente, como permite la Decisión Delegada 2012/678 y como se hizo en el caso de autos.

113 En lo que respecta, por último, a la existencia de una negligencia grave imputable al Reino de España, el Consejo y la Comisión estiman, por una parte, que dicho Estado miembro debe ser considerado responsable de la actuación de sus entidades territoriales, como lo sería en el marco de un recurso por incumplimiento, y que no se ajusta a los hechos afirmar que el citado Estado miembro señalase espontáneamente la existencia de una tergiversación a la Comisión. Por otra parte, alegan que la cooperación que haya prestado el Estado miembro en cuestión durante la investigación no influye en la determinación de la infracción prevista en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, pero podría tenerse en cuenta no obstante en concepto de circunstancia atenuante a efectos del cálculo de la multa, como permite la Decisión Delegada 2012/678 y como se hizo en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

114 Procede señalar, de entrada, que el Reino de España no niega los hechos que le imputa el Consejo. Por lo tanto, es pacífico, en primer lugar, que los datos que dicho Estado miembro comunicó a Eurostat el 30 de marzo de 2012 redujeron sus déficits públicos reales y previstos relativos a los años 2008 a 2011 en 4 500 millones de euros, de los cuales 1 900 millones de euros correspondían sólo a la Comunitat Valenciana; seguidamente, que la reducción relativa a dicha Comunidad Autónoma obedece a que su organismo de auditoría aprobó durante varios años cuentas que adolecían de irregularidades derivadas de la falta de registro de determinados gastos sanitarios y del incumplimiento del principio de devengo y, por último, que dicha situación perduró a pesar de las reiteradas advertencias del tribunal de cuentas de la citada Comunidad Autónoma.

115 En cambio, el Reino de España cuestiona la calificación jurídica de los hechos que le imputa el Consejo mediante tres series de alegaciones, mencionadas, en esencia, en los apartados 108 a 110 de la presente sentencia, cuya apreciación exige, en primer lugar, interpretar el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011.

116 A tenor de dicha disposición, deben concurrir tres requisitos para que el Consejo pueda declarar la existencia de una infracción. En primer lugar, el Estado miembro interesado debe haber tergiversado datos; en segundo lugar, esa tergiversación debe afectar a datos relativos al déficit y a la deuda que sean pertinentes para la aplicación de los artículos 121 TFUE o 126 TFUE y del Protocolo n.º 12 y, en tercer lugar, dicho Estado miembro debe haber actuado intencionalmente o por negligencia grave.

117 Por lo que se refiere, para empezar, al primero de esos tres requisitos, el Reino de España afirma, como se desprende del apartado 108 de la presente sentencia, que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 debe interpretarse en el sentido de que las declaraciones incorrectas de datos provisionales no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

118 A este respecto, debe señalarse no obstante que el texto del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 se refiere a toda tergiversación de datos hecha por un Estado miembro, sin limitar el ámbito de aplicación de dicha disposición a determinados tipos de declaraciones o de errores. Además, el considerando 16 del Reglamento n.º 1173/2011, que expone el objetivo perseguido por la citada disposición indica que ésta tiene por objeto evitar que los Estados miembros tergiversen los datos, sin diferenciar entre distintos tipos de datos.

119 Así pues, procede considerar que el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, leído a la luz de su considerando 16, comprende toda tergiversación efectuada por un Estado miembro de los datos relativos a su déficit y a su deuda que deben ser notificados a Eurostat en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 479/2009, como se ha señalado en el apartado 71 de la presente sentencia, incluidos los de carácter provisional.

120 No desvirtúa esta conclusión la alegación del Reino de España según la cual la inclusión en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 de declaraciones incorrectas relativas a datos provisionales privaría de efecto al artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009, puesto que éste permite a los Estados miembros revisar los datos provisionales previamente notificados a Eurostat.

121 En efecto, tal como resulta de sus propios términos, el artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009 no tiene por objeto conferir a los Estados miembros la facultad de informar a Eurostat en el caso específico de que revisen datos provisionales tras descubrir una tergiversación en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, sino obligarles de manera general a informar a dicho servicio de todos los casos de revisión importante de datos previamente comunicados. Por lo tanto, obliga a los Estados miembros a informar tanto de los casos de revisión de datos provisionales como de los de revisión de datos reales, con independencia de la facultad conferida al Consejo de imponerles una sanción si los datos controvertidos han sido tergiversados. Así pues, la inclusión de las declaraciones incorrectas de datos provisionales en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 no influye en modo alguno en el alcance del artículo 6 del Reglamento n.º 479/2009.

122 Por consiguiente, la alegación del Reino de España de que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 debe interpretarse en el sentido de que las declaraciones incorrectas de datos provisionales no están incluidas en el ámbito de aplicación de dicha disposición carece de fundamento.

123 Por lo que respecta, seguidamente, al segundo requisito mencionado en el apartado 116 de la presente sentencia, el Reino de España alega que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 únicamente permite al Consejo sancionar las tergiversaciones que tengan como efecto perjudicar a la coordinación y la supervisión económicas y presupuestarias garantizadas por el Consejo y la Comisión en virtud de los artículos 121 TFUE o 126 TFUE y del Protocolo n.º 12.

124 A este respecto, es preciso recordar que, a tenor del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, el Consejo está habilitado para sancionar la tergiversación por parte de los Estados miembros de los datos relativos al déficit y la deuda que sean pertinentes para la aplicación de los artículos 121 TFUE o 126 TFUE y del Protocolo n.º 12. Por lo tanto, dicha disposición define tal tergiversación por referencia al objeto de los datos a que afecta, a saber, el déficit y la deuda del Estado miembro de que se trate. En cambio, no incluye ningún elemento referente al efecto concreto que esa tergiversación supuestamente ha de producir, contrariamente a lo que afirma el Reino de España.

125 Así pues, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 debe interpretarse en el sentido de que permite al Consejo sancionar toda tergiversación de los datos relativos a la deuda y al déficit del Estado miembro de que se trate, independientemente de si esa tergiversación ha tenido como efecto perjudicar a la coordinación y la supervisión económicas y presupuestarias garantizadas por el Consejo y la Comisión.

126 Por lo tanto, la alegación del Reino de España a que se refiere el apartado 123 de la presente sentencia carece de fundamento.

127 Por último, en cuanto al tercer requisito mencionado en el apartado 116 de la presente sentencia, en virtud del cual el Estado miembro de que se trate debe haber actuado intencionalmente o por negligencia grave para que pueda imputársele una infracción, el Reino de España sostiene que no puede considerarse que concurra, puesto que la tergiversación que se le imputa en el caso de autos únicamente se refiere al déficit de una sola Comunidad Autónoma, dentro del conjunto del déficit público, por una parte, y puesto que, por otra parte, cooperó en la investigación instruida por la Comisión tras haber señalado espontáneamente las irregularidades controvertidas a dicha institución.

128 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación basada en que la tergiversación que es objeto del presente asunto únicamente se refiere al déficit de una sola Comunidad Autónoma, dentro del conjunto del déficit público, basta señalar que la apreciación de la existencia de una negligencia grave por parte del Estado miembro interesado, a efectos de la tipificación de la infracción prevista en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, depende no ya del carácter más o menos limitado de las irregularidades que hayan originado la tergiversación efectuada por ese Estado miembro, sino de la magnitud del incumplimiento por dicho Estado miembro del deber de diligencia que le incumbe al elaborar y verificar los datos que han de notificarse a Eurostat en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 479/2009.

129 En segundo lugar, por lo que se refiere a la circunstancia de que el Reino de España cooperase en la investigación instruida por la Comisión, tras haber señalado espontáneamente las irregularidades en cuestión a dicha institución, resulta obligado recordar que, como se ha puesto de relieve en el apartado 65 de la presente sentencia, la apertura del procedimiento de investigación previsto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1173/2011 debe justificarse por la existencia de indicios serios de hechos que puedan constituir una tergiversación realizada intencionalmente o por negligencia grave.

130 De ello se desprende que la existencia de esa negligencia grave debe apreciarse atendiendo a los hechos constitutivos de la tergiversación, con independencia del comportamiento adoptado por el citado Estado miembro con posterioridad a dicha tergiversación.

131 Así pues, contrariamente a lo que afirma el Reino de España, ni la circunstancia de que la tergiversación de que se trata en el caso de autos únicamente afecte al déficit de una sola Comunidad Autónoma, dentro del conjunto del déficit público, ni el hecho de que dicho Estado miembro cooperase en la investigación instruida por la Comisión, tras haber señalado espontáneamente las irregularidades controvertidas a dicha institución, pueden cuestionar la calificación de negligencia grave adoptada por el Consejo.

132 Dicho esto, es preciso señalar que, si bien no tiene incidencia sobre la existencia de una infracción, el hecho de que el Estado miembro implicado preste su cooperación para detectar la tergiversación y durante la investigación puede ser tomado en consideración como circunstancia atenuante al calcular la multa, en virtud del artículo 14, apartado 3, letra e), de la Decisión Delegada 2012/678.

133 Habida cuenta de todas las razones anteriores, procede desestimar el tercer motivo en su conjunto por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en el carácter desproporcionado de la multa

Alegaciones de las partes

134 En su demanda, el Reino de España sostuvo que la multa impuesta por la Decisión impugnada era desproporcionada debido a una definición errónea del marco temporal utilizado para calcularla.

135 A este respecto, dicho Estado miembro alegó que el Consejo había infringido el artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678, a cuyo tenor la multa debe calcularse sobre la base de un importe de referencia equivalente al 5 % «de la mayor repercusión de la tergiversación [...] en el déficit […] correspondient[e] a los años en cuestión contemplados en la notificación». En efecto, señaló que dicha expresión debía interpretarse en el sentido de que el Consejo debe, en primer lugar, medir la repercusión de la tergiversación en el déficit respecto de cada uno de los años comprendidos en la notificación y afectados por la tergiversación; seguidamente, determinar el año en el cual dicha repercusión era mayor y, por último, fijar el importe de referencia basándose únicamente en esa repercusión. Afirmó que, en el caso de autos, tal interpretación debería haber conducido al Consejo a fijar el importe de referencia basándose en los gastos no declarados por el Reino de España respecto de 2011 exclusivamente (862 millones de euros). Sin embargo, dicha institución fijó el importe de referencia basándose en los gastos no declarados respecto de la totalidad de los años comprendidos en la notificación de 30 de marzo de 2012 y afectados por la tergiversación, a saber, de 2008 a 2011 (aproximadamente 1 900 millones de euros). Por lo tanto, según el citado Estado miembro, estaría justificado que el Tribunal de Justicia corrigiese dicho error reduciendo el importe de referencia a 43,1 millones de euros (en lugar de 94,65 millones de euros) y, en consecuencia, la multa a 8,62 millones de euros (en lugar de 18,93 millones de euros).

136 En su réplica, y después en la vista, el Reino de España añadió, en este contexto, que el error cometido por el Consejo había conducido igualmente a dicha institución a violar el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras.

137 En su escrito de contestación, el Consejo, apoyado por la Comisión, replicó que la multa impuesta por la Decisión impugnada se había calculado con arreglo al artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678. Señaló, en efecto, que dicha disposición había de interpretarse en el sentido de que el Consejo debe, en primer lugar, determinar qué años están comprendidos en la notificación y afectados por la tergiversación; seguidamente, medir la repercusión total de esa tergiversación en el déficit respecto del conjunto de los años de que se trate y, por último, basarse en esa repercusión total para fijar el importe de referencia de la multa. Dicha institución indicó que, en el caso de autos, tal interpretación había conducido fundadamente al Consejo a fijar el importe de referencia basándose en los gastos no declarados por el Reino de España respecto de la totalidad de los años comprendidos en su notificación de 30 de marzo de 2012 y afectados por la tergiversación, es decir, de 2008 a 2011.

138 En ese mismo escrito, el Consejo alegó asimismo que, en la medida en que el Reino de España impugnase la aplicación retroactiva del Reglamento n.º 1173/2011, la tergiversación que se había tenido en cuenta para calcular la multa se había producido el 30 de marzo de 2012, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011, el 13 de diciembre de 2011.

139 No obstante, en la vista, el Consejo y la Comisión alegaron que la invocación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras debía considerarse un motivo formulado en la fase de réplica, es decir, un motivo nuevo, en el sentido del artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, e inadmisible en virtud de dicha disposición.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad

140 A tenor del artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

141 Dicho esto, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, no puede considerarse inadmisible una alegación que constituya la ampliación de un motivo enunciado en el escrito de interposición del recurso y que se halle estrechamente vinculada con éste (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14, EU:C:2015:499, apartado 13 y jurisprudencia citada).

142 En el caso de autos, procede observar, en primer término, que la alegación del Reino de España según la cual la multa impuesta por la Decisión impugnada lo fue en violación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras forma parte de las alegaciones del escrito de réplica que constituyen una ampliación del cuarto motivo formulado en su escrito de interposición del recurso. En segundo término, el análisis de esa alegación y de ese motivo pone de manifiesto que ambos critican un mismo aspecto de la Decisión impugnada, a saber, que el Consejo calculó el importe de referencia de la multa que se proponía imponer al Reino de España teniendo en cuenta el conjunto de las declaraciones incorrectas hechas por dicho Estado miembro en la notificación de 30 de marzo de 2012, en relación con los datos no declarados respecto del período comprendido entre 2008 y 2011, en lugar de tener en cuenta únicamente las declaraciones incorrectas efectuadas por dicho Estado miembro respecto del año 2011. Por esta razón, la alegación y el motivo en cuestión se hallan estrechamente vinculados.

143 Por estos motivos, la alegación basada en la violación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras debe declararse admisible.

– *Sobre el fondo*

144 Procede examinar la alegación basada en la violación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras, puesto que cuestiona la existencia misma de la multa impuesta al Reino de España, y a continuación las alegaciones relativas a la infracción del artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678, que únicamente se refieren al método de cálculo de dicha multa.

145 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación basada en la violación del principio de irretroactividad de las normas sancionadoras, procede, con carácter preliminar, señalar que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia el principio de irretroactividad de las disposiciones penales es un principio general del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, apartado 22, y de 8 de febrero de 2007, Groupe Danone/Comisión, C-3/06 P, EU:C:2007:88, apartado 87). Este principio general del Derecho exige que la infracción imputada a una persona y la sanción impuesta por dicha infracción coincidan con las que estaban previstas en el momento en que se cometió la acción o la omisión que constituye dicha infracción (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, apartado 21, y de 8 de septiembre de 2015, Taricco y otros, C-105/14, EU:C:2015:555, apartado 56).

146 Más específicamente, por una parte, este principio general del Derecho es también aplicable a las multas de carácter administrativo (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartado 202). En consecuencia, la imposición de una multa en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, no puede sustraerse a la aplicación del mismo principio general del Derecho, pese a que el artículo 9 de dicho Reglamento especifique que tal sanción tiene carácter administrativo.

147 Por otra parte, los Estados miembros tienen asimismo derecho a invocar el principio general de irretroactividad de las disposiciones penales para impugnar la legalidad de las multas que se les imponen en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 51).

148 En cuanto a la cuestión de si dicho principio general del Derecho ha sido violado en el presente asunto, como afirma el Reino de España, es preciso señalar, primeramente, que con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 479/2009 y a la disposición materialmente idéntica que figuraba anteriormente en el Reglamento n.º 3605/93, que entró en vigor el 1 de enero de enero de 1994, los Estados miembros están obligados, a partir de dicha fecha, a notificar a Eurostat, antes del 1 de abril de cada año, su déficit público previsto para el año en curso, la estimación del nivel de su deuda pública real al final del año n-1 y el nivel de su deuda pública real de los años n-2, n-3 y n-4.

149 En virtud de esta disposición, el Reino de España remitió a Eurostat la notificación de 30 de marzo de 2012, que contenía los datos relativos a sus déficits públicos correspondientes a los años comprendidos entre 2008 y 2011, lo que es pacífico entre las partes.

150 A continuación, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 dispone, desde la entrada en vigor de dicho Reglamento, el 13 de diciembre de 2011, que el hecho de que un Estado miembro, intencionalmente o por negligencia grave, tergiverse datos de los contenidos en dicha notificación constituye una infracción que puede dar lugar a la imposición de una multa.

151 Pues bien, en el caso de autos, es pacífico entre las partes que la notificación de 30 de marzo de 2012, que es posterior a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1173/2011, contenía datos incorrectos relativos a los déficits públicos de dicho Estado miembro correspondientes a los años comprendidos entre 2008 y 2011, y más concretamente, reducía los déficits de la Comunitat Valenciana durante esos años, como se desprende de los apartados 114, 135 y 137 de la presente sentencia.

152 Por lo tanto, la infracción que se imputa al Reino de España y la sanción impuesta a dicho Estado miembro al amparo del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 coinciden con las que estaban previstas en el momento en que se efectuaron tales declaraciones. En consecuencia, la alegación de que la Decisión impugnada viola el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras debe desestimarse por infundada.

153 En segundo lugar, en cuanto a la alegación del Reino de España basada en la infracción del artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678 debido a que el cálculo de la multa impuesta a dicho Estado miembro es erróneo, procede señalar que, como se desprende del considerando 7 de la Decisión impugnada, el Consejo determinó el importe de referencia de la multa basándose en esa disposición, que a su vez fue adoptada sobre la base del artículo 8, apartado 4, del Reglamento n.º 1173/2011 y con la finalidad indicada en el considerando 17 del propio Reglamento.

154 A tenor del artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678, el citado importe debía fijarse, en el presente caso, en el 5 % de la mayor repercusión de la tergiversación del Reino de España en su déficit correspondiente a los años en cuestión contemplados en la notificación de 30 de marzo de 2012.

155 A este respecto, es pacífico entre las partes, en primer lugar, que «los años en cuestión contemplados» en dicha notificación, en el sentido de la citada disposición, son los años comprendidos entre 2008 y 2011; en segundo lugar, que la «repercusión» de la tergiversación en el déficit del Reino de España, en el sentido de esa misma disposición, equivale al importe de los gastos de la Comunitat Valenciana no declarados durante esos años y, en tercer lugar, que el importe de esos gastos es de 29 millones de euros respecto de 2008, de 378 millones de euros respecto de 2009, de 624 millones de euros respecto de 2010 y de 862 millones de euros respecto de 2011, es decir, en total, 1 900 millones de euros aproximadamente.

156 En cambio, como se ha señalado en los apartados 135 y 137 de la presente sentencia, las partes discrepan acerca de la forma de definir el concepto de «mayor repercusión», en el sentido del artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678, por no existir definición alguna en la propia Decisión.

157 Pues bien, las distintas versiones lingüísticas de la disposición en que figura dicho concepto no permiten determinar su significado de manera clara e inequívoca, como ha señalado la Abogado General en el punto 163 de sus conclusiones.

158 En estas circunstancias, procede interpretar el concepto en cuestión a la luz del contexto y el objetivo de dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 2016, C & J Clark International y Puma, C-659/13 y C-34/14, EU:C:2016:74, apartado 122 y jurisprudencia citada).

159 A este respecto, el artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678 tiene por objeto precisar los criterios para la determinación del importe de las multas impuestas en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011, por lo que procede interpretar sus términos a la luz del objetivo perseguido por esta última disposición.

160 Como se ha señalado en el apartado 118 de la presente sentencia, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1173/2011 tiene por objeto evitar que los Estados miembros tergiversen los datos, permitiendo al Consejo sancionar tales tergiversaciones. El artículo 8, apartado 2, del mismo Reglamento precisa que las multas a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo deben ser efectivas, disuasorias y proporcionadas a la naturaleza, la gravedad y la duración de la tergiversación.

161 Pues bien, como ha observado la Abogado General en el punto 165 de sus conclusiones, si el concepto de «mayor repercusión» que figura en el artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678 se interpretase en el sentido de que la multa debe calcularse basándose en la repercusión que una tergiversación ha tenido durante un solo año, mientras que esa tergiversación afecta a varios años, la multa no sería ni proporcionada al período afectado por la tergiversación ni, en consecuencia, disuasoria.

162 En tales circunstancias, el concepto de «mayor repercusión», en el sentido del artículo 14, apartado 2, de la Decisión Delegada 2012/678 debe interpretarse, habida cuenta de la finalidad perseguida por la disposición en cuestión, en el sentido de que se refiere a la repercusión total que la tergiversación haya tenido sobre el déficit o la deuda del Estado miembro autor de la misma, durante la totalidad de los años contemplados en su notificación y afectados por la tergiversación.

163 Por lo tanto, en el caso de autos, el Consejo podía estimar válidamente, en el considerando 7 de la Decisión impugnada, que el importe de referencia de la multa que había de imponerse al Reino de España debía fijarse en el 5 % del importe total de los gastos no declarados por dicho Estado miembro, en lo que respecta a la Comunitat Valenciana, durante el período comprendido entre los años 2008 y 2011.

164 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el cuarto motivo por infundado.

165 Puesto que han de desestimarse la totalidad de los motivos invocados por el Reino de España en apoyo de su recurso de anulación, procede desestimar éste en su conjunto.

Costas

166 El artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, al haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de España, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y, además, con las del Consejo, conforme a lo solicitado por dicha institución.

167 Por otra parte, el artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la Comisión cargará con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al Reino de España a cargar con sus propias costas y, además, con las del Consejo de la Unión Europea.

La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Lenaerts	Tizzano	Silva de Lapuerta
Ilešič	Da Cruz Vilaça	Malenovský
Juhász	Borg Barthet	Šváby
Prechal	Lycourgos	Vilaras
Regan		

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de diciembre de 2017.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente
K. Lenaerts