CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 6 de marzo de 2001 [1]

Hechos

1. En el presente asunto el Gobierno español solicita la anulación de la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 28 de julio de 1999, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros, en la medida en que dicha Decisión aplicó al Reino de España las correcciones financieras mencionadas en el recurso. Concretamente, se trata de una reducción a tanto alzado del 5 % aplicada a una serie de importes que las autoridades españolas habían declarado al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA») en concepto de gastos en el sector del almacenamiento público de carne de vacuno. La Comisión solicita la desestimación del recurso.

Marco jurídico

2. La financiación de la política agrícola común está regulada por el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común. [2] El artículo 3, apartado 1, establece la financiación de ciertas medidas con cargo al FEOGA.

3. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento, modificado por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995, [3] dispone lo siguiente:

«La Comisión, previa consulta al Comité del Fondo:

[...]

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

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220. Actualmente sustituido por el Reglamento (CE) nº 1258/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

3 — DO L 125, p. 1. Actualmente, artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1258/99.

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

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

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

[...]»

4. Para la aplicación de este artículo es igualmente relevante el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70,[4] que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA.

5. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA,[5] regula dicha obligación:

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

6. El procedimiento de conciliación al que se refiere el artículo 5 del Reglamento nº 729/70 está regulado en la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección «Garantía» del FEOGA.[6] Esta Decisión creó un órgano de conciliación. El artículo 2, apartado 2, de la Decisión establece:

«La solicitud de conciliación será admisible únicamente cuando, según la comunicación

4 — Actualmente, artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1258/99.

5 — DO L 158, p. 6.
6 — DO L 182, p. 45.

disconforme de la Comisión, la corrección financiera propuesta respecto de una partida presupuestaria se refiera a un importe que:

— exceda de 0,5 millones de ecus,

— o que represente más del 25 % del gasto anual total del Estado miembro con cargo a dicha partida presupuestaria.

Además, si durante la discusión bilateral a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 1, el Estado miembro alega y justifica debidamente que se trata de una cuestión de principio referente a la ejecución de la normativa comunitaria, el presidente del órgano de conciliación podrá declarar admisible una solicitud de conciliación.»

El procedimiento administrativo previo

7. A raíz de las comprobaciones realizadas por sus servicios con motivo del control del cumplimiento de las disposiciones comunitarias relativas al almacenamiento público de carne de vacuno, la Comisión dirigió a las autoridades españolas, el 12 de junio de 1998, una comunicación con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 1663/95. Dichas comprobaciones habían puesto de manifiesto que los controles clave referentes al peso, la clasificación, la presentación y la temperatura en el procedimiento de inspección de determinados cuartos delanteros de reses sacrificadas no se habían efectuado con el rigor que exige la normativa comunitaria. La Comisión indicó en su comunicación que se proponía aplicar, en la liquidación de las cuentas correspondientes a los ejercicios de 1996 y 1997, una corrección a tanto alzado del 5 % de los importes declarados por el Reino de España en las partidas presupuestarias 2111 (gastos técnicos), 2112 (gastos financieros) y 2113 (otros gastos). Esta corrección se refería a las «compras y existencias» de carne de vacuno. Asimismo, la Comisión invitaba a las autoridades españolas a presentar una solicitud de conciliación. El Gobierno español no hizo uso de esta posibilidad.

8. Mediante Decisión de 28 de julio de 1999, la Comisión acordó aplicar una corrección a tanto alzado del 5 % a determinados gastos. Se trataba concretamente de las partidas presupuestarias mencionadas en la comunicación de 12 de junio de 1998.

Motivos y alegaciones de las partes

9. El Gobierno español basa su recurso en dos motivos. En primer lugar, sostiene que se violaron los derechos de defensa y el principio de seguridad jurídica (las dos primeras alegaciones). En segundo lugar, afirma que se violó el principio de igualdad de trato (la tercera alegación).

10. Analizadas en su totalidad, las alegaciones del Reino de España pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Dado que en la comunicación no se indicaba el importe de la corrección financiera y esta corrección quedaba supeditada al envío de datos complementarios, el Reino de España no podía conocer si se reunían las condiciones exigidas en la Decisión 94/442 de la Comisión para solicitar la actuación del órgano de conciliación. En opinión del Gobierno español, la referencia a la Decisión no constituye un simple requisito formal, sino que ha de permitir que un Estado miembro pida la intervención del órgano de conciliación.

2. En la comunicación se precisaba que, debido a deficiencias en el cumplimiento de las normas relativas al almacenamiento de carne de vacuno, en la liquidación de cuentas de los ejercicios presupuestarios de 1996 y 1997 iba a efectuarse una corrección financiera del 5 % de los gastos declarados por el Reino de España en las partidas presupuestarias 2111, 2112 y 2113. Sin embargo, dado que los gastos declarados en la partida presupuestaria 2113 eran negativos, las autoridades españolas consideraron que los servicios de la Comisión no los tendrían en cuenta al calcular el montante total de la corrección financiera. Los servicios de la Comisión simplemente aplicaron una corrección a los gastos comprendidos en la partida 2113 en concepto de compras de carne de vacuno y no al total —negativo— de los gastos declarados en dicha partida a lo largo del ejercicio. En consecuencia, la corrección propuesta fue muy superior a la que se deducía del tenor literal de la comunicación.

3. Las deficiencias en los controles del almacenamiento de la carne de vacuno descritas en el informe de síntesis de la Comisión son similares a las detectadas en otros Estados miembros. Sin embargo, con respecto a estos últimos, se ha aplicado una corrección financiera de tan sólo el 2 %, mientras que para el Reino de España la Comisión ha previsto una corrección del 5 %. En su recurso, el Gobierno español afirma que la situación española es comparable a la de los demás Estados miembros afectados, a saber, el Reino Unido y la República Federal de Alemania. Dicho brevemente, en los tres casos se trata de deficiencias comprobadas durante la inspección previa de las canales y las propias deficiencias también son similares. En efecto, en todos estos casos no quedaba suficientemente garantizada la independencia de los agentes encargados de efectuar los controles.

11. El Gobierno español no niega los hechos que han dado lugar a la corrección financiera.

12. En su reacción a la primera alegación, la Comisión pone de relieve que, en el momento de la comunicación de 12 de junio de 1998, sus servicios no podían calcular exactamente la corrección financiera porque necesitaban información de las autoridades españolas sobre el peso y el valor de la carne. No obstante, la comuni-

cación de 12 de junio de 1998 contenía una descripción exacta de los gastos a los que se refería la corrección. Las autoridades españolas habrían podido calcular con una sencilla operación matemática el importe de la corrección financiera a la que se refiere la comunicación de 12 de junio de 1998. La falta de cuantificación exacta en dicha fase del procedimiento es conforme con el artículo 8 del Reglamento nº 1663/95, así como con la práctica habitual, y no constituye un obstáculo para acudir al órgano de conciliación. En su comunicación de 12 de junio de 1998, la Comisión invitó expresamente al Reino de España a solicitar dicha intervención. A continuación, la Comisión señala a este respecto que una solicitud de conciliación sólo es inadmisible si su cuantía es inferior a 0,5 millones de euros. En este caso se supera con creces dicha cantidad. Por otra parte, el límite de 0,5 millones de euros no se aplica estrictamente.

13. Según la Comisión, la segunda alegación es materialmente errónea. Afirma que las deficiencias comprobadas se produjeron en la compra y el almacenamiento de carne de vacuno. La corrección se aplicó solamente a los gastos relativos a estos dos conceptos. Para poder efectuar una apreciación respecto al fondo de esta alegación, el Tribunal de Justicia pidió a la Comisión que precisara los gastos que realmente fueron tomados en consideración para cada una de las partidas presupuestarias. Mediante escrito de 15 de enero de 2001, la Comisión ha aclarado una vez más el cálculo de la corrección financiera. En dicho escrito, la Comisión pone nuevamente de relieve las deficiencias comprobadas en la compra y el almacenamiento, y no en la venta, de la carne de vacuno almacenada. En el momento de la inspección todavía no se había efectuado venta alguna. Por tanto, al calcular la corrección no se tuvo en cuenta el precio de venta. Además, la Comisión explica por qué —en el marco de una sanción relativa a las compras y al almacenamiento— sería injusto tener en cuenta el precio de venta. No obstante, añade que en la corrección correspondiente a la partida 2111 sí tuvo en cuenta las ventas, pero su incidencia fue despreciable (aproximadamente 350 euros). La Comisión está dispuesta a volver a calcular el importe de la corrección sobre este extremo, si el Tribunal de Justicia lo estima necesario. Adjunta una serie de anexos de los que se deduce que, tras las reacciones del Gobierno español, se adaptó el importe de las correcciones inicialmente propuesto.

14. En su reacción a la tercera alegación, la Comisión niega que las deficiencias constatadas en el control que se reprochan al Reino de España sean similares a las de los otros Estados miembros mencionados, a los que se aplicó una reducción a tanto alzado del 2 %. A este respecto, la Comisión se remite a su informe de síntesis. La Comisión aplicó los criterios previstos en su documento VI/5330/97, de 23 de diciembre de 1997, que contiene directrices para calcular las consecuencias financieras de las deficiencias para el FEOGA. Añade que un Estado miembro siempre puede probar que el riesgo de pérdida real para el FEOGA es inferior al importe de la corrección propuesta. Sin embargo, el Reino de España debería discutir la entidad y las consecuencias de las deficiencias constatadas por la Comisión, no el nivel de la corrección. A diferencia de los Gobiernos del Reino Unido y alemán, el Gobierno español no ha presentado argumentos convincentes que prueben que los riesgos de pérdidas reales para el FEOGA son infe-

riores al porcentaje de reducción aplicado. Por último, la Comisión también afirma que el efecto de la reducción no difiere tanto entre España y Alemania, dado que, en el caso de Alemania, la reducción del 2 % se aplica a todos los gastos de almacenamiento de carne de vacuno, mientras que, en el caso de España, la reducción del 5 % sólo afecta a algunas partidas presupuestarias.

15. En la réplica, el Gobierno español critica a la Comisión por no haber estimado necesario refutar los datos transmitidos por dicho Gobierno y por haberse limitado a reproducir generalidades. El Gobierno español afirma también que no tenía conocimiento de la interpretación defendida por la Comisión en relación con la intervención del órgano de conciliación. La réplica aborda asimismo la cuestión de (la determinación del importe de) las partidas presupuestarias a las que se aplicó la corrección.

16. En la dúplica, la Comisión vuelve a resumir el procedimiento que ha de seguirse. La Comisión debe probar la violación del Derecho comunitario. Una vez que lo ha hecho, dispone de un amplio margen de discrecionalidad para decidir el porcentaje de reducción, basándose para ello en su apreciación de la gravedad de la infracción. La Comisión no cuenta con los medios necesarios para determinar el perjuicio real para el presupuesto comunitario. En su opinión, el Estado miembro puede impugnar el nivel del porcentaje de reducción. Para ello, deberá no sólo rechazar la calificación de la gravedad de la infracción, sino también probar que el alcance del posible perjuicio no es proporcional al porcentaje de reducción aplicado.

La política de la Comisión

17. Para aplicar las correcciones financieras, la Comisión sigue una política que fue establecida por primera vez en un documento de trabajo de 1 de junio de 1993, el denominado Informe Belle.[7] Este documento ha sido evocado varias veces ante el Tribunal de Justicia. En sus conclusiones en el asunto Grecia/Comisión,[8] el Abogado General Sr. Fennelly expuso los antecedentes y la naturaleza del documento. En 1992, la Comisión creó un grupo de estudio interno al que encargó la elaboración de un método para imponer sanciones a los Estados miembros que aplicaran incorrectamente el Derecho comunitario. La Comisión y los representantes de los Estados miembros en el Comité del FEOGA aprobaron las normas desarrolladas por dicho grupo de estudio. Tales normas no han sido concebidas como disposiciones vinculantes. El porcentaje de reducción debe fijarse en función de la estimación de los riesgos para el presupuesto comunitario derivados de las deficiencias en los controles efectuados por los Estados miembros. El grupo de estudio estableció tres niveles de reducción a tanto alzado a efectos de reembolso: 2 %, 5 % y 10 %. Posteriormente, el Informe Belle fue sustituido por un documento de trabajo de la Comisión de 23 de diciembre de 1997,

7 — Documento VI/216/93, de 1 de junio de 1993.

8 — Conclusiones presentadas en el asunto en el que se dictó la sentencia de 4 de julio de 1996 (C-50/94, Rec. p. I-3331).

nº VI/5330/97, que da nuevas directrices para calcular las repercusiones financieras. Este nuevo documento no aporta ninguna modificación importante a los criterios del Informe Belle, pero añade una nueva categoría: un porcentaje de reducción del 25 % en casos graves. La Decisión de la Comisión impugnada en el presente asunto se basa en las directrices que figuran en este último documento de trabajo.

18. El Informe Belle y el mencionado documento de trabajo contienen, pues, directrices para el caso de que deban aplicarse correcciones financieras frente a un Estado miembro. Para los casos difíciles, prevén el método de un porcentaje a tanto alzado: [9]

«A medida que se ha ampliado la aplicación del enfoque de auditoría de sistemas, el FEOGA ha recurrido cada vez más a la evaluación del riesgo que entraña la deficiencia de los sistemas. Debido a la propia índole de la auditoría *a posteriori,* raro es que pueda determinarse al efectuarse la auditoría si una solicitud era válida en el momento del pago [...] Las pérdidas para los fondos comunitarios deben determinarse pues mediante la evaluación del riesgo que supone para ellos la deficiencia que puede radicar tanto en la naturaleza o la calidad de los controles efectuados como en su número [...]»

El Informe prevé tres porcentajes de corrección 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.»

19. Por otra parte, las directrices del mencionado Informe disponen que, en caso de

9 — La cita procede del Informe Belle.

duda acerca de la elección de la corrección que haya de aplicarse, deberán tomarse en consideración los siguientes puntos como 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».

20. El Informe Belle constituye la emanación de una práctica de la Comisión, existente desde hace ya mucho tiempo, que consiste en aplicar correcciones a tanto alzado a la devolución a los Estados miembros de los gastos en que hayan incurrido para la aplicación de la política agrícola común. En opinión de la Comisión, los criterios del Informe Belle constituyen «una base común para el acuerdo en el sentido de que, cuando resulta imposible determinar con exactitud el importe de las correcciones, debe elegirse una vía intermedia, reteniendo un importe a tanto alzado, lo cual permite respetar las normas comunitarias y, al mismo tiempo, gestionar adecuadamente los recursos de la Comunidad, así como acoger favorablemente la comprensible voluntad de los Estados miembros que desean evitar unas correcciones desmedidas y desproporcionadas». [10]

10 — Véase la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 8, apartado 24.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta política

21. El Tribunal de Justicia ha examinado la práctica de las correcciones a tanto alzado y la forma en que éstas están recogidas en el Informe Belle y en el documento de trabajo que lo sustituyó en numerosas ocasiones, y, recientemente, en la sentencia Grecia/Comisión. [11] Al igual que la sentencia Italia/Comisión, [12] esta sentencia confirma que el Tribunal de Justicia no cuestiona la regularidad de los criterios del Informe Belle. Tales criterios constituyen también el punto de partida del análisis del Tribunal de Justicia.

22. Así, el enfoque del Tribunal de Justicia es el siguiente. Como resulta, entre otras, de la sentencia Reino Unido/Comisión, [13] la Comisión debe acreditar que un Estado miembro ha infringido las normas de la política agrícola común, por ejemplo —como en el presente caso—, por haber efectuado un control insuficiente de los gastos. Una vez acreditado este extremo, la Comisión debe actuar. No obstante, dispone de un amplio margen de apreciación en la elección de las sanciones que vaya a aplicar. El Estado miembro afectado ha de demostrar que los hechos comprobados por la Comisión no son exactos y que esta Institución deduce de ellos consecuencias erróneas, por ejemplo, aplicando una corrección a tanto alzado demasiado ele-

11 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2000 (C-243/97, Rec. p. I-5813).

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1998 (C-242/96, Rec. p. I-5863).

13 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1988 (347/85, Rec. p. 1749), apartado 16. Esta sentencia trata ampliamente de la carga de la prueba. Véase también la sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 12, apartado 58.

vada. En la sentencia Grecia/Comisión, [14] antes citada, se declara:

«26. Debe recordarse, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...] en el supuesto de que resultara imposible determinar con exactitud la cuantía en que una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado un incremento de los gastos que figuran en una partida presupuestaria del FEOGA, la Comisión no tiene otra opción que denegar la financiación de la totalidad de los gastos correspondientes.

27. Debe señalarse, a continuación, que cuando la Comisión se niega a poner a cargo del FEOGA determinados gastos, porque se originaron a causa de infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que concurren los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión [...]

28. Pues bien, si, en el desempeño de su función de liquidación de cuentas, la Comisión, en lugar de denegar la financiación de la totalidad de los gastos, se esfuerza por establecer las normas tendentes a diferenciar distintas proporciones de carencia de control, en función del grado de riesgo que presentan para el FEOGA, el Estado miembro debe demostrar que estos criterios resultan arbitrarios y contrarios a la equidad [...]»

23. Por otra parte, me remito a la sentencia Países Bajos/Comisión, [15] que precisa el reparto de la carga de la prueba entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. En el apartado 17, el Tribunal de Justicia declara: «En efecto, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad [...] sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable [...] Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que [...] el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.» El Tribunal de Justicia ha repetido esta fórmula en varias sentencias posteriores. [16]

24. Como he dicho antes, de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia cabe deducir que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para aplicar sanciones cuando un Estado miembro ha controlado de forma insuficiente sus gastos en el marco de la política agrícola común. La Comisión puede oponer una negativa absoluta a abonar los referidos gastos, pero también puede aplicar un porcentaje de reducción, como ha sucedido en el presente caso. Es evidente que los porcentajes de

14 — Citada en la nota 8, apartados 26 y siguientes.

15 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 1993 (C-48/91, Rec. p. I-5611).

16 — Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2000, Bélgica/Comisión (C-242/97, Rec. p. I-3421), apartado 104.

reducción que figuran en el Informe Belle, a saber, 2 %, 5 % y 10 %, constituyen una sanción mucho más moderada que la negativa absoluta a abonar los gastos.

25. Respecto a la cuestión de la carga de la prueba, cabe señalar lo siguiente. Según resulta, entre otras, de la sentencia Grecia/Comisión, la carga de la prueba de una serie de puntos recae sobre el Estado miembro que impugna la regularidad de la sanción que se le ha impuesto: [17]

a) el derecho a que el FEOGA asuma los gastos en que haya incurrido dicho Estado miembro;

b) la exactitud de los datos en los que se basa la Comisión;

c) la regularidad de los criterios que utiliza la Comisión para imponer la reducción. En caso de que se utilicen los criterios establecidos en el Informe Belle, [18] se debe presumir que éstos son acertados. Pero como no se trata de normas vinculantes, estimo que el Estado miembro puede intentar demostrar que, por lo que a él respecta, los criterios del Informe Belle resultan arbitrarios o contrarios a la equidad;

d) el modo de aplicación de dichos criterios.

Análisis del litigio

La clave del sistema

26. La financiación con cargo al FEOGA de la ejecución de la política agrícola común por parte de los Estados miembros ha dado lugar a una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por tanto, el análisis de un litigio como el presente puede basarse en gran medida en la jurisprudencia existente —a menudo, reiterada— del Tribunal de Justicia.

27. En mi opinión, la clave del sistema —y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia— estriba en el hecho de que en este caso son los Estados miembros los que se ocupan de aplicar un sistema financiado por la Comunidad. En consecuencia, sobre ellos recae la obligación de justificar detalladamente los gastos efectuados en dicho contexto. También son los Estados miembros los que disponen de los datos relativos a los gastos reales. La Comisión debe limitarse a efectuar un control (por muestreo), para lo cual depende, además, en gran medida de los datos proporcionados por los Estados miembros. Este —frágil— sistema exige una amplia facultad discrecional de la Comisión para poder imponer sanciones cuando detecte irregularidades.

17 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 1996, citada en la nota 8.

18 — En el presente asunto, en el documento de 23 de diciembre de 1997.

Las reducciones a tanto alzado son indispensables porque la Comisión no puede disponer de todos los datos. Por otra parte, los servicios de la Comisión deben evitar naturalmente toda arbitrariedad en la aplicación del sistema. La Comisión debe actuar con diligencia tanto en la determinación y calificación de los hechos que puedan dar lugar a la aplicación de correcciones como en la imposición de las propias correcciones.

28. Llegado el caso, la Comisión debe poder probar —a raíz de una inspección que haya realizado— que se ha producido una irregularidad; asimismo, debe señalar en qué consiste la irregularidad. A continuación, puede proponer una sanción. Para ello, ha de aportar indicios de que la sanción propuesta se corresponde con la naturaleza, la gravedad y la entidad de la irregularidad comprobada, si bien no es necesario que lo pruebe. Seguidamente, incumbe al Estado miembro probar —basándose en los datos de que sólo él dispone, y no la Comisión— que ésta no ha determinado correctamente o, en su caso, no ha calificado correctamente los hechos y que la sanción propuesta no es adecuada a la naturaleza, gravedad y entidad de la irregularidad comprobada.

Dado el carácter poco preciso de los criterios que utiliza la Comisión, atribuyo gran importancia al procedimiento de conciliación previsto por el sistema. Dicho procedimiento de conciliación ofrece a las partes la posibilidad de proceder a un adecuado intercambio de argumentos y datos.

El alcance del litigio

29. Otro elemento esencial del presente litigio es que el Gobierno español no niega haber infringido las normas de la política agrícola común al haber efectuado un control insuficiente de los gastos en el sector del almacenamiento público de carne de vacuno. Por tanto, en principio, la Comisión podía adoptar una medida que aplicaba una corrección financiera a los gastos efectuados por el Gobierno español. Así pues, sólo se discute el alcance de la reducción que aplicó la Comisión.

30. Dado que consta que el Gobierno español incumplió sus obligaciones de controlar sus gastos en el marco de la política agrícola común, de lo anterior se deduce que la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para aplicar la sanción y que corresponde al Estado miembro afectado refutar las comprobaciones y conclusiones de la Comisión. En lo referente a la carga de la prueba, me remito al punto 25 *supra*. El presente litigio queda limitado a los extremos mencionados en las letras b) y d) de dicho punto. El Gobierno español pone en duda la exactitud de los datos en los que se basa la Comisión, afirmando que es injusta la corrección aplicada a la partida presupuestaria 2113. Por otra parte, el Gobierno español cuestiona el modo de aplicación de los criterios, que, en su opinión, condujo a que se aplicara indebidamente a España un porcentaje de reducción del 5 %, mientras que a la República Federal de Alemania y al Reino Unido sólo se les ha descontado el 2 %.

Sobre la primera alegación

31. Mediante su primera alegación, el Gobierno español afirma que la comunicación escrita formal de 12 de junio de 1998 no indicaba el importe de la corrección financiera. Sostiene que, como consecuencia de este defecto, España no pudo solicitar la intervención del órgano de conciliación.

32. Esta alegación se refiere, en primer lugar, a la cuestión de si la Comisión podía enviar una comunicación que no contuviera una cuantificación exacta del importe al que debía aplicarse el porcentaje de reducción.

33. La Comisión se remite acertadamente en su escrito de contestación al texto del artículo 8 del Reglamento nº 1663/95. Según este artículo, la Comisión «comunicará al Estado miembro de que se trate sus conclusiones e indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir de conformidad con la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70». Dado que el artículo habla de una «evaluación» de los gastos, considero, al igual que la Comisión, que no es necesaria una cuantificación exacta.

34. En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también encuentro bases que corroboran mi opinión de que no es necesario que en la comunicación se cuantifique la irregularidad comprobada. Así, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia Países Bajos/Comisión [19] que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA. En consecuencia, el Tribunal de Justicia impone al Estado miembro la carga de probar las cifras. Asimismo, me parece importante destacar que el Tribunal de Justicia acepta que la Comisión aplique una reducción a tanto alzado en caso de que no pueda determinar la cuantía del perjuicio sufrido por el FEOGA. [20] Ello indica que no se requiere que la Comisión cuantifique exactamente la irregularidad. También en términos más generales, la política seguida, tal como la ha analizado el Tribunal de Justicia, equivale a exigir que la Comisión aporte indicios del incumplimiento de las normas de la política agrícola común, [21] entendiéndose que los Estados miembros deberán proporcionar los demás datos.

35. Todo esto queda confirmado por el hecho de que, según afirma en su escrito de contestación, la Comisión actuó en el presente caso siguiendo una práctica habitual. Naturalmente, ello no obsta para que la comunicación de la Comisión deba indicar adecuadamente los elementos a los que se refiere la corrección. En mi opinión, el escrito de 12 de junio de 1998 es suficientemente preciso, dado que menciona las partidas presupuestarias afectadas

19 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 1993 (C-48/91, Rec. p. I-5611).

20 — Véase, entre otras, la sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 12.

21 — En la sentencia Países Bajos/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia declara que es suficiente la prueba de la duda seria y razonable. *Idem*: sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 16.

y, además, indica a qué partes (cuartos) de la carne de vacuno [22] almacenada se refieren las correcciones. Como afirma acertadamente la Comisión, el Gobierno español puede calcular el importe por sí mismo.

36. En segundo lugar, se trata de saber si con la comunicación se conculcó el derecho del Gobierno español a un procedimiento adecuado. Señalo que, en la comunicación de 12 de junio de 1998, la Comisión mencionó expresamente la posibilidad de solicitar la intervención del órgano de conciliación. Opino que, en las circunstancias del presente asunto, el Gobierno español es el único responsable de no haber hecho uso de dicha posibilidad. En primer lugar, en caso de duda acerca de la admisibilidad, el Gobierno español habría podido solicitar la conciliación con carácter cautelar. En segundo lugar, habría podido disipar la incertidumbre calculando él mismo los importes de la partida presupuestaria, pues disponía de los datos necesarios para efectuar dicho cálculo o, al menos, para hacer una estimación seria de los importes. En tercer lugar, resulta que, como afirma la Comisión en su escrito de contestación, el órgano de conciliación no aplica estrictamente los límites de admisibilidad de una solicitud. Hay que admitir que no consta si el Gobierno español conocía este proceder del órgano de conciliación. Quizá tampoco tenía por qué ser así. Sin embargo, hay que decir que del tenor literal del artículo 2, apartado 2, de la Decisión de la Comisión, de 1 de julio de 1994, por la que se crea el órgano de conciliación, cabe deducir que el presidente de dicho órgano dispone de cierto margen discrecional para declarar la admisibilidad de una solicitud de conciliación. En efecto, en caso de cuestiones de principio, el presidente puede incluso declarar la admisibilidad de solicitudes de conciliación que no reúnan los requisitos cuantitativos establecidos en la Decisión.

37. Por último, el Gobierno español afirma que también se violó el principio de seguridad jurídica. En Derecho comunitario, este principio implica que una normativa debe ser precisa y su aplicación previsible para el interesado, en el presente caso, para el Gobierno español. «Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen», según declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia Dinamarca/Comisión. [23] Por lo que respecta a la violación del principio de seguridad jurídica, puedo ser breve. Teniendo en cuenta las consideraciones hechas anteriormente, llego a la conclusión de que el Gobierno español podía conocer suficientemente el alcance de sus obligaciones y de sus derechos.

38. Mi conclusión es que la primera alegación no prospera.

22 — Se trata de los dos cuartos delanteros, ya que, según el escrito de la Comisión, los cuartos traseros no son objeto de la intervención.

23 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1987 (348/85, Rec. p. 5225), apartado 19. El Tribunal de Justicia la considera jurisprudencia reiterada.

Sobre la segunda alegación

39. Esta alegación está estrechamente relacionada con la primera. Aquí también el Gobierno español sostiene que se han violado los derechos de defensa y el principio de seguridad jurídica. No estimo necesario abordar nuevamente dicha cuestión en el marco de esta alegación. Sin embargo, ésta difiere de la primera en un extremo importante. Mientras que mediante la primera alegación se critica la vaguedad de la comunicación de la Comisión de 12 de junio de 1998, aquí se trata de la conformidad a Derecho de la comunicación y de la Decisión de la Comisión de 28 de junio de 1999.

40. Se trata concretamente de la corrección aplicada en relación con los gastos comprendidos en la partida 2113. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha pedido a la Comisión una explicación más detallada. Estimo que la Comisión ha aclarado suficientemente por qué la corrección sólo se refería a las compras y al almacenamiento de la carne de vacuno y no a las ventas. Como expone con razón la Comisión, en el momento de la inspección no se podían tener en cuenta las ventas. Además, coincido con la Comisión en que la imposición de una sanción por deficiencia de los controles sobre las compras y el almacenamiento de carne de vacuno no exige tener en cuenta el precio de venta. Otra cosa es que todo parece demostrar que, por lo que respecta a la partida 2111, sí se tuvieron en cuenta las ventas. Dado que las partes no discrepan sobre este extremo, me limito a hacer una observación a mayor abundamiento. Pienso que, evidentemente, la Comisión compensará a España la diferencia —por cierto, reducida—, aunque el Tribunal de Justicia no entre a considerar este punto.

41. Llego a la conclusión de que la segunda alegación tampoco prospera.

Sobre la tercera alegación

42. Mediante su tercera alegación, el Gobierno español imputa a la Comisión haber dado un trato desigual a varios Estados miembros, lo que constituye una violación del principio de igualdad de trato. En efecto, a la República Federal de Alemania y al Reino Unido, países en los que se detectaron deficiencias similares, se les aplicó un porcentaje de reducción del 2 % y no del 5 %.

43. En primer lugar, considero que el amplio margen de apreciación de que dispone la Comisión para aplicar los porcentajes de reducción no puede interpretarse en el sentido de que puedan tratarse de forma diferente casos comparables.

44. En la sentencia Bélgica/Comisión,[24] el Tribunal de Justicia señaló lo siguiente acerca del principio de igualdad de trato:

«A este respecto, procede destacar en primer lugar que, en principio, cada caso debe ser apreciado separadamente con objeto de determinar si, al realizar operaciones financiadas por el FEOGA, el Estado miembro de que se trata ha respetado o no las exigencias que se derivan del Derecho comunitario, y en caso de incumplimiento, cuál ha sido el alcance del mismo. Esto no significa que un Estado miembro no esté facultado para invocar la vulneración del principio de igualdad de trato. No obstante, sólo puede hacerlo en la medida en que los casos invocados sean cuando menos comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que los caracterizan, entre los que figuran especialmente el período en que se han efectuado los gastos, los sectores afectados y la naturaleza de las irregularidades reprochadas. A este respecto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, sólo existe discriminación prohibida cuando situaciones comparables son tratadas de manera distinta y situaciones diferentes son tratadas de manera idéntica, a menos que tal diferenciación esté objetivamente justificada (véase, en particular, la sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo, C-309/89, Rec. p. I-1853, apartado 26).»

45. En mi opinión, en el presente caso, la aplicación de estos criterios obliga a comparar las irregularidades comprobadas en España con las detectadas en el Reino Unido y en la República Federal de Alemania y, a continuación, comparar las sanciones impuestas.

46. Del informe de síntesis resulta de forma incontestable, a mi parecer, que no procede hacer la comparación con el Reino Unido. En efecto, al Reino Unido únicamente se le reprochan infracciones en un solo aspecto del control, mientras que las imputaciones dirigidas al Reino de España se refieren a toda una serie de aspectos (el peso, la clasificación, la presentación y la temperatura).

47. Por lo que se refiere a la comparación con Alemania deseo señalar lo siguiente. La Comisión, en la fase de la comunicación formal, propuso para Alemania el mismo porcentaje de reducción que para España, a saber, el 5 %. A continuación, las autoridades alemanas —a diferencia de las españolas— solicitaron la intervención del órgano de conciliación. Finalmente, a raíz de las apreciaciones efectuadas por este órgano, se fijó un porcentaje de reducción del 2 %. Considero decisivo a este respecto que, como se desprende de las apreciaciones del órgano de conciliación, el Gobierno alemán formulara alegaciones que pudieron justificar razonablemente una disminución del porcentaje de reducción. En efecto, mediante dichas alegaciones quedó acreditado que en Alemania existía un sistema de inspección suficientemente organizado desde el punto de vista de la calidad. En cambio, el Gobierno español nunca pre-

24 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2000, citada en la nota 16, apartados 129 y ss.

sentó alegaciones comparables, ni siquiera en el presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia. A mayor abundamiento, deseo añadir que, según se desprende de las observaciones de la Comisión, el efecto de la reducción no difiere tanto entre España y Alemania, dado que, en el caso de Alemania, la reducción del 2 % se aplicó a todos los gastos realizados en el sector, mientras que, en el de España, la reducción del 5 % sólo se aplicó a algunas partidas presupuestarias.

48. Concluyo que tampoco prospera la tercera alegación.

Conclusión

49. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y que, con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, condene en costas al Reino de España.