CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 21 de octubre de 1999 *

A. Introducción

1. Mediante el presente recurso, el Reino de Bélgica solicita la anulación de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993, [1] en la medida en que excluyó de la financiación comunitaria, por lo que respecta a la demandante, un importe de 413.309.611 BEF correspondientes a gastos de anticipos sobre restituciones a la exportación.

2. A raíz de varias inspecciones realizadas en los ejercicios de 1993 y 1994, la Comisión detectó graves deficiencias en el sistema de control [2] belga, por lo que procedió a aplicar las correspondientes correcciones financieras. Como consecuencia de ello, se excluyeron de la financiación comunitaria determinados gastos por el importe objeto de litigio, efectuados por el Reino de Bélgica en el marco de la financiación anticipada de las restituciones a la exportación [3] en los sectores de la carne de vacuno y los cereales.

3. El Reino de Bélgica formula las cuatro imputaciones contra la Comisión que a continuación se resumen:

1) La Comisión violó el principio de cooperación leal, ya que no tuvo en cuenta las observaciones formuladas por el Reino de Bélgica. Ello constituye también una infracción del deber de diligencia y de la obligación de motivación.

2) La Comisión aplicó equivocadamente una corrección a tanto alzado del 10 % a todos los gastos declarados por el Reino de Bélgica en los citados sectores.

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 139, p. 30.

2 — Sobre los requisitos de los controles que deben efectuarse con arreglo al Derecho comunitario, véanse los puntos 34 a 43 *infra*.

3 — Sobre el sistema de financiación anticipada, véanse los puntos 25 a 33 *infra*.

3) En todo caso, la corrección del 10 % no es conforme con las directrices establecidas por la Comisión.

4) Existe una diferencia de trato injustificada, ya que en el caso de otros Estados miembros las correcciones en el sector de la carne de vacuno tan sólo ascendieron al 5 %.

B. Hechos

4. En el marco de la liquidación de cuentas para los ejercicios de 1993 (y 1994), la Comisión realizó inspecciones en las Oficinas aduaneras de Lovaina y Aalst entre el 12 y el 16 de septiembre de 1994 y en las de Beauraing y Dendermonde entre el 7 y el 14 de noviembre de 1994. Estas inspecciones se referían, en particular, a los sistemas de financiación anticipada en los sectores de los cereales (Lovaina y Aalst) y la carne de vacuno (Beauraing y Dendermonde).

5. El 24 de noviembre de 1994, la Comisión comunicó a las autoridades belgas competentes los resultados de las inspecciones que había efectuado en Lovaina y Aalst en francés, y el 5 de enero de 1995 en la versión neerlandesa. Las autoridades (aduaneras) belgas respondieron mediante escrito de 29 de diciembre de 1994.

6. Por lo que respecta a las Oficinas aduaneras de Beauraing y Dendermonde, la Comisión comunicó sus resultados mediante escrito de 2 de marzo de 1995. La respuesta a dicho escrito la recibió el 16 de mayo de 1995.

7. El 27 de septiembre de 1995, se celebró una reunión entre la Comisión y representantes de las autoridades belgas en la que se trató sobre los resultados de las inspecciones efectuadas por los Servicios de la Comisión. A raíz de esta reunión, la Comisión transmitió, mediante escritos de 7 de noviembre de 1995 (versión francesa) y de 21 de noviembre de 1995 (versión neerlandesa), los resultados de las inspecciones a efectos de la liquidación de cuentas. En ellos, la Comisión solicitaba a las autoridades belgas documentación adicional. Los documentos solicitados fueron enviados por el ministère de l'Agriculture belga (Ministerio de Agricultura) mediante escritos de 22 de diciembre de 1995, 15 de enero de 1996 y 16 de febrero de 1996. La Administración de Aduanas remitió asimismo un escrito el 28 de marzo de 1996.

8. Las conclusiones derivadas de sus investigaciones fueron transmitidas por la Comisión mediante escritos de 8 de julio de 1996 (versión inglesa) y de 19 de julio de 1996 (versión neerlandesa). En este documento, la Comisión exponía sus objeciones y las consecuencias financieras derivadas de las mismas a efectos de la liquidación de cuentas.

9. El importe de la corrección financiera para el ejercicio de 1993 que se proponía aplicar fue comunicado por la Comisión mediante escrito de 19 de julio de 1996.

10. Posteriormente, el 1 de octubre de 1996 el Gobierno belga solicitó la apertura del procedimiento de conciliación previsto en el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 94/442/CE. [4] En el marco de este procedimiento de conciliación, el 5 de diciembre de 1996 se celebró una reunión entre las partes. El órgano de conciliación aprobó su informe el 13 de febrero de 1997.

11. La Comisión había elaborado ya el 31 de diciembre de 1996 un proyecto de informe de síntesis, basado fundamentalmente en las observaciones recogidas en las conclusiones de 8 y 19 de julio de 1996.

12. El informe de síntesis fue objeto de deliberaciones en la reunión del Comité del FEOGA de la Comisión celebrada el 3 de marzo de 1997.

13. El 23 de abril de 1997, la Comisión adoptó la Decisión impugnada con arreglo al informe de síntesis. En los casos de Bélgica, Alemania, Francia y los Países Bajos se acordaron reducciones a tanto alzado por importe del 10 % de los gastos declarados en el sector de los cereales. En relación con la financiación anticipada de las restituciones a la exportación de carne de vacuno, se fijaron reducciones por importe del 5 % en los casos de Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos, mientras que en el caso de Bélgica estas reducciones ascendían al 10 %.

14. A juicio del Gobierno belga, al adoptar la Decisión impugnada la Comisión:

1) Infringió el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 729/70, [5] el principio de cooperación leal que se deriva del artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), el artículo 190 del Tratado CE (obligación de motivación) (actualmente artículo 253 CE) y su deber de diligencia, al no haber tenido en cuenta, sin motivo, los hechos alegados por las autoridades belgas. En el caso de haber tenido en cuenta dichas alegaciones, la Comisión se habría abstenido total o parcialmente de aplicar una corrección a tanto alzado o hubiera tenido que aplicar un factor de corrección más bajo.

4 — Decisión de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45).

5 — Reglamento del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1).
Sobre el contenido del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, véase el punto 21 *infra*.

2) Aplicó una corrección a tanto alzado infringiendo los Reglamentos nº 729/70 y (CEE) nº 1723/72,[6] así como la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado. El sistema belga no presenta deficiencias en su totalidad; una reducción del 10 % no está justificada y recae asimismo sobre sectores en los que no se detectó ninguna deficiencia.

3) Violó el principio de seguridad jurídica, el principio jurídico *patere legem quam ipse fecisti,*[7] así como el artículo 190 del Tratado CE. La Comisión fijó un tipo de corrección del 10 % en contra de las directrices y disposiciones aplicables que ella misma adoptó, sin que dicho proceder estuviera justificado ni motivado.

4) Violó el principio de igualdad y la obligación de motivación, ya que en el caso de otros Estados miembros tan sólo se aplicó una reducción por importe del 5 %, mientras que en el caso de Bélgica su importe ascendió al 10 %, sin que ello se motivara suficientemente.

15. En consecuencia, el Reino de Bélgica interpuso un recurso contra la Comisión, en el que solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993, en la medida en que excluyó de la financiación comunitaria, por lo que respecta a la demandante, un importe de 413.309.611 BEF correspondientes a gastos de anticipos sobre restituciones a la exportación.

2) Condene en costas a la Comisión.

16. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso del Reino de Bélgica.

2) Condene en costas al Reino de Bélgica.

6 — Reglamento de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Garantía (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70).

7 — Este principio jurídico —que se traduce «acepta la ley que tú mismo adoptaste»— presupone que un órgano está vinculado por las normas que él mismo ha adoptado.

17. La Comisión estima que las deficiencias que detectó en el sistema de control belga justifican una reducción a tanto alzado por importe del 10 % de los gastos declarados. Además, afirma que la corrección aplicada es proporcionada y no constituye una diferencia de trato injustificada.

18. Al resto de las alegaciones de las partes me referiré en el marco del análisis.

C. Normativa pertinente

19. A continuación, enumeraré la totalidad de las normas comunitarias pertinentes en el presente caso. En la medida en que vuelva a referirme a dichas normas en el marco de la definición de postura, me remitiré a los puntos correspondientes de dicha enumeración.

Normas de base

20. Las disposiciones básicas en materia de financiación de la Política Agrícola Común se encuentran en el Reglamento nº 729/70 (véase la nota 5 *supra*). Así, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, las restituciones a la exportación a países terceros son concedidas de conformidad con las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección Garantía.

21. Con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), modificado por el Reglamento nº 1287/95 —véase la nota 5 *supra*—, la Comisión decide los gastos que deben excluirse de la financiación comunitaria si comprueba que los gastos no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias. Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, la Comisión debe comunicar por escrito los resultados de las comprobaciones, y el Estado miembro de que se trate sus respuestas. A continuación, con arreglo al artículo 5, ambas partes deben intentar ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto. Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro puede solicitar la apertura de un procedimiento de conciliación. Finalmente, la Comisión determina los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada. Para ello, debe tener en cuenta, según el artículo 5, la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Comunidad.

22. Por lo que respecta a las obligaciones de los Estados miembros, en el artículo 8, apartado 1, se establece lo siguiente:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamenta-

rias y administrativas nacionales, adoptaran las medidas necesarias para:

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

— prevenir y perseguir las irregularidades,

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

[...]»

23. Con arreglo al artículo 8, apartado 2, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

24. Las disposiciones fundamentales de la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino se encuentran en el Reglamento (CEE) nº 805/68, [8] y, en el sector de los cereales, en el Reglamento (CEE) nº 2727/75. [9] Con arreglo a estos dos Reglamentos, tan sólo pueden concederse restituciones a la exportación cuando se demuestre que los productos han sido exportados fuera de la Comunidad.

25. El Reglamento (CEE) nº 565/80 [10] establece excepciones a este principio. En este Reglamento se establecen normas básicas para el pago de un importe equivalente a las restituciones a la exportación de carne de vacuno o de cereales ya con anterioridad a la exportación. En el Reglamento se contemplan dos posibles casos de financiación anticipada: la financiación anticipada para almacenamiento y la financiación anticipada para transformación.

Sobre el sistema de financiación anticipada

26. A este respecto, en el artículo 5 se establece lo siguiente:

«1. Si lo solicitare el interesado, se pagará un importe igual a la restitución a la

8 — Reglamento del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

9 — Reglamento del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1, EE 03/09, p. 13).

10 — Reglamento del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182).

exportación cuando los productos o mercancías se sometan al régimen aduanero de almacén de depósito o de zona franca para su exportación en un plazo determinado.

2. El régimen previsto en el presente artículo se aplicará a los productos y a las mercancías destinados a ser exportados en el estado en que se encuentren si los productos o las mercancías pudieren ser almacenados.

[...]»

Este sistema se denomina también financiación anticipada para el almacenamiento.

27. La segunda posibilidad de financiación anticipada está contemplada en el artículo 4:

«1. Si lo solicitare el interesado, se pagará un importe igual a la restitución a la exportación cuando los productos de base se sometan a un control aduanero que garantice que los productos transformados o las mercancías serán exportados en un plazo determinado.

2. El régimen previsto en el presente artículo se aplicará a los productos transformados y a las mercancías obtenidos a partir de productos de base siempre que las operaciones de perfeccionamiento activo no estén prohibidas para los productos comparables.

[...]»

Este sistema se denomina también financiación anticipada para la transformación.

28. Con arreglo al artículo 2, a efectos de dicho Reglamento se entiende por:

«a) — productos: los productos contemplados en el artículo 1,

— productos de base: los productos destinados a ser exportados previa transformación en productos transformados o en mercancías;

b) productos transformados:

— los productos obtenidos mediante la transformación de productos de base

y

— los productos a los que se aplique una restitución a la exportación;

[...]»

de pago debe contener «[...] todos los datos necesarios para la determinación de la restitución y, en su caso, del montante compensatorio monetario para los productos o mercancías que vayan a exportarse, en particular:

[...]

29. En el Título II, Capítulo 3, del Reglamento (CEE) nº 3665/87 [11] se regula la financiación anticipada de la restitución en caso de transformación o de almacenamiento previo a la exportación y, por ende, la aplicación del Reglamento nº 565/80.

b) la masa neta de los productos o mercancías o, en su caso, la cantidad expresada en la unidad de medida que deba tomarse en consideración para el cálculo de la restitución o del montante compensatorio monetario;

[...]

Sobre la declaración de pago y los datos necesarios al efecto

30. Con arreglo al artículo 25, apartado 1, los procedimientos de financiación anticipada para el almacenamiento o la transformación tan sólo se aplican cuando las autoridades aduaneras cuenten con una manifestación de voluntad (declaración de pago) del exportador. En la práctica, esta solicitud de pago se denomina también declaración COM-7. De conformidad con el artículo 25, apartado 2, esta declaración

Además, cuando los productos de base deban ser transformados, la declaración de pago contendrá:

— la denominación de los productos de base,

— la cantidad de productos de base,

11 — Reglamento de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1).

— la tasa de rendimiento o informaciones similares.»

31. En el artículo 26, apartado 1, se establece que «al producirse la aceptación de la declaración de pago, los productos o mercancías se someterán a control aduanero hasta que éstos abandonen el territorio aduanero de la Comunidad o alcancen el destino previsto».

Sobre el sistema de financiación anticipada para la transformación y sobre la regla de equivalencia

32. En relación con la financiación anticipada para la transformación, el artículo 27 establece lo siguiente:

«1. En lo que se refiere a los productos transformados o mercancías obtenidos a partir de productos de base, para el cálculo de la restitución y del montante compensatorio monetario se utilizará el resultado del examen de la declaración de pago, juntamente con el eventual examen de los productos de base.

[...]

3. Los productos de base deberán formar parte total o parcialmente de los productos transformados o de las mercancías que se exporten. No obstante, los productos de base podrán ser sustituidos, si las autoridades competentes lo permiten, por productos equivalentes de la misma subpartida del Arancel Aduanero Común, que tengan la misma calidad comercial, posean las mismas características técnicas y que reúnan las condiciones exigidas para la concesión de la restitución a la exportación.

[...]»

Esta disposición contenida en el apartado 3 se conoce también como regla de equivalencia.

Sobre el sistema de financiación anticipada para el almacenamiento

33. En el marco de la financiación anticipada para el almacenamiento, el artículo 28 establece lo siguiente:

«1. En lo que se refiere a los productos o mercancías que vayan a exportarse después de haber sido sometidos al régimen de control aduanero de almacén de depósito o de zona franca, para el cálculo de la restitución y del montante compensatorio monetario se utilizará el resultado del examen de la declaración de pago y de los productos o mercancías.

[...]

4. Los productos o mercancías sometidos al régimen aduanero de almacén de depósito o de zona franca podrán someterse, en las condiciones fijadas por las autoridades competentes, a las manipulaciones siguientes:

a) inventario;

b) colocación en los productos o mercancías o en sus envases de marcas, sellos, etiquetas u otros signos distintivos similares, [...]

[...]

La restitución y el montante compensatorio monetario aplicables a los productos o mercancías sometidos a las manipulaciones anteriormente mencionadas se determinarán según la cantidad, la naturaleza y las características de los productos o de las mercancías existentes en la fecha tomada en consideración para el cálculo de la restitución, con arreglo a las disposiciones del artículo 26.

[...]»

Sobre las restituciones especiales

34. Mediante los Reglamentos (CEE) nos 32/82 [12] y 1964/82, [13] se establecieron los requisitos para la concesión de restituciones especiales a la exportación para determinadas carnes de vacuno. En el marco del primer Reglamento, dichos requisitos se aplican a la exportación con destino a determinados países terceros de carnes frescas o refrigeradas presentadas en forma de canales, medias canales, cuartos compensados, cuartos delanteros y cuartos traseros. Con arreglo al segundo, se aplican a los trozos deshuesados procedentes de cuartos traseros frescos o refrigerados de bovinos pesados machos, embalados individualmente.

35. En los dos casos, el solicitante debe demostrar que las mercancías destinadas a la exportación cumplen los requisitos establecidos en ambos Reglamentos. Además, los Estados miembros están obligados a realizar controles para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en tales Reglamentos.

12 — Reglamento de la Comisión, de 7 de enero de 1982, por el que se establecen las condiciones para la concesión de restituciones especiales a la exportación en el sector de la carne de vacuno (DO L 4, p. 11; EE 03/24, p. 146).

13 — Reglamento de la Comisión, de 20 de julio de 1982, por el que se establecen las condiciones de concesión de restituciones especiales a la exportación para determinadas carnes de vacuno deshuesadas (DO L 212, p. 48; EE 03/25, p. 306).

Sobre los controles

36. El artículo 3 del Reglamento nº 32/82 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros determinarán las condiciones para el control de los productos y la expedición de la certificación [...]. Dichas condiciones podrán incluir la indicación de una cantidad mínima.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para descartar toda posibilidad de que se sustituyan los productos entre el momento del control y su salida del territorio geográfico de la Comunidad [...]. Dichas medidas incluirán, en particular, la identificación de cada producto con un marcado indeleble de cada cuarto o mediante un marchamo en cada cuarto. El sacrificio y la identificación se realizarán en el matadero designado por el interesado [...]»

37. Con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 1964/82, los Estados miembros determinarán «[...] las condiciones del control e informarán de ello a la Comisión. Adoptarán las medidas necesarias para excluir toda posibilidad de sustitución de los productos de que se trate, en particular mediante la identificación de cada trozo de los mismos.

Los sacos, cajas de cartón u otros embalajes que contengan los trozos deshuesados serán sellados o precintados, por las autoridades competentes y llevarán las menciones que permitan identificar la carne deshuesada, en particular el peso neto, la naturaleza y el número de las piezas, así como una numeración de serie.»

38. Para regular los controles de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes se adoptaron los Reglamentos (CEE) nºs 386/90 [14] y 2030/90. [15] El primero de estos dos Reglamentos establece, según su artículo 1, apartado 1, «[...] determinadas normas de control de la realidad y de la regularidad de las operaciones que dan derecho al pago de restituciones y de cualesquiera otros importes relacionados con las operaciones de exportación».

39. En los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 386/90 se establecen los controles que deben realizar los Estados miembros.

14 — Reglamento del Consejo, de 12 de febrero de 1990, relativo al control de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes (DO L 42, p. 6), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 163/94 del Consejo, de 24 de enero de 1994 (DO L 24, p. 2).

15 — Reglamento de la Comisión, de 17 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 386/90, en lo relativo al control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes (DO L 186, p. 6).

[...]

40. En primer lugar, el artículo 2 dispone:

«Los Estados miembros realizarán:

a) un control físico de las mercancías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 y en el artículo 3 *bis*, con ocasión del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación y antes de la concesión de la autorización para exportar mercancías, basado en los documentos presentados en apoyo de la declaración de exportación, y

b) un control documental del expediente de la solicitud de pago, de conformidad con el artículo 4.»

41. A continuación, el artículo 3 establece:

«1. Sin perjuicio de disposiciones particulares que exijan un control más minucioso, el control físico contemplado en la letra a) del artículo 2 deberá:

a) efectuarse mediante sondeo y de manera frecuente e inopinada;

b) en cualquier caso, realizarse al menos sobre una muestra representativa del 5 % de las declaraciones de exportación que son objeto de una solicitud de concesión de los importes contemplados en el apartado 1 del artículo 1.

2. De conformidad con las modalidades que se determinarán según el procedimiento previsto en el artículo 6, el porcentaje indicado en la letra b) del apartado 1 se aplicará:

— por despacho de aduana,

— por año civil, y

— por sector de productos.

No obstante, el porcentaje del 5 % por sector de productos podrá sustituirse por un 5 % del conjunto de los sectores cuando el Estado miembro aplique un sistema de selección sobre la base de un análisis de riesgos efectuado según criterios que se fijarán con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 6. En este caso, será obligatorio un porcentaje mínimo del 2 % por sector de productos.»

42. En las disposiciones de aplicación del artículo 5, apartado 1, del segundo de los Reglamentos citados en el punto 38 *supra*, esto es, el Reglamento nº 2030/90, se establece lo siguiente con respecto a los controles físicos de las mercancías:

«El control físico se efectuará:

a) durante el período comprendido entre la presentación de la declaración de exportación y el momento de la concesión de la autorización de exportar las mercancías

[...]»

43. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, «en los casos en que la restitución se pague por anticipado de acuerdo con los artículos 24 a 29 del Reglamento (CEE) nº 3665/87, para calcular el porcentaje mínimo de control contemplado en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 386/90 podrá tenerse en cuenta el control físico efectuado durante el período de almacenamiento y, en su caso, en el momento de la transformación, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

a) que el control físico realizado antes del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación se ajuste a los mismos criterios de intensidad que el que ha de efectuarse normalmente durante los períodos mencionados en el artículo 5, y

b) que los productos y mercancías que hayan sido objeto del control físico anterior sean idénticos a los que figuren en la declaración de exportación».

Sobre el cálculo de las reducciones (Informe Belle)

44. El Informe Belle de la Comisión establece directrices para el caso de que proceda aplicar correcciones financieras a un Estado miembro. Además de tres métodos de cálculo para las reducciones específicas,

el Informe Belle prevé tres tipos de correcciones a tanto alzado:

«a) el 2 % de los gastos en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido menor;

b) el 5 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido notable;

c) el 10 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA.»

45. Cuando exista alguna duda sobre la corrección que haya que aplicar, de conformidad con las directrices deben tenerse en cuenta además las siguientes circunstancias atenuantes:

«— ¿las autoridades nacionales adoptaron medidas eficaces para paliar las deficiencias tan pronto como fueron puestas de manifiesto?

— ¿las deficiencias se derivaron de dificultades de interpretación de los textos comunitarios?»

46. Así pues, de conformidad con las directrices definidas en dicho Informe, para determinar el importe de las correcciones que deben practicarse debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el riesgo de pérdidas para el FEOGA que se deriva de las deficiencias detectadas. A este respecto, debe tenerse en cuenta, fundamentalmente, la eficacia del sistema de control en su totalidad, de los diferentes elementos de éste o del funcionamiento de dichos controles. También deben considerarse la gravedad de las deficiencias y las medidas adoptadas para paliarlas.

47. En consecuencia, la Comisión puede aplicar correcciones a tanto alzado cuando no pueda determinar de manera concreta los importes pagados en perjuicio del FEOGA. En este caso, se considera suficiente que existiera un simple riesgo de pérdidas.

D. Observación preliminar sobre el procedimiento de liquidación de cuentas — Principios jurisprudenciales

48. En primer lugar, procede señalar que el procedimiento de liquidación de cuentas pretende garantizar que los Estados miembros utilicen los fondos puestos a su disposición respetando las normas comunitarias aplicables en el marco de la organización común de mercados.

49. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 —véase el punto 22 *supra*—, que constituye, en este ámbito particular, una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, define, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios conforme a los cuales la Comunidad y los Estados miembros deben regular la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA y la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con estas operaciones. Este artículo impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control. [16]

50. Resulta de reiterada jurisprudencia que cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las Administraciones nacionales. [17] Ahora bien, si la Comisión alega, para negarse a asumir determinados gastos, la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, está obligada a justificar su Decisión e indicar cómo detectó la inexistencia o las deficiencias de los controles realizados por el Estado miembro afectado. [18]

51. En ese caso, corresponde al Estado miembro demostrar la inexactitud de los cálculos o las comprobaciones de la Comisión y probar detallada y completamente la realidad de sus propios datos y cifras. [19] A este respecto, el Estado miembro interesado no puede invalidar la comprobación de la Comisión —tal como se desprende de la sentencia antes citada— mediante meras alegaciones, sino que debe especificar circunstancias concretas que permitan demostrar, por ejemplo, la existencia de un sistema de control fiable y eficaz (esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el

16 — Véanse las sentencias de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283), apartados 17 y 18, y de 19 de noviembre de 1998, Francia/Comisión (C-235/97, Rec. p. I-7555), apartado 45.

17 — Véase, en último lugar, la sentencia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartado 40, con otras referencias a la jurisprudencia.

18 — Sentencias de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión (C-242/96, Rec. p. I-5863), apartado 58, y de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 23.

19 — Sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, Rec. p. I-35), apartado 35.

hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA).

52. Si el Estado miembro no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, tales afirmaciones pueden bastar para hacer surgir dudas fundadas en cuanto a la existencia de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control, y para justificar una corrección de los gastos. [20]

53. Cuando se niega a asumir determinados gastos en el marco de la concesión de fondos por el FEOGA, la Comisión no está obligada, en principio, a demostrar que se ha producido un perjuicio concreto. Si no puede acreditar la existencia de tal perjuicio concreto, basta con que demuestre la existencia de un riesgo de pérdidas para el FEOGA.

54. Hay que reconocer que este sistema de atenuación de la prueba y la posibilidad de efectuar generalizaciones a partir de los casos detectados, el hecho de tener en cuenta la existencia de un mero riesgo de pérdidas en lugar de las pérdidas concretas registradas, y la aplicación de reducciones porcentuales a tanto alzado, plantean, en conjunto, ciertos problemas. Correspondería al legislador introducir, en su caso, precisiones y mejoras a este respecto.

20 — Véanse las sentencias Italia/Comisión y Alemania/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*.

E. Análisis

1. *Primer motivo: violación del principio de cooperación leal, del principio de diligencia y de la obligación de motivación*

55. El Reino de Bélgica alega, en el marco del primer motivo, que la Comisión adoptó la Decisión impugnada infringiendo el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 729/70, y en violación del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 5 del Tratado, el principio de diligencia y la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado.

56. Según el Reino de Bélgica, la Comisión no examinó, o en todo caso no lo hizo de manera diligente, las alegaciones que formuló en el procedimiento administrativo previo y en el procedimiento de conciliación, ni las tuvo en cuenta en el informe de síntesis ni en la Decisión impugnada. Así, el Reino de Bélgica se opuso en varias ocasiones a apreciaciones de hecho de la Comisión, de lo que ésta hizo caso omiso. A este respecto, resulta especialmente revelador que la Comisión elaborara un proyecto de informe de síntesis antes incluso de que concluyera el procedimiento de conciliación. Ni en la versión definitiva de dicho informe ni en la Decisión impugnada se reflejan las alegaciones de las autoridades belgas.

57. En particular, se trata de los quince puntos que a continuación se indican:

Sector de la carne de vacuno (puntos 1 a 11)

Primer punto

58. La Comisión señaló en el informe de síntesis que el depósito aduanero de Dendermonde, en el que se almacenaban las mercancías sujetas al régimen de financiación anticipada, se abría por la mañana y no volvía a cerrarse hasta por la tarde. Ello impedía vigilar de manera eficaz los movimientos de mercancías.

59. A este respecto, el Gobierno belga alega que en ese caso se trata de un depósito privado, que es abierto y cerrado por la aduana. El depósito se abre o se cierra exclusivamente cuando entran o salen mercancías del almacén. El inspector responsable acompaña al camión correspondiente, abre el depósito, está presente durante la carga o descarga, y vuelve a cerrar el depósito una vez que el camión ha salido de éste. Esta circunstancia fue señalada ya por las autoridades belgas en su escrito de 22 de mayo de 1995. Según el Gobierno belga, en el presente caso no hubo ninguna excepción, posible con arreglo a la legislación belga, al cierre inmediato del depósito tras la salida de los inspectores del mismo.

60. La Comisión responde, a este respecto, que puso sus apreciaciones en conocimiento de las autoridades belgas ya el 2 de marzo de 1995. Según afirma, en el escrito de las autoridades belgas de 22 de mayo de 1995 tan sólo se confirmó que la aduana cierra con llave los depósitos de que se trata, pero sin dar ninguna información sobre el hecho de que el cierre del depósito se produzca inmediatamente después de que el funcionario salga del mismo.

61. De la correspondencia entre la Comisión y las autoridades belgas incorporada como anexo al recurso se desprende que este problema fue objeto de discusiones pormenorizadas entre las partes. Sin embargo, dicha correspondencia no demuestra, como afirma el Gobierno belga, que el depósito sólo se abriera para la entrada o salida de mercancías, volviendo a cerrarse inmediatamente después. Por consiguiente, no es posible invalidar las afirmaciones de la Comisión según las cuales el depósito se abría por la mañana y no se volvía a cerrar hasta por la tarde. En particular, el Gobierno belga no ha podido aportar la prueba de que esta afirmación de la Comisión sea falsa.

62. En consecuencia, procede declarar que la alegación del Gobierno belga no invalida la imputación de la Comisión a este respecto.

Segundo punto

63. En el informe de síntesis de la Comisión, se afirma que debido a la falta de personal y de material, no es posible efectuar de manera eficaz los controles físicos de las mercancías. Así, en Dendermonde un único funcionario es responsable de llevar a cabo los controles de las exportaciones de los tres mayores exportadores belgas de carne de vacuno. Además, la aduana no dispone ni de un vehículo oficial, con lo que no pueden realizarse controles inopinados, ni de balanzas adecuadas para pesar las cajas de cartón.

A este respecto, el Gobierno belga alega que si bien en la Oficina aduanera de Dendermonde no se dispone de ninguna balanza que pueda pesar con exactitud cajas de cartón de 20 kg, esto es algo que carece de relevancia, ya que el 90 % de la carne destinada a la exportación se almacena en los depósitos de Sivafrost y Vandenavenne,[21] que sí cuentan con un número suficiente de balanzas para realizar las verificaciones establecidas tanto a la entrada como a la salida del depósito. Por lo demás, dicho Gobierno afirma que la legislación belga también obliga a pesar el 10 % restante que no está destinado a su exportación inmediata. Además, sostiene que los controles belgas cumplen los requisitos del Reglamento nº 386/90 —a este respecto, véanse los puntos 38 a 41 *supra*—, conforme a los cuales las autoridades aduaneras deben realizar controles mediante sondeos únicamente sobre el 5 % de las declaraciones de exportación. Por consiguiente, las comprobaciones efectuadas por el inspector o por el funcionario responsable de los controles con ocasión de la salida de las mercancías del depósito de Sivafrost cumplieron las exigencias establecidas en el Reglamento nº 386/90. Según el Gobierno belga, el vehículo oficial para la aduana de Dendermonde exigido por la Comisión no es necesario. En su recurso, el Gobierno belga observó, a este respecto, que cuando el inspector decide realizar un control físico de las mercancías acompaña al camión de que se trate desde la Oficina aduanera en la que se efectúa la declaración hasta el depósito. Por tanto, no es posible que se produzca una sustitución de las mercancías entregadas antes de realizarse un control físico de las mercancías. El inspector toma la decisión de realizar un control físico de las mercancías de manera autónoma, y sin informar de ello por adelantado al transportista. Dicha decisión se toma únicamente en el momento de presentar la declaración en la Oficina aduanera. Por consiguiente, el transportista nunca puede saber si el inspector le acompañará o no para realizar un control físico de las mercancías.

64. Por último, el Gobierno belga señala que en Dendermonde hay tres funcionarios encargados de la realización de controles, cuya misión —según dicho Gobierno— consiste en la «tramitación de las formalidades administrativas». Además, hay un inspector responsable *exclusivamente* de la realización de controles físicos de las mercancías. En su réplica, el Gobierno belga señaló, en cambio, que con ocasión de los controles físicos de las mercancías se procede también a la «tramitación de las formalidades administrativas»; por consiguiente, la función *principal* del inspector consiste en realizar sondeos inopinados en los depósitos.[22]

21 — Estos dos depósitos se encuentran a una distancia aproximada de 15 km del despacho de aduana de Dendermonde.

22 — El subrayado es mío.

65. Por el contrario, la Comisión sostiene la tesis según la cual determinadas categorías de carne de vacuno destinada a la exportación no se pesan. Sin embargo, las correspondientes Oficinas aduaneras están obligadas, con arreglo a las normas comunitarias, a realizar controles físicos de las mercancías también por lo que se refiere al peso. Ahora bien, según la Comisión, si una Oficina aduanera no está en condiciones de efectuar una comprobación del peso por falta de material, ello pone de manifiesto la existencia de una deficiencia en el sistema de control. Tampoco la remisión a los controles de peso efectuados con anterioridad en los almacenes cambia las cosas, ya que no puede excluirse que las mercancías depositadas hayan sufrido entretanto una pérdida de peso. En consecuencia, en el presente caso el riesgo de sustitución de las mercancías se concretó en que no pudo realizarse ningún control de peso eficaz.

66. En lo que atañe a la cuestión de los controles inopinados mediante sondeos, la Comisión pone de relieve la relación contractual existente entre la empresa que explota el depósito y la empresa que deposita las mercancías. Dado que el inspector no dispone de un vehículo oficial, no es posible efectuar controles inopinados. Según la Comisión, en un escrito de 17 de enero de 1996 el Gobierno belga señaló también —en contra de lo que afirma en el recurso— que el inspector era transportado al depósito por un responsable del mismo, y no por un trabajador de la empresa que debía controlar. Ahora bien, dado que o bien la empresa que explotaba el depósito, o bien al menos la propia empresa que debía ser objeto del control era informada del mismo con anterioridad a su realización, era imposible realizar los controles inopinados exigidos con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 386/90.

67. Por lo que respecta a la cuestión de la insuficiencia de la dotación de personal de la Oficina aduanera de Dendermonde, la Comisión alega que sólo en el escrito de interposición del recurso reveló el Reino de Bélgica que en dicha aduana trabajaban tres funcionarios y un inspector. Ahora bien, a su entender, tampoco esta alegación afecta sustancialmente a la deficiencia del sistema de control detectada por la Comisión, ya que era imposible pesar determinadas categorías de carne sujetas al régimen de financiación anticipada. Por lo demás, la Comisión señala que el reparto de funciones entre las personas encargadas de los controles sigue sin estar claro.

68. En primer lugar, procede señalar que no se discute que la Oficina aduanera de Dendermonde carecía de balanzas adecuadas para realizar controles de peso de cajas de cartón con un peso de 20 kg. Ahora bien, en virtud de los Reglamentos nºs 32/82 y 1964/82, los Estados miembros están obligados a realizar controles eficaces. A este respecto, debe tenerse en cuenta, en particular, que con arreglo al artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 386/90 los controles inopinados mediante sondeo deben realizarse sobre una muestra representativa de al menos el 5 % en cada Oficina aduanera. En particular, dichos controles deben realizarse en todos los sectores de productos. Ahora bien, con sus alegaciones el Gobierno belga no ha podido demostrar que, pese a la inexistencia de balanzas adecuadas, pudieran realizarse de manera eficaz dichos controles. Pues bien, dado que no podían realizarse determinados controles de peso, existen

dudas considerables sobre la eficacia del conjunto de los controles físicos de las mercancías efectuados.

69. En contra de lo que afirma el Gobierno belga, tampoco era posible realizar controles físicos inopinados de las mercancías. Dado que el inspector debía ponerse en contacto antes, para que le trasladaran en su vehículo, con la empresa que explotaba el depósito o al menos con la empresa que debía ser objeto del control, existía la posibilidad de sustitución, tal vez en menor medida por lo que respecta a las mercancías que transportaba el vehículo, pero en todo caso del resto de las mercancías que debían ser objeto de control. De cualquier modo, los controles no eran —como está establecido— inopinados.

70. Por lo que se refiere a la insuficiencia de la dotación de personal de la Oficina aduanera de Dendermonde, procede considerar que la objeción del Gobierno belga según la cual en dicha Oficina aduanera trabajaban tres funcionarios encargados de los controles tan sólo se formuló en el marco del recurso. En consecuencia, dicha alegación debe desestimarse por extemporánea, dado que, al haber habido previamente un procedimiento de conciliación, el momento determinante es el de adopción de la Decisión impugnada. Además, el Gobierno belga no consiguió disipar las dudas existentes a este respecto, ya que no ha quedado claro el reparto de funciones entre las personas encargadas de los controles. No cabe hablar de la existencia de un control físico eficaz de las mercancías cuando la persona encargada de realizarlo, por un lado, no dispone del material necesario para ello y, por otro, debe desempeñar además otras funciones.

71. Procede desestimar también a este respecto las alegaciones del Gobierno belga.

Tercer punto

72. En su informe de síntesis, la Comisión declaró que las autoridades aduaneras no basaban sus controles ni en la declaración de pago ni en la declaración de exportación de la empresa solicitante del pago —a este respecto, véase el punto 30 *supra*—, por el contrario, la comprobación de las cantidades se efectuaba únicamente sobre la base de una lista elaborada por la propia empresa interesada en la que figuraban el número de cajas de cartón y su peso. A esto se añade la circunstancia agravante de que los funcionarios de aduanas sólo intervenían después de que se hubiera pesado la mercancía. En consecuencia, no podía comprobarse con certeza la masa neta de los productos o mercancías.

73. El Gobierno belga señala, en primer lugar, que estas apreciaciones de hecho se referían únicamente la Oficina aduanera de Beauraing, y no entrañaban ningún riesgo de pagos injustificados. Así se desprende, en particular, del hecho de que en todos los casos había estado presente, con ocasión de la entrada de las mercancías en el depósito, un inspector de la Oficina aduanera de Beauraing. El inspector había verificado sistemáticamente el peso de las mercancías

entregadas basándose en la lista elaborada por el operador que efectuaba la entrega. Esto habría permitido detectar cualquier inexactitud. Según el Gobierno belga, aun cuando la declaración de pago sólo se cumplimentara posteriormente ello no afectaba a la exactitud de los controles efectuados. En particular, se garantizaba la realización de controles mediante sondeo sobre una muestra representativa de al menos un 5 % de las mercancías. Además, toda la carne almacenada era inspeccionada previamente por un veterinario. También el envasado, el precintado y el control del peso se realizaban bajo su supervisión. Por tanto, los controles aduaneros garantizaban un grado adicional de seguridad. A este respecto, el Gobierno belga afirma que la Comisión no ha podido demostrar, en particular, que existiera un riesgo real de fraude. Por lo demás, el Gobierno belga se remite a las normas penales nacionales, que sancionan las declaraciones falsas en las listas de peso.

74. La Comisión señala que existía un riesgo de manipulaciones ya que el inspector no estaba presente cuando se pesaban las mercancías. De este modo, no existía ninguna seguridad de que las cantidades declaradas coincidieran con las partidas efectivamente depositadas. Así, en un control realizado por la Comisión se detectó, en particular, un error en la lista elaborada por la empresa. La Comisión consideró asimismo que existía otra posibilidad de cometer fraude toda vez que, en un primer momento, el empresario se limitaba únicamente a elaborar una lista de mercancías, y, sólo después de verificada ésta, presentaba la declaración propiamente dicha, con arreglo a la cual se procedía al pago.

75. En concreto, en la Oficina aduanera de Beauraing la Comisión detectó las deficiencias del sistema de control que a continuación se enumeran:

— los controles se efectuaron únicamente sobre la base de listas de mercancías elaboradas por el empresario, y no con arreglo a la declaración de pago —la solicitud del pago anticipado— o la declaración de exportación;

— el inspector no estuvo presente cuando se pesaron las mercancías;

— los funcionarios de aduanas no abrieron las correspondientes cajas de cartón;

— no se procedió a un control de calidad;

— los controles efectuados se califican de controles físicos de las mercancías pese a que no se verificaron las cantidades indicadas;

— la carne no se pesaba antes de consignar el peso neto en la certificación

contemplada en el Reglamento nº 32/82, sino que, en su lugar, el peso se determinaba mediante la aplicación de un coeficiente;

— además, los funcionarios de la Comisión que realizaron la inspección pudieron abrir las cajas de cartón sin dañar el embalaje ni las etiquetas;

— en los envases, no se encontró ninguna descripción de los productos de base ni de las cantidades de productos de base;

— los controles físicos de las mercancías no fueron objeto de informes suficientes.

76. Por lo que respecta a las normas penales a las que se refiere el Gobierno belga, la Comisión sostiene la tesis según la cual en un eventual proceso penal podrían surgir problemas, ya que, por un lado, la lista de mercancías facilitada por el empresario no constituía aún una solicitud oficial de restitución a la exportación (declaración de pago) y, por otra, habría que demostrar la existencia de intencionalidad.

77. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el Gobierno belga no ha conseguido demostrar que la Comisión se basara en elementos de hecho falsos. En particular, de las alegaciones de las partes se desprende que en la Oficina aduanera no tenía lugar ningún control efectivo del peso mediante una operación de pesado de las mercancías. En particular, una simple verificación de la lista elaborada por el empresario no puede considerarse un control físico de las mercancías con arreglo a las disposiciones comunitarias pertinentes. A este respecto, con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2030/90 —véase el punto 42 *supra*— sería necesario que el control físico de las mercancías se efectuara durante el período comprendido entre la presentación de la declaración de exportación y el momento de la concesión de la autorización de exportar las mercancías. Ahora bien, dado que, como las propias autoridades belgas reconocen, la verificación basándose en la lista de peso elaborada por el empresario podía realizarse antes incluso de la presentación de la declaración de pago, no cabe considerar que hubiera un control físico eficaz de las mercancías. Del mismo modo, las comprobaciones de la Comisión demuestran la posibilidad de sustitución de las mercancías, que es precisamente lo que pretenden excluir las disposiciones aplicables. Tampoco la referencia que hace el Gobierno belga al control mediante sondeo del 5 % de las mercancías destinadas a la exportación resulta convincente. Dado que los inspectores no efectuaban ningún control de peso eficaz en las propias Oficinas aduaneras, tampoco cabía considerar que existiera un control físico regular de las mercancías. En particular, faltaba la comprobación del peso neto de las mercancías destinadas a la exportación. Ahora bien, ello constituye una infracción del artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 2030/90, en relación con el artículo 3 del Reglamento nº 386/90 —véase el punto 43 *supra*—. Tampoco la remisión a las normas penales belgas resulta finalmente convincente. Es evidente que la falsificación de una declaración de

pago o de exportación realizada con intención de cometer fraude debe estar penalmente sancionada. Ahora bien, esto no significa que la amenaza de sanción constituyera un sistema de control eficiente.

78. De las consideraciones anteriores se desprende, en consecuencia, que también debe desestimarse esta alegación del Gobierno belga.

Cuarto punto

79. En el informe de síntesis, la Comisión señala, en relación con los controles físicos de las mercancías previstos en el artículo 6 del Reglamento nº 2030/90 —a este respecto, véase el punto 42 *supra*—, que los controles efectuados en Bélgica en el marco del régimen de financiación anticipada no se realizaban con los mismos criterios de intensidad —según establece el tenor del artículo 6— que los controles que han de efectuarse normalmente en relación con la restitución a la exportación, y que no recaían sobre los productos y mercancías que habían sido ya controlados previamente.

80. En cambio, para el Gobierno belga, las Oficinas aduaneras de Beauraing y Dendermonde controlaron suficientemente, en el marco del control físico de una muestra del 5 % de las mercancías, el peso y los precintos de las cajas de cartón con ocasión del depósito o la exportación de las mercancías. Según el Gobierno belga, estos controles cumplían las exigencias establecidas en los Reglamentos nºs 386/90 y 2030/90.

81. A este respecto, la Comisión alega que sus Servicios comprobaron que el inspector de Beauraing tan sólo pesó algunas cajas con ocasión del depósito, y ni una sola con ocasión de la retirada de las mercancías del depósito. Del mismo modo, no siempre se realizó un control de calidad. A esto se añade el hecho de que los funcionarios de la Comisión que efectuaron la inspección pudieron sustituir mercancías. En algunos casos, no resultó fácil establecer una relación entre la declaración de pago y la declaración de exportación de los productos. En opinión de la Comisión, esto constituye una deficiencia del sistema de control que hace posible la sustitución de las mercancías.

82. Tampoco en este caso ha conseguido el Gobierno belga aportar la prueba de que los hechos comprobados por la Comisión no se correspondían con la realidad. En particular, procede considerar que los controles de peso efectuados en el marco del régimen de financiación anticipada no tenían la misma intensidad que tienen normalmente los controles físicos efectuados en el marco de la restitución a la exportación. A este respecto, el Gobierno belga tan sólo pudo oponer afirmaciones, que, sin embargo, no pueden constituir una prueba. En consecuencia, procede desestimar la alegación.

Quinto punto

83. Según se afirma en el informe de síntesis, en la Oficina aduanera de Dendermonde fue posible retirar las etiquetas de varias cajas de cuartos traseros de bovinos

machos depositados y volverlas a colocar sin dañarlas.

84. El Gobierno belga, si bien reconoce que era posible despegar las etiquetas sin dañarlas, niega que pudiera hacerse con facilidad, y señala que, con unas temperaturas de -18 °C en el frigorífico, era imposible arrancar las etiquetas sin dañarlas. Además, afirma que ello no constituye un control mediante sondeo representativo, ya que en dicho frigorífico había depositadas en total aproximadamente 400 cajas. Además, la sustitución de mercancías era prácticamente imposible por el hecho de que había un veterinario presente de forma permanente en el desolladero. También en la Oficina aduanera había inspectores presentes con ocasión de la entrada o la salida de mercancías.

85. Sin embargo, la Comisión considera acreditado que se puso de manifiesto la existencia de deficiencias considerables en el sistema de control. Así, fue posible despegar etiquetas y volverlas a colocar sin dañarlas. Además, en dichas etiquetas tan sólo figuraba el número del matadero, pero no el peso ni el tipo de carne. En todo caso, los funcionarios de la Comisión consiguieron abrir cajas y volverlas a cerrar sin dañar las etiquetas.

86. Tampoco sobre este particular las observaciones del Reino de Bélgica han conseguido invalidar las afirmaciones de la Comisión. En consecuencia, habida cuenta de los referidos sucesos procede considerar que existe un riesgo considerable de sustitución de las cajas. La mera negación del Reino de Bélgica no basta, en todo caso, para aportar la prueba en contrario.

Sexto punto

87. Por lo que respecta a la imputación formulada por el Gobierno belga según la cual la Comisión consideró erróneamente, en su informe de síntesis, que en sus inspecciones encontró carne de vaca en lugar de carne de bovinos machos, procede señalar que la Comisión realizó esta afirmación por vez primera en el anexo II del informe de síntesis de 20 de marzo de 1997.

88. En su escrito de contestación y en la dúplica, la Comisión desistió de esta imputación, que posteriormente resultó falsa según los análisis de ADN efectuados. Por lo demás, de acuerdo con las observaciones de la Comisión la Decisión impugnada no se basaba en este extremo.

89. Aun cuando las afirmaciones inicialmente formuladas por la Comisión no se correspondieran con los hechos, se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por las autoridades belgas, con lo cual no se reflejaron negativamente en la corrección aplicada.

Séptimo punto

90. En el informe de síntesis, se indica que en el depósito de Sivafrost en Dendermonde el único signo distintivo de las diferentes cajas de cartón era una hoja pegada en un palet en la que figuraba el número de las declaraciones COM-7. En consecuencia, no era posible identificar con exactitud las cajas de cartón depositadas.

91. A esto responde el Gobierno belga que las cajas de cartón allí depositadas llevaban etiquetas en las que figuraba la descripción de los productos, su peso y su número. Además, en las Oficinas aduaneras existían listas de almacenamiento en las que figuraban los mismos datos que en las etiquetas. Así se aseguraba la posibilidad de verificar que fueran las cajas de cartón destinadas a la exportación las que efectivamente abandonaran el depósito. Si bien la obligación de llevar estas listas tan sólo existe desde 1995, en el depósito de Sivafrost se introdujo, sin embargo, ya en 1994. En todo caso, según el Gobierno belga la sustitución de las mercancías no era posible.

92. En cambio, la Comisión sigue considerando acreditado que existía un riesgo de sustitución de las mercancías. Según afirma, la referida hoja con el número de COM-7 se encontraba en el palet. Por tanto, era posible colocar dicho papel en otro palet sin ninguna dificultad. Del mismo modo, podían confundirse distintas cajas de diferentes palets. Según la Comisión, las etiquetas a que alude el Reino de Bélgica no hacían ninguna referencia a la declaración de pago relativa a dichas mercancías. Además, el sistema de listas de almacenamiento no entró en vigor hasta mayo de 1995.

93. Tampoco sobre este particular el Gobierno belga ha conseguido acreditar que las afirmaciones de hecho de la Comisión fueran erróneas. En particular, no ha podido desvirtuar la imputación relativa a la insuficiente identificación de los palets. El sistema consistente en llevar listas de paquetes detalladas no entró en vigor hasta mayo de 1995. Ahora bien, las inspecciones efectuadas en 1994 se referían, en el presente caso, al ejercicio de 1993, de modo que no está claro si, en aquel momento, se utilizaba el sistema de listas de almacenamiento, ya que el Reino de Bélgica no ha alegado que dicho sistema se aplicara ya en 1993.

94. Por tanto, procede desestimar la alegación del Reino de Bélgica a este respecto.

Octavo punto

95. En el informe de síntesis, la Comisión objetó que los veterinarios oficiales no efectuaban de forma suficientemente exhaustiva los controles de peso impuestos por el Reglamento nº 1964/82. Si bien aquéllos estaban presentes en el deshuesado, no comprobaban el peso neto de las mercancías.

96. El Gobierno belga señala que los veterinarios siempre estaban presentes durante el deshuesado, y también cuando se pesaban las mercancías. Según afirma, los veterinarios supervisaban la operación de pesado automático y comprobaban las indicaciones de peso que figuraban en las etiquetas. Aunque la Comisión encontró, con ocasión de sus inspecciones, un paquete que contenía carne no apta para el consumo humano, tan sólo se trataba de un paquete sobre un total de 379 paquetes. Además, sondeos realizados en octubre y noviembre de 1996 indicaron que la carne depositada en Sivafrost era de la mejor calidad.

97. La Comisión reitera las afirmaciones que hizo en el informe de síntesis. Tras controlar tres o cuatro paquetes, encontró uno que contenía carne no apta para el consumo humano. A su entender, la mera presencia de un veterinario durante el deshuesado y el pesaje no excluye, en todo caso, la sustitución de las mercancías. A su juicio, no cabe considerar que los controles del peso neto fueran suficientes.

98. En definitiva, procede acoger la alegación de la Comisión. El Gobierno belga no ha podido demostrar de manera suficiente que se comprobara el peso neto de un modo que excluyera la sustitución de las mercancías. La mera presencia de un veterinario durante el deshuesado no es suficiente a este respecto, ya que su presencia no permite deducir la existencia de un control eficiente.

Noveno punto

99. En el informe de síntesis se señala que el peso neto que debe consignarse en la certificación prevista en el Reglamento nº 32/82 (véase el punto 36 *supra)* se calculaba mediante la aplicación de un coeficiente (83,3 %) sobre el peso indicado en la certificación prevista en el Reglamento nº 1964/82. Ahora bien, este último se determinaba únicamente sobre la base de una lista de mercancías elaborada por el operador que realizaba la entrega. Según la Comisión, este método no constituye una comprobación regular del peso neto con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 1964/82 —véase el punto 34 *supra*—.

100. El Reino de Bélgica alega, en primer lugar, que este método de cálculo del peso tan sólo se aplicaba en Beauraing. Según afirma, la aplicación de un coeficiente carece de pertinencia a efectos del pago de la restitución, ya que para ello se toma como base el peso neto de los trozos de carne deshuesada, que se pesaban de manera automática. Sin embargo, la certificación prevista en el Reglamento nº 32/82 se refiere a carne no deshuesada. Además, con arreglo al Reglamento nº 32/82 la indicación del peso en la certificación es facultativa. Por lo demás, el coeficiente fijado no era demasiado elevado, ya que la carne exportada tenía el peso indicado.

101. En contra de estas afirmaciones, la Comisión señala que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 1964/82 establece, en primer lugar, que debe compro-

barse el peso neto de los cuartos traseros que vayan a deshuesarse. Ahora bien, dado que tampoco esto se hizo de acuerdo con lo establecido, la aplicación de un coeficiente incrementó el riesgo de fraude. Además, mediante la aplicación del coeficiente se renunció a efectuar un control de peso eficaz de la carne deshuesada. En el caso de que hubieran existido efectivamente diferencias a este respecto, dichas diferencias no se habrían detectado.

102. A este respecto, procede observar que las autoridades belgas carecían de un medio de control eficaz ya que no pesaban la carne deshuesada, sino que calculaban su peso únicamente en función de un coeficiente. Dado que, además, la base de cálculo (el valor que figuraba en la certificación con arreglo al Reglamento nº 1964/82) no era —como se ha indicado— objeto de un control suficiente, también a este respecto existían deficiencias en el sistema de control que entrañaban un riesgo de fraude.

Décimo punto

103. En el informe de síntesis se afirma que, en Dendermonde, el veterinario del matadero de Zele no pudo indicar a los funcionarios de la Comisión ni quién había comprobado el peso neto que figuraba en la certificación con arreglo al Reglamento nº 32/82 ni sobre qué base habría podido, en su caso, verificar la corrección de la indicación de peso que había certificado.

104. El Gobierno belga explica este incidente por el hecho de que el peso tuvo lugar en el desolladero y no en el matadero. Por ello, fue el veterinario presente en el primero el que se encargó de realizar los controles de peso. En consecuencia, estima que la imputación formulada no puede invocarse para justificar la aplicación de correcciones financieras.

105. En este contexto, la Comisión se pregunta por qué ni el veterinario entrevistado ni las autoridades belgas pudieron dar inicialmente una respuesta satisfactoria. A pesar de haber intercambiado correspondencia también respecto de este problema, tan sólo en el marco de la solicitud de conciliación se refirió el Gobierno belga al mismo. Sin embargo, según la Comisión, sigue habiendo una infracción de las disposiciones de los Reglamentos nºs 32/82 y 1964/82, ya que el veterinario competente no realizó por sí mismo los controles de peso, sino que se limitó a estar presente mientras se pesaba la mercancía.

106. Dado que tampoco sobre este particular ha conseguido el Reino de Bélgica invalidar las afirmaciones de la Comisión, procede desestimar la alegación en su totalidad por infundada.

Undécimo punto

107. En relación con este punto, en el informe de síntesis se señala que las diferentes piezas de carne destinadas a la exportación no fueron selladas individual-

mente, de modo que la aduana no podía comprobar si la carne declarada había sido controlada previamente por un veterinario.

108. El Gobierno belga se remite al hecho de que siempre había un veterinario presente en el desolladero, que comprobaba que los animales sacrificados eran bovinos machos, que sólo tenían nueve costillas y que llevaban el signo «M». A continuación, los animales sacrificados eran despiezados a la vista del veterinario encargado del control y cada pieza se embalaba por separado. Según el Gobierno belga, en cada pieza se colocaba una etiqueta en la que figuraban los siguientes datos: Bélgica, número del matadero y CEE. De este modo, los servicios aduaneros podían comprobar si la carne había sido controlada previamente por veterinarios. Según el Gobierno belga, no existe ninguna base jurídica que sustente la obligación de proceder a un sellado adicional.

109. Sin embargo, según la Comisión, existía un riesgo de sustitución de las mercancías. A su juicio, los datos contenidos en la etiqueta no permitían comprobar si cada uno de los trozos envasados había sido objeto de un control previo con arreglo a las normas del Reglamento nº 1964/82. En consecuencia, las mercancías controladas habrían podido ser sustituidas por otras no controladas.

110. En relación con este extremo del litigio, procede observar que, con arreglo al artículo 8, párrafo primero, del Reglamento nº 1964/82, los controles efectuados por los Estados miembros deben servir precisamente para excluir cualquier posibilidad de sustitución de los productos, en particular mediante medidas como la identificación de cada trozo de los mismos. Ahora bien, no parece que la etiqueta utilizada en Bélgica permita lograr este objetivo en la medida en que sólo indica «Bélgica, el número del matadero y CEE», pero no el peso neto ni la naturaleza y el número de piezas de carne. Por tanto, no era posible una identificación inequívoca de cada pieza.

111. Por consiguiente, las alegaciones del Gobierno belga no bastan para demostrar que las objeciones de la Comisión a este respecto son erróneas.

Sector de los cereales (puntos 12 a 15)

Duodécimo punto

112. Por lo que respecta a los resultados de la inspección en el sector de los cereales, en el informe de síntesis se afirma, inicialmente, que los Servicios del FEOGA llegaron a la conclusión de que los controles aduaneros efectuados habían sido insuficientes para la identificación de las mercancías sometidas al régimen de financiación anticipada en el período comprendido entre 1992 y 1994. A este respecto, la Comisión se refiere al número —en su opinión demasiado bajo— de controles físicos efectuados antes de la exportación por las Oficinas aduaneras de Aalst y Lovaina.

113. El Gobierno belga duda del sentido de este tipo de controles en el caso del depósito de mercancías destinadas a ser transformadas. Según afirma, debido a la especial naturaleza de las mercancías (cereales), el sistema de control belga se basa en un sistema de licencia estanca, en controles continuos de la cantidad y las características de los productos y en un control (*a posteriori*) de los documentos de exportación combinado con un control físico sistemático en el momento de la exportación.

114. Cualquier pago en el marco de la financiación anticipada está supeditado a la posesión de la correspondiente licencia. La concesión de dicha licencia debe ser autorizada por los Ministerios de Agricultura y de Economía y por la Administración de Aduanas. De este modo, se procede a una cierta preselección de los operadores. Dicha licencia contiene la indicación del depósito en el que deben encontrarse las mercancías. Además, es obligatorio llevar un registro de existencias y cumplimentar una ficha de operaciones. Esto permite determinar los movimientos de mercancías de manera cronológica. Con ello, las Oficinas aduaneras y otros organismos de control están en condiciones de seguir la trayectoria de los productos. También las correspondientes medidas de control se indican en la licencia.

115. Este sistema existe desde 1988, y en 1994 fue objeto de algunas adaptaciones de carácter exclusivamente técnico. También para las mercancías no destinadas a la transformación existe, según el Gobierno belga, una licencia de depósito, expedida por la Administración de Aduanas. Por consiguiente, los controles físicos de las mercancías son innecesarios, ya que el sistema de licencias permite, en su conjunto, que los movimientos de las mercancías sean transparentes y comprobables.

116. Además, la cuestión del número de controles físicos de las mercancías no se mencionó por vez primera hasta el informe de síntesis, lo que tiene como consecuencia que la Comisión no puede invocar este extremo a la hora de determinar el importe de las correcciones.

117. Por lo que respecta al control permanente de las cantidades y características de las mercancías, el Gobierno belga asegura que está garantizado mediante el sistema de licencias. Este sistema permite a la aduana tener conocimiento en todo momento de las cantidades depositadas. Eso asegura un control durante el depósito y la transformación.

118. En el marco de este sistema, también la Administración central de Aduanas y la Oficina Belga de Intervención y Restitución (Bureau belge d'intervention et de restitution; en lo sucesivo, «BBIR») son informadas sobre las declaraciones de exportación. Esta última controla de manera sistemática y exhaustiva cada una de las declaraciones. Según el Gobierno belga, también con ocasión de la exportación se efectúan controles físicos de las mercancías por parte de las Oficinas aduaneras y la BBIR. Por último, cada titular de licencia debe demostrar mediante los documentos mercantiles correspondientes que las mercancías han sido efectivamente exportadas.

119. La Comisión alega que el sistema de licencias presenta considerables puntos débiles, entre otros aspectos, por lo que se refiere al almacenamiento de mercancías no destinadas a la transformación. En tales casos, la licencia debe solicitarla el depositario y no el exportador. Además, la Comisión asegura que se ha comprobado —sin que el Reino de Bélgica lo haya cuestionado de forma suficiente— que, en total, se realizaba un número excesivamente reducido de controles físicos de las mercancías. Según afirma, las deficiencias invocadas por la Comisión fueron objeto de un análisis pormenorizado en la correspondencia intercambiada con anterioridad al procedimiento de conciliación. Así, se objetó, entre otras cosas, que las Oficinas aduaneras no intercambiaban información entre ellas, y no sabían cuáles eran las cantidades totales almacenadas y declaradas en cada depósito. Así, se encontraron mercancías en vagones de ferrocarril que, aunque habían sido declaradas para la exportación, no estaban comprendidas en las cantidades depositadas. Además, los informes de control no permitían sacar ninguna conclusión sobre la naturaleza ni el tipo de los controles efectuados. En algunas Oficinas aduaneras, hubo casos en los que no se efectuó ningún control físico de las mercancías. Según la Comisión, el control *a posteriori* de los documentos mercantiles tampoco ofrece ninguna seguridad, ya que las respectivas mercancías ya han sido exportadas.

120. A este respecto, procede observar que de la correspondencia entre la Comisión y las autoridades belgas incorporada a los autos se desprende que estas últimas ya fueron informadas en su momento de las deficiencias imputadas por la Comisión. Tuvieron la oportunidad de presentar sus observaciones sobre dichas imputaciones, y de que las mismas fueran consideradas en el marco del procedimiento de conciliación. Sin embargo, las observaciones formuladas no permiten invalidar las apreciaciones de hecho de la Comisión. Aun cuando el sistema de licencias mencionado por el Reino de Bélgica exista realmente en la forma descrita, no por ello deja de ser cierto que durante el almacenamiento se efectuaban muy pocos controles físicos de las mercancías, si es que se realizaba alguno. A ello se añade la circunstancia agravante de que no hubiera ningún intercambio de información entre las diferentes Oficinas aduaneras por lo que respecta al total de las mercancías y cantidades depositadas. Por consiguiente, tal y como señaló la Comisión, las diferentes Oficinas aduaneras no podían hacerse una idea de conjunto de las mercancías declaradas para la exportación. Ahora bien, puesto que con arreglo a las disposiciones comunitarias relativas al régimen de financiación anticipada reviste una importancia determinante disponer en todo momento de información sobre el estado real de las mercancías y la composición de los productos, es ineludible realizar también a este respecto un número suficiente de controles. Dado que, a la luz de las consideraciones anteriores, la realidad no era esa, las afirmaciones del Reino de Bélgica no pueden considerarse como una prueba de que las apreciaciones efectuadas por la Comisión en el informe de síntesis fueran incorrectas.

Decimotercer punto

121. En el informe de síntesis, la Comisión acusa a las autoridades belgas de aplicar erróneamente el principio de equivalencia,[23] al extenderlo también a los produc-

23 — A este respecto, véase el artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87, citado en el punto 32 *supra*.

tos transformados. Según el Gobierno belga, de lo dispuesto en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87 no se desprende claramente si los productos equivalentes deben ser productos de base o productos transformados. En todo caso, las autoridades belgas partieron de la base de que también era posible la sustitución de los productos de base por productos transformados. Dado que, además, existía un sistema de control eficaz y suficiente (las licencias), el Gobierno belga no aprecia la existencia de un riesgo de abuso. Si bien es cierto que no se contemplaba expresamente la realización de controles físicos de las mercancías, éstos podían realizarse en todo momento.

122. Para la Comisión, no existe ningún problema de interpretación del artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87 ya que el tenor de dicha disposición se refiere claramente a los productos de base. La Comisión comprobó asimismo que, con arreglo a las disposiciones belgas, la regla de equivalencia no se aplicaba únicamente a los productos de base. En particular, de conformidad con las normas belgas era posible declarar las mercancías en el marco de la financiación anticipada una vez que habían sido transformadas, con lo que a su entender se vaciaba de contenido la normativa del artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87. En todo caso, ya no era posible realizar controles suficientes de los productos de base.

123. A este respecto, procede considerar que del artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87 se desprende que los productos de base pueden ser sustituidos por productos equivalentes de la misma subpartida del Arancel Aduanero Común que tengan la misma calidad comercial y las mismas características técnicas y que reúnan las condiciones exigidas para la concesión de la restitución a la exportación. Ahora bien, la misma calidad comercial y las mismas características técnicas sólo pueden poseerlas productos que se encuentren en la misma fase de transformación. Esto significa que, en principio, los productos de base sólo pueden ser sustituidos por otros productos de base. Igual de claros que el tenor del artículo 27, apartado 3, son también su sentido y su finalidad. En principio, según se establece en la primera frase del apartado 3, los productos de base deben formar parte, al menos parcialmente, de las mercancías transformadas que se exporten. Por razones económicas los exportadores deben tener la posibilidad de intercambiar los productos de base en el marco de la transformación. No obstante, para garantizar que las mercancías transformadas destinadas a la exportación sean equivalentes por sus características y su cantidad a las mercancías originalmente declaradas, tan sólo puede permitirse ese intercambio cuando los productos intercambiados sean sustancialmente idénticos. En esa medida, un producto de base tan sólo puede ser sustituido por otro producto de base de la misma calidad y con las mismas características. No parece que pueda haber ninguna otra interpretación lógica de dicha disposición.

124. Pues bien, dado que las autoridades belgas permitieron el intercambio de productos de base por mercancías transformadas, ello debe considerarse una infracción del artículo 27, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87. Así pues, el Gobierno belga no ha conseguido demostrar que las observaciones efectuadas por la Comisión en el informe de síntesis fueran erróneas.

Decimocuarto punto

125. En el informe de síntesis, la Comisión señaló que en Bélgica era posible que el responsable no comprobara, en el momento de recibir la declaración de pago, si existía suficiente capacidad de depósito, es decir, si las mercancías existían realmente.

126. El Reino de Bélgica lo justifica alegando que no es posible tener un panorama completo de todas las mercancías depositadas (sometidas al régimen de financiación anticipada para la transformación). Ello supondría la realización de controles físicos permanentes de las mercancías, algo que las disposiciones pertinentes no exigen. Por lo demás, en el caso de las grandes empresas se controla si las existencias en depósito declaradas existen efectivamente. En el caso de las empresas más pequeñas, esto no es necesario, ya que cualquier irregularidad se detectaría de todos modos. Según el Gobierno belga, las disposiciones comunitarias vigentes no obligan a las Oficinas aduaneras a llevar un inventario. Por el contrario, se lleva un registro de las correspondientes declaraciones de pago.

127. La Comisión considera que el proceder del Gobierno belga constituye una infracción del artículo 26, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87. A su juicio, cuando las mercancías deben someterse a control aduanero las autoridades aduaneras han de cerciorarse igualmente de la existencia efectiva de las mercancías. En todo caso, deben registrarse todas las mercancías declaradas a efectos de la financiación anticipada, independientemente de dónde se encuentren depositadas. Cuando —como en el presente caso— esté previsto que las mercancías se sometan a control aduanero, este control debe realizarse de manera eficaz.

128. En este contexto, procede señalar que del artículo 26, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87 se desprende que, a partir de la fecha de aceptación de la declaración de pago, los productos o mercancías deben someterse a control aduanero hasta que éstos abandonen el territorio aduanero de la Comunidad o alcancen el destino previsto. Esto significa que, a este respecto, procede acoger la alegación del Gobierno belga, según la cual no es forzosamente necesario realizar controles físicos permanentes de las mercancías. Por otro lado —y a este respecto comparto la opinión de la Comisión—, debe garantizarse un control aduanero efectivo y eficaz. Ahora bien, esto sólo puede significar que las autoridades aduaneras deben estar permanentemente informadas sobre las cantidades de mercancías depositadas sometidas al régimen de financiación anticipada. En particular, no debe ser posible que mercancías inexistentes sean objeto de declaración. Para evitarlo, las respectivas Oficinas aduaneras están obligadas a cerciorarse de la existencia real de las cantidades de mercancías indicadas en la declaración de pago. Aun cuando ello entrañe un mayor esfuerzo —que no debe ignorarse—, sólo un control de este tipo es, sin embargo, adecuado e ineludible si se quiere detectar cualquier eventual abuso ya en la fase de la declaración de pago y tomar las medidas correspondientes. Así pues, está claro que es imprescindible proceder a un control aduanero —aunque no sea permanente— de los productos y mercancías que deben

depositarse a partir de la fecha de aceptación de la declaración de pago, de lo que se desprende que la normativa belga no es compatible con las disposiciones del Derecho comunitario.

129. Por consiguiente, también en este extremo deben desestimarse las alegaciones del Gobierno belga.

Decimoquinto punto

130. En relación con el último punto específicamente discutido por el Reino de Bélgica, en el informe de síntesis se afirma que los exportadores que no conocen todavía el lugar de destino de sus mercancías tienen la posibilidad de presentar, el último día del período de financiación anticipada, una declaración de exportación con la indicación «depósito en un país tercero», así como una certificación IM-7 (admisión temporal en un depósito aduanero). Según la Comisión, ésta es una práctica que las Oficinas aduaneras admiten para conseguir prolongar el período de financiación anticipada.

131. Tanto en su escrito de contestación como en su dúplica, la Comisión señaló que este punto no se tuvo en cuenta en el marco de las correcciones financieras aplicadas en la Decisión impugnada. Si bien la Comisión considera que el proceder del Reino de Bélgica no es deseable, el mismo no constituye una infracción del Derecho comunitario vigente.

132. Dado que la Decisión impugnada no se basó en este extremo, no es necesario profundizar en él.

133. En general, cabe afirmar, en relación con todos los puntos anteriormente citados, que las alegaciones del Reino de Bélgica no son suficientes para considerar que las apreciaciones de hecho de la Comisión fueran erróneas. De la copiosa correspondencia entre la Comisión y las autoridades belgas anexa a los autos se desprende, además, que estas últimas ya fueron informadas en su momento de las deficiencias de su sistema de control que se les imputaban. Como atestigua dicha correspondencia, se produjo un intenso intercambio de información, que, aunque no consiguió que la Comisión revisara su opinión sobre las insuficiencias existentes, si demuestra que la Comisión examinó cada uno de estos puntos. En consecuencia, no cabe afirmar que se violara el principio de cooperación leal ni el principio de diligencia.

134. Del informe final del órgano de conciliación, al que también se aludió en la vista, referido conjuntamente a los procedimientos de conciliación con Italia, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Francia, se desprende que, si se exceptúa el caso de la pretendida detección de carne de vaca, el Reino de Bélgica no cuestionó en el procedimiento de conciliación las principales apreciaciones de la Comisión. Las críticas de los Estados miembros afectados por las

correcciones se limitaron a indicar que las comprobaciones de la Comisión no eran representativas, que se había sobreestimado el riesgo de fraude y que no había bases jurídicas apropiadas para los controles exigidos por la Comisión. El propio órgano de conciliación ya estimó que los controles de los Estados miembros no eran suficientes. Además, afirmó que las comprobaciones de la Comisión habían sido representativas y las deficiencias denunciadas tan significativas y generales que no podían considerarse como excepciones a las prácticas de control normales en los Estados miembros. Según el órgano de conciliación, esto produjo un riesgo de pérdidas para el FEOGA. Es cierto que, según el órgano de conciliación, no quedó plenamente acreditado que dicho riesgo de pérdidas fuera en todos los casos muy elevado, y los Estados miembros anunciaron asimismo medidas de mejora. Sin embargo, era urgente que la Comisión interviniera, pues ya en los ejercicios anteriores se habían denunciado las mismas o parecidas deficiencias.

135. El referido informe también pone de manifiesto que, incluso durante el procedimiento de conciliación, el Reino de Bélgica fue incapaz de refutar las apreciaciones de hecho de la Comisión, aunque ya tenía conocimiento de ellas. La imputación según la cual la Comisión no cooperó de manera leal con las autoridades belgas ni examinó diligentemente sus alegaciones carece, por tanto, de fundamento.

136. En relación con la pretendida infracción de la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, el alcance de dicha obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en que haya sido adoptado. [24]

137. En el contexto concreto de la elaboración de las Decisiones relativas a la liquidación de cuentas, la motivación de una Decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esta Decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA. [25]

138. Dado que en el presente caso consta que el Gobierno belga participó en el proceso de elaboración de la Decisión impugnada y, por tanto, conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA, como queda claro por la abundante correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades belgas, no hubo infracción de la obligación de motivación.

24 — Véanse las sentencias Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17 *supra*, apartado 81, y de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión (C-54/91, Rec. p. I-3399), apartado 10.

25 — Véanse las sentencias Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17 *supra*, apartado 82, y de 1 de octubre de 1998, Países Bajos/Comisión (C-27/94, Rec. p. I-5581), apartado 36.

139. De las consideraciones anteriores se desprende que el primer motivo del Gobierno belga debe ser desestimado en su totalidad por infundado.

2. Segundo motivo: infracción de los Reglamentos nºs 729/70 y 1723/72 y de la obligación de motivación con arreglo al artículo 190 del Tratado.

140. En relación con este motivo —para el texto de los Reglamentos, véanse los puntos 20 y ss. *supra*—, el Gobierno belga señala que la Comisión aplicó indebidamente una corrección lineal, ya que no se efectuó ningún pago irregular en el marco de la financiación anticipada. Además, la Comisión supuso erróneamente que el sistema de control belga en su totalidad presentaba deficiencias, por lo que estaba justificado aplicar una reducción a tanto alzado del 10 %, y que ésta podía referirse a todos lo sectores en los que se declararon gastos. Además, afirma que la Comisión no motivó suficientemente su Decisión negativa en el informe de síntesis. Ello constituye, a su entender, una infracción de las disposiciones de los Reglamentos nºs 729/70 y 1723/72, así como del artículo 190 del Tratado.

141. Los controles efectuados por la Comisión —según el Reino de Bélgica— tan sólo afectaron a cuatro Oficinas aduaneras. Sin embargo, aun cuando no se constató la existencia de ningún pago irregular, la Comisión generalizó las pretendidas deficiencias a todo el territorio belga. Además, estas pretendidas deficiencias fueron cuestionadas por el Reino de Bélgica, lo que no impidió a la Comisión tenerlas en cuenta. [26]

142. Aun cuando es evidente que ningún sistema de control puede funcionar de manera perfecta al 100 %, el Gobierno belga considera que la Comisión no estaba facultada para aplicar una reducción a tanto alzado de la cuantía indicada, ya que los controles de la Comisión no fueron representativos. Así, en Bélgica existen, por ejemplo, cincuenta y cuatro Oficinas aduaneras, de las cuales quince intervienen regularmente en el marco de la financiación anticipada. Sin embargo, la Comisión tan sólo inspeccionó cuatro Oficinas aduaneras. En consecuencia, las deficiencias imputadas no pueden generalizarse al resto de las Oficinas aduaneras. En todo caso, la Comisión no aportó ninguna prueba de la regularidad de su proceder.

143. Además, las objeciones no fueron detectadas en las Oficinas aduaneras inspeccionadas de forma simultánea y paralela. Por consiguiente, no se trataba de deficiencias sistemáticas del sistema de control.

144. En las diferentes Oficinas aduaneras tan sólo se comprobaron las mercancías de determinadas empresas, sin someter a control asimismo al resto de los productos. En el sector de los cereales, tan sólo se investigaron algunas partidas presupuestarias —malta (partida nº 1001) y otros cereales (partida nº 1003)—, mientras que otras no fueron objeto de investigación alguna.

26 — A este respecto, se trata fundamentalmente de las apreciaciones de hecho de la Comisión que ya se han examinado.

145. Según el Gobierno belga, también a la hora de determinar el riesgo existente la Comisión partió de apreciaciones de hecho erróneas, de modo que no pudo acreditar la existencia de una relación de causalidad entre las deficiencias y las pérdidas que cabía temer. Ello constituye, a su entender, un vicio de procedimiento muy grave, ya que el riesgo de pérdidas invocado por la Comisión no estaba suficientemente fundado.

146. En consecuencia, el método de la Comisión debe considerarse, en su conjunto, como una infracción del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, de sus propios principios en materia de cooperación y determinación de las pérdidas establecidos en el Informe Belle y de su obligación de motivación.

147. En opinión de la Comisión, las reducciones que aplicó fueron correctas. A su juicio, las deficiencias que detectó en el sistema de control belga justifican la aplicación de una reducción a tanto alzado. En particular, la generalización de las insuficiencias a todo el sistema es irreprochable. Según afirma, las comprobaciones que llevó a cabo resultan en general representativas. En el sector de la carne de vacuno se controlaron empresas que habían recibido el 22,8 % de la financiación anticipada para 1993. También a la hora de seleccionar las Oficinas aduaneras se eligieron aquellas que habían tramitado más del 25 % de la financiación anticipada. Y en el sector de los cereales los controles afectaron al 32,3 % de los gastos. Dado que, además, las disposiciones belgas vigentes se aplicaban en todo el territorio, también en este caso era correcto generalizar las deficiencias a todo el sistema.

148. Según la Comisión, en todas las Oficinas aduaneras que inspeccionó se detectaron insuficiencias muy similares en los controles físicos de las mercancías; además, las posibilidades de sustitución de las mercancías también hacían que existiera un verdadero riesgo de pérdidas. Por lo demás, el Reino de Bélgica se vio obligado a reclamar la devolución de algunos fondos a raíz de que, con ocasión de las inspecciones, se encontrara carne no apta para el consumo humano.

149. La Comisión afirma que también con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal es posible aplicar en el presente caso una reducción a tanto alzado, ya que el sistema de control belga no satisfacía las exigencias comunitarias. Además, el Reino de Bélgica no consiguió acreditar que se dieran los requisitos para la financiación de los gastos por parte del FEOGA.

150. En relación con este aspecto del examen, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, el FEOGA sólo financia las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. A este respecto, es la Comisión la que debe probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas.

151. En el presente caso, la Comisión consiguió demostrar la existencia de varias infracciones de este tipo. En cambio, el Gobierno belga no pudo probar que las afirmaciones de la Comisión fueran inexactas. En consecuencia, subsisten dudas fundadas en cuanto al establecimiento de un

conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control.

152. En particular, los controles realizados por la Comisión tuvieron un alcance suficiente, y en todos los casos se comprobó una parte representativa de las Oficinas aduaneras y empresas afectadas. Con arreglo a los controles mediante sondeo efectuados por la Comisión, ésta podía extraer conclusiones referidas a la totalidad del sistema de control belga. El objeto de la investigación era el sistema de control en su totalidad, y el volumen de ventas que fue objeto de las comprobaciones de la Comisión es en sí mismo suficientemente representativo para permitir su extrapolación al conjunto del sistema. En relación con la cuestión de si los sondeos son representativos, no debe atenderse únicamente al número de Oficinas aduaneras inspeccionadas; es suficiente con que las operaciones de financiación anticipada comprobadas sean, por el porcentaje que representan sobre la cuantía o el volumen totales, de una magnitud suficiente como para poder extraer conclusiones representativas de la situación general. Dado que en el presente caso no se plantearon objeciones a ninguna declaración de pago o de exportación concreta (específica), sino que era el sistema de control belga en su conjunto el que presentaba deficiencias, la Comisión estaba facultada, sin incurrir en error de Derecho, para negarse a reconocer un importe de gastos calculado a partir de la generalización de sus conclusiones.

153. A este respecto, las autoridades belgas tuvieron posibilidades más que suficientes para presentar sus observaciones. La actuación de la Comisión es también compatible con las directrices establecidas en el Informe Belle. La Comisión podía determinar el riesgo de pérdidas basándose en el alcance de las deficiencias detectadas. Al efecto, no es necesario, según la normativa actual y la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, demostrar que se ha producido una pérdida concreta (véanse los puntos 48 a 54 *supra)*.

154. En consecuencia, la aplicación de una reducción a tanto alzado de los gastos declarados es correcta.

155. Con carácter subsidiario, el Gobierno belga alegó que la Comisión no podía aplicar la corrección controvertida a todos los sectores en los que se habían pagado restituciones en el marco de la financiación anticipada, sino únicamente a aquellos que habían sido inspeccionados.

156. En primer lugar, según el Gobierno belga la corrección a tanto alzado se extendió también a las restituciones a la exportación de trigo blando, aunque durante los ejercicios de 1993 y 1994 las empresas inspeccionadas no presentaron ninguna solicitud de restitución. Tampoco se pudo detectar en este ámbito ninguna deficiencia de control. Según el Gobierno belga, si la Comisión pretendía aplicar reducciones también a este respecto, habría tenido que inspeccionar otras empresas en este sector.

157. Así se desprende también, a su entender, del Informe Belle, según el cual las correcciones a tanto alzado tan sólo pueden

aplicarse al sector de gasto relacionado con la región o la zona administrativa en el que se hayan detectado deficiencias, a no ser que se haya demostrado que la misma deficiencia puede encontrarse también en otras regiones o en todo el territorio del Estado miembro. Según el Gobierno belga, en el presente caso no podían trasladarse también al sector del trigo blando las apreciaciones referidas a otras partidas presupuestarias. Las supuestas deficiencias no son sistemáticas ni entrañan ningún riesgo de pérdidas para el FEOGA.

158. Además, si la Comisión lo hubiera solicitado habría podido demostrarse que en este sector (trigo blando) existe un sistema de control especial.

159. Por último, también los controles mediante sondeo efectuados por la Comisión deben ser representativos, algo que no sucedió en el presente caso, ya que el sector del trigo blando supone nada menos que el 27 % de los gastos totales destinados a la financiación anticipada de los cereales.

160. La Comisión señala, en primer lugar, que la corrección aplicada se refiere únicamente a los pagos anticipados efectuados por Bélgica en el marco de la financiación anticipada. Dicho proceder está justificado también con arreglo al Informe Belle, ya que las restituciones a la exportación afectaron a los sectores de los cereales y la carne de vacuno. Las comprobaciones de la Comisión no se dirigieron a empresas concretas, sino que pretendían recabar información sobre la totalidad del sistema de control en los sectores citados.

161. Por consiguiente, el objeto de las investigaciones fueron los controles efectuados por las Oficinas aduaneras. Ahora bien, si el sistema de control en el sector de los cereales presenta deficiencias en su conjunto, también puede aplicarse una corrección a las partidas presupuestarias correspondientes al trigo blando.

162. Según la Comisión, la alegación del Reino de Bélgica según la cual en el caso del trigo blando la financiación anticipada está sujeta a disposiciones especiales de control debe desestimarse por extemporánea, ya que fue formulada por vez primera en la réplica en el presente procedimiento.

163. El razonamiento del Gobierno belga tampoco resulta convincente sobre este particular. Por un lado, el citado pasaje del Informe Belle se refiere a áreas geográficas y administrativas y no a las diferentes partidas presupuestarias, de modo que no puede deducirse del mismo que la Comisión actuara ilegalmente. Por otro, los controles de la Comisión se refirieron tanto al sector de los cereales como al sector de la carne de vacuno. Dado que en ambos se detectaron deficiencias considerables, la Comisión estaba en principio facultada para aplicar reducciones a tanto alzado, en particular, aun en el caso de que no se hubiera demostrado la existencia de ninguna pérdida concreta para el FEOGA como consecuencia de pagos injustificados en el marco de las restituciones a la exportación.

164. En el momento de adoptar el informe de síntesis y la Decisión impugnada, la Comisión tuvo que suponer, a falta de otra información, que las deficiencias detec-

tadas en el sistema de control afectaban al sector de los cereales en su totalidad. La aplicación, en su caso, de otras disposiciones al trigo blando es algo que el Gobierno belga sólo alegó en su réplica en el procedimiento jurisdiccional. Por consiguiente, con arreglo al artículo 42 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia,[27] procede desestimar dicha alegación por extemporánea.

165. Dado, por tanto, que las comprobaciones de la Comisión se referían al sector de los cereales en su conjunto y que se detectaron deficiencias en el sistema de control aplicable a dicho sector, estaba justificada la aplicación de una corrección sobre todos los gastos declarados.

166. En segundo lugar, el Reino de Bélgica plantea objeciones (con carácter subsidiario) a la corrección aplicada en el sector de la carne de vacuno. Según afirma, la Comisión tan sólo señaló deficiencias por lo que respecta a los controles relativos al régimen de restituciones especiales contempladas en los Reglamentos n^{os} 32/82 y 1964/82 —a este respecto, véase el punto 34 *supra*—. Ahora bien, según el Gobierno de Bélgica, en este ámbito existen requisitos especiales en materia de control. A su entender, de las deficiencias detectadas en este ámbito no puede deducirse sin más que existieran también deficiencias de control en otros ámbitos del sector de la carne de vacuno, de modo que la aplicación de una corrección financiera hubiera requerido de un examen y una motivación separados. Así, en particular, los controles referidos a las restituciones a la exportación de carne de vaca son sustancialmente diferentes de los que deben realizarse en el marco de las restituciones especiales.

167. En opinión de la Comisión, tampoco a este respecto se incurrió en ningún error de Derecho. Según afirma, sus comprobaciones se refirieron al sistema de control en el sector de la carne de vacuno en su totalidad. Ante todo, las deficiencias detectadas en los controles sobre el terreno, así como la insuficiente dotación de personal de las Oficinas aduaneras y la falta de material (de control), son independientes de la naturaleza del sistema de restitución. Dichas deficiencias aparecieron en todos los controles, fuera en el contexto que fuera. En las Oficinas aduaneras inspeccionadas operaban también otros exportadores, de modo que las deficiencias detectadas se extendían también a éstos. Según la Comisión, sus comprobaciones pretendían verificar asimismo el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento n° 565/80, referido a la financiación anticipada de carne de vaca y de cuartos delanteros de carne de bovinos machos.

168. En relación con esta imputación, procede señalar que —dado que las comprobaciones de la Comisión se referían al sector de la carne de vacuno en su totalidad y, por esta razón, deben considerarse representativas— la corrección financiera se aplicó correctamente al conjunto del sector.

27 — Dicha disposición tiene el siguiente tenor:
«1. En la réplica y en la dúplica las partes también podrán proponer prueba en apoyo de sus alegaciones. En tal caso deberán motivar el retraso producido.
2. 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.
[...]»

Además, se detectaron deficiencias en el sistema de control que necesariamente debían tener efectos negativos sobre todos los procedimientos de control. La insuficiencia de personal y de material permiten albergar serias dudas de que pudieran efectuarse controles eficaces. Estas dudas no han quedado disipadas por las alegaciones del Gobierno belga, de modo que parece justificada la aplicación de una corrección financiera para el sector inspeccionado de la carne de vacuno.

169. En tercer lugar, el Gobierno belga alega (con carácter subsidiario), en su recurso, que ya en el procedimiento de conciliación señaló que una eventual corrección en el sector de los cereales no podía aplicarse a los gastos no incluidos en el régimen de financiación anticipada de las restituciones a la exportación. Dado que las comprobaciones de la Comisión se refirieron únicamente a esta financiación anticipada, no podían computarse también a efectos de la corrección otros ámbitos del mismo sector. En la réplica, se señala asimismo que las comprobaciones se refirieron únicamente a la financiación anticipada para la transformación. Por esta razón, el Reino de Bélgica liquidó las cuentas referidas a cereales no destinados a la transformación. Estas sumas, referidas a la financiación anticipada para el almacenamiento, fueron omitidas por error por el Reino de Bélgica en el procedimiento de conciliación. Sin embargo, la Comisión tuvo acceso a dicha información durante tal procedimiento, como demuestra un documento de la BBIR de 25 de septiembre de 1996.

170. A este respecto, la Comisión señala que la corrección practicada se aplicó a todo el sistema de financiación anticipada. Al efecto, se basó en los datos y documentos facilitados por las autoridades belgas. Según afirma, las comprobaciones se refirieron tanto al régimen de financiación anticipada para la transformación como al régimen de financiación anticipada para el almacenamiento. Tanto la empresa Boortmalt, que hizo uso de este último, como el depósito aduanero de Sobelgra, dependiente de la Oficina aduanera de Amberes, fueron inspeccionados. Según la Comisión, el argumento del Reino de Bélgica según el cual el sistema de financiación anticipada para el almacenamiento no debería haber sido considerado fue formulado por vez primera como tal en la réplica y, por tanto, debe ser desestimado por extemporáneo.

171. En última instancia, procede acoger la alegación de la Comisión. Como demuestran los documentos obrantes en autos, se realizaron comprobaciones en los dos ámbitos de la financiación anticipada citados. Por tanto, la corrección podía referirse a ambos regímenes. La otra alegación del Gobierno belga con respecto a la pretensión de que no se tenga en cuenta el régimen de financiación anticipada para el almacenamiento debe desestimarse por extemporánea, ya que no se formuló hasta la réplica en el procedimiento jurisdiccional, por lo que no pudo tomarse en consideración al adoptar la Decisión impugnada ni debe tenerse en cuenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, a la hora de dictar sentencia en el presente procedimiento.

172. Por lo demás, los Estados miembros están obligados a facilitar a la Comisión la información requerida, de modo que, en el presente caso, la Comisión no tenía por qué tener conocimiento de los documentos de la BBIR.

173. De las consideraciones anteriores se desprende que también los tres puntos de las alegaciones formuladas con carácter subsidiario por el Gobierno belga deben ser desestimados. En consecuencia, la Comisión estaba legitimada para aplicar una corrección a tanto alzado.

3. *Tercer motivo: violación del principio de seguridad jurídica, del principio jurídico* patere legem quam ipse fecisti *y de la obligación de motivación*

174. Mediante este motivo, el Gobierno belga alega, fundamentalmente, que la Comisión ignoró, tanto en el informe de síntesis como en la Decisión impugnada, las directrices establecidas por ella misma en el Informe Belle —véanse los puntos 44 a 47 *supra*—, sin una motivación suficiente. En consecuencia, la Comisión llegó erróneamente a la conclusión de que procedía aplicar una reducción a tanto alzado del 10 % en los sectores de los cereales y la carne de vacuno.

175. En opinión del Gobierno belga, de sus alegaciones en relación con los dos primeros motivos se desprende ya que la aplicación de una corrección del 10 % no puede estar justificada. En efecto, según afirma, no se acreditó ni la existencia de deficiencias por lo que respecta al sistema de control en su totalidad o a elementos fundamentales de éste, ni la existencia de un riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA. Además, la Comisión tampoco tuvo en cuenta, en sus consideraciones, que el Reino de Bélgica intentó tomar medidas eficaces para eliminar las anomalías criticadas. Así, se mejoró el sistema de informes de control. También se intentaron mejorar los métodos de trabajo de los inspectores. Por lo que respecta a los controles físicos de las mercancías y la aplicación de la regla de equivalencia, se adoptaron nuevas disposiciones, y en el sector de la carne de vacuno se actualizaron las correspondientes instrucciones de servicio. Además, tal como demuestran las alegaciones formuladas en el marco de los motivos primero y segundo (regla de equivalencia y controles físicos de las mercancías), la interpretación de las disposiciones comunitarias planteó problemas, ya que su tenor no siempre está del todo claro y existen varias interpretaciones posibles.

176. Por último, el Gobierno belga alega que la corrección financiera aplicada habría debido limitarse a los territorios inspeccionados, y no debería haberse extendido a todo el territorio del Estado belga.

177. La Comisión señala que no aplicó la máxima corrección posible, ya que, en determinadas circunstancias, también

puede negar la asunción a cargo del FEOGA de la totalidad de los gastos. Por lo demás, también acordó aplicar una reducción del 10 % en el sector de los cereales a la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República Italiana y el Reino de los Países Bajos. Tan sólo en el sector de la carne de vacuno la reducción aplicada a otros Estados miembros afectados es más baja.

178. En el caso de Bélgica, se comprobó que las deficiencias afectaban al sistema de control en su totalidad o a elementos fundamentales de éste. La falta de controles o las insuficiencias detectadas en los mismos impidieron que los gastos pudieran considerarse justificados.

179. Según afirma la Comisión, en el sector de la carne de vacuno existió un riesgo considerable de sustitución de mercancías, lo que tenía como consecuencia que pudieran exportarse mercancías en una menor cantidad y con un menor peso de los declarados.

180. En el sector de los cereales, se produjo un riesgo similar, a lo que se añadió, como circunstancia agravante, que las respectivas Oficinas aduaneras no eran informadas sobre las existencias efectivamente depositadas.

181. Las principales objeciones fueron enumeradas en el informe de síntesis para justificar la corrección aplicada.

182. En el marco de la financiación anticipada, en el ejercicio de 1993 se trató de unos gastos totales por importe de 1.600 millones de ECU, lo que supuso el 15,8 % de los gastos totales en restituciones a la exportación. El Reino de Bélgica fue uno de los seis Estados miembros a los que correspondió una mayor parte de estos gastos. Así pues, si se demostrara la existencia de deficiencias considerables, ello supondría un riesgo de pérdidas muy cuantiosas. Dado que no hubo ninguna duda sobre la procedencia de aplicar una corrección por importe del 10 %, tampoco se tuvo en cuenta ninguna circunstancia atenuante. Por lo demás, la Comisión afirma que no existieron circunstancias de este tipo. En los informes de síntesis de los ejercicios anteriores (1987, 1988, 1989, 1990 y 1992), ya se denunciaron las mismas deficiencias detectadas con ocasión de las comprobaciones efectuadas en 1994.

183. Según la Comisión, tampoco las mejoras anunciadas por el Reino de Bélgica se habían dejado sentir, al menos en noviembre de 1994. Tampoco considera que existan dificultades de interpretación, toda vez que la Comisión ya se refirió en ejercicios anteriores, en el marco de sus informes de síntesis y circulares, a la interpretación y aplicación de las disposiciones de que se trata.

184. Como queda indicado en el punto 49 *supra,* es reiterada jurisprudencia de este Tribunal que el FEOGA sólo financia las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Dado que el Estado miembro interesado es el que en mejor situación se encuentra para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.

185. Por lo que respecta a la cuantía de la corrección financiera, de la jurisprudencia de este Tribunal se desprende claramente que la Comisión puede negar incluso el pago de todos los costes soportados si comprueba que no existen mecanismos suficientes de control.

186. Por lo demás, es el Estado miembro el que debe demostrar que la Comisión aplicó criterios arbitrarios y no equitativos al tratar de forma diferente los distintos casos de irregularidades —según el nivel de omisión de controles y el grado de riesgo asumido por el FEOGA—. Sin embargo, el Gobierno belga no pudo aportar dicha prueba.

187. Las deficiencias detectadas por la Comisión se referían cuando menos a elementos fundamentales del sistema de control o al funcionamiento de controles esenciales para garantizar la regularidad de los gastos.

188. La Comisión también pudo demostrar la existencia de un riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA. Habida cuenta del elevado volumen de gastos efectuados en el marco de la financiación anticipada y de las deficiencias detectadas, la Comisión obró correctamente al considerar que existía un riesgo considerable.

189. En virtud de todo lo anterior, estaba justificada la aplicación de una corrección a tanto alzado por importe del 10 %. En esa medida, procede desestimar las alegaciones del Gobierno belga.

4. *Cuarto motivo: violación del principio de igualdad y de la obligación de motivación*

190. En el sector de la carne de vacuno, la Comisión aplicó una reducción del 10 % al Reino de Bélgica, mientras que a la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República Italiana y el Reino de los Países Bajos sólo aplicó una reducción del 5 %.

191. El Gobierno belga considera que ello constituye una diferencia de trato injustificada. Si bien es cierto que la lista de objeciones fundamentales es más larga en el caso de Bélgica que en el de los otros Estados miembros, dicho Gobierno estima que se trata de una lista que adolece de errores de Derecho, por estar basada en apreciaciones de hecho inexactas.

192. Según el Gobierno belga, en el caso de los Países Bajos se detectaron deficiencias similares, pero el tipo de la corrección es más bajo. A su juicio, la situación de estos dos Estados miembros es comparable, pero fue objeto de una valoración diferente. También en el caso de otros Estados miembros se trataba de deficiencias comparables, pero las sanciones impuestas a Bélgica fueron mayores.

193. En opinión de la Comisión, un simple vistazo a la lista de deficiencias, que en el caso de Bélgica es más larga que en los de otros Estados miembros, permite comprobar que, en su caso, la infracción de las normas comunitarias fue aun más grave.

194. Así, junto a deficiencias en el funcionamiento de los controles se detectaron, en particular, insuficiencias en la dotación de personal y de material. Estos problemas no se detectaron en los demás Estados miembros.

195. Por lo que respecta, en particular, a los controles que deben realizarse con arreglo a los Reglamentos n^{os} 32/82 y 1964/82, la Comisión afirma que dichos controles eran significativamente más eficaces en los demás Estados miembros inspeccionados. En ellos, durante el deshuesado había presentes inspectores que sellaban las piezas de carne, supervisaban la exportación, comprobaban el peso y ponían el marchamo. En cambio, en Bélgica no se detectó un control de esta intensidad.

196. A este respecto, procede señalar que sólo puede existir una diferencia de trato prohibida cuando se tratan de forma diferente situaciones comparables sin una justificación objetiva. Ahora bien, esto no sucedió en el presente caso. Tal como reconoce el propio Gobierno belga, la lista de deficiencias referidas a este Estado miembro es más larga que las correspondientes a los otros Estados miembros inspeccionados. Además, se ha puesto de manifiesto que las deficiencias o insuficiencias en el sistema de control belga eran más graves que en los otros Estados miembros afectados por la Decisión impugnada. Dado que, por consiguiente, no existían situaciones comparables, no puede haber una violación del principio de igualdad.

197. Tampoco existe una violación del principio de la obligación de motivación, ya que las autoridades belgas tuvieron conocimiento en su momento de las imputaciones de la Comisión y tuvieron la posibilidad de presentar sus observaciones al respecto.

198. En consecuencia, de las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar por infundado el recurso del Gobierno belga en su totalidad.

Costas

199. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena del Reino de Bélgica y por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

F. Conclusión

200. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

«1. Desestimar el recurso.

2. Condenar en costas al Reino de Bélgica.»