

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 21 de febrero de 2002 ¹

I. Introducción

1. Mediante recurso de 27 de abril de 2000, el Gran Ducado de Luxemburgo solicitó, con arreglo al artículo 230 CE, la anulación parcial de la Decisión 2000/216/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) [notificada con el número C(2000) 488] (DO L 67, p. 37; en lo sucesivo, «Decisión 2000/216» o «Decisión impugnada»). En particular, el Gobierno demandante solicitó la anulación de dicha Decisión en la medida en que, en relación con los ejercicios de 1996, 1997 y 1998 y por lo que respecta a los gastos relativos a los cultivos herbáceos, dispone que no se cargue al FEOGA un importe total de 56.106.800 LUF, equivalente al 5 % de los gastos efectuados por Luxemburgo.

II. Marco jurídico

A. Normativa general relativa a la liquidación de cuentas

2. El Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220; en lo sucesivo, «Reglamento n° 729/70»), precisa, en su artículo 1, apartado 2, letra b), que el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), sección «Garantía», financiará, en particular, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas.

3. En el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento se dispone lo siguiente:

«Se financiarán, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 1, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la

1 — Lengua original: italiano.

organización común de los mercados agrícolas.»

4. En virtud del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70, modificado por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1287/95»):

«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.

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

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

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

No podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión. No obstante, esta disposición no se aplicará a las consecuencias financieras que se extraigan en los dos supuestos siguientes:

- en los casos de irregularidades con arreglo al apartado 2 del artículo 8,
- a raíz de las ayudas nacionales o de las infracciones respecto a las cuales se hayan incoado los procedimientos contemplados en los artículos 93 y 169 del Tratado.»

5. A su vez, el artículo 8, apartado 1, del mismo Reglamento establece lo siguiente:

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

- asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,
- prevenir y perseguir las irregularidades,
- recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

Los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas adoptadas con tal fin, y en particular del estado de los procedimientos administrativos y judiciales.»

6. En referencia, en particular, al citado artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70, tal como ha sido modificado, procede llamar la atención sobre el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión, de 7 de

julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1663/95»). Dichas disposiciones establecen lo siguiente:

«1. En el caso de que la Comisión, a raíz de un control, considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria, comunicará al Estado miembro de que se trate sus conclusiones e indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir de conformidad con la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70. La comunicación hará referencia al presente Reglamento. El Estado miembro deberá dar una respuesta dentro de un plazo de dos meses y la Comisión podrá, en consecuencia, modificar su posición. En casos justificados, la Comisión puede prorrogar dicho plazo.

Después de finalizar el plazo previsto para la respuesta, la Comisión iniciará una discusión bilateral y ambas partes procurarán llegar a un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse. La Comisión comunicará, formalmente, sus conclusiones al Estado miembro, haciendo referencia a la Decisión 94/442/CE de la Comisión.

2. Las decisiones a que se refiere la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Regla-

mento (CEE) n° 729/70 serán tomadas tras haber examinado un informe elaborado por el órgano de conciliación de conformidad con la Decisión 94/442/CE.»

b) intentará aproximar las posiciones divergentes de la Comisión y del Estado miembro de que se trate;

7. El artículo 1, apartado 1, de 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 (DO L 182, p. 45; en lo sucesivo, «Decisión 94/442») dispone lo siguiente:

c) una vez finalizado su trabajo, elaborará un informe sobre el resultado del intento de aproximación, en el que incluirá todas las observaciones que crea oportunas en caso de que las diferencias subsistan total o parcialmente.»

8. En virtud del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Decisión 94/442,

«1. Se crea, en la Comisión, un órgano de conciliación, que, en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA,

«la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas [...].»

a) podrá examinar un asunto planteado por todo Estado miembro al que, como consecuencia de las comprobaciones efectuadas en virtud del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 729/70 y previa discusión bilateral del resultado de dichas comprobaciones, los servicios competentes de la Comisión hayan comunicado oficialmente, refiriéndose a la presente Decisión, la conclusión de que algunos gastos efectuados por el Estado miembro deberían excluirse de la financiación de la sección Garantía del FEOGA;

9. En el artículo 2 de la Decisión 94/442 se establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros sólo podrán recurrir al órgano de conciliación en un plazo de treinta días hábiles a partir de la

recepción de la comunicación a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 1, mediante una solicitud motivada de conciliación dirigida a la secretaría del órgano, cuya dirección se comunicará a los Estados miembros a través del Comité del FEOGA.

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

3. [...]

4. El órgano de conciliación llevará a cabo su misión de la manera más informal y rápida posible, basándose en el expediente de que se trate y oyendo equitativamente a los servicios de la Comisión y a las autoridades nacionales interesadas. Una vez efectuado su examen, las entregará el informe a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 1.

5. En caso de que, en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha en que se le hubiere sometido el asunto, el órgano de conciliación no haya conseguido aproximar las posiciones de la Comisión y del Estado miembro interesado, se considerará que el procedimiento de conciliación ha fracasado. En este caso, el informe a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 1 indicará los motivos por los cuales no han podido aproximarse las posiciones.

6. Todo informe elaborado en el plazo fijado se comunicará:

- al Estado miembro que haya recurrido al órgano de conciliación,

- a los demás Estados miembros a través del Comité del FEOGA, y

— a la Comisión en el momento de la propuesta de decisión de liquidación de cuentas.»

bros, las directrices distinguen dos tipos de controles: los controles fundamentales y los controles auxiliares:

10. Por lo que respecta a las repercusiones financieras de las investigaciones que hayan puesto de manifiesto deficiencias en los procedimientos de control de un Estado miembro, la Comisión elaboró un documento en el que se establecen las directrices que deben seguirse en ese tipo de casos (Documento VI/216/93 de 3 de junio de 1993), posteriormente corregido y sustituido por el Documento VI/5330/97 de 23 de diciembre de 1997 (en lo sucesivo, «directrices»), que tenía en cuenta la reforma del procedimiento de liquidación de las cuentas del FEOGA introducida mediante el Reglamento nº 1287/95. De acuerdo con el planteamiento definido en dichos documentos, y a partir de la liquidación de las cuentas relativas al ejercicio de 1990, cuando no sea posible determinar el importe real de los pagos irregulares, y por consiguiente no se pueda cuantificar el perjuicio financiero causado a la Comunidad, la Comisión aplicará rectificaciones o correcciones financieras a tanto alzado del 2 %, el 5 % o el 10 % de los gastos declarados, dependiendo de la magnitud del riesgo de perjuicio.

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

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

12. Con base en las directrices, la Comisión aplica del siguiente modo los diversos porcentajes de correcciones a tanto alzado:

11. Por lo que respecta, en particular, a las correcciones financieras relacionadas con la inadecuación de los controles efectuados por las autoridades de los Estados miembros,

«Cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen o se apliquen de forma

tan deficiente o infrecuente que resulten ineficaces para determinar la subvencionabilidad de la solicitud o prevenir la irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente la existencia de un alto riesgo de pérdidas para el Fondo.

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

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

En casos excepcionales, pueden decidirse correcciones aun más elevadas, de hasta el 100 %.

B. Normativa en el sector de los cultivos herbáceos

13. El Reglamento (CEE) n° 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 181, p. 12; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1765/92»), estableció un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos.

14. Mediante el Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992 (DO L 355, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3508/92»), para determinados regímenes de ayuda comunitarios, comprendido el FEOGA, con objeto de aumentar la eficacia y rentabilidad de dichos regímenes (véase el tercer considerando) se estableció un nuevo sistema de gestión y control de las ayudas comunitarias por parte de las autoridades de los Estados miembros denominado «sistema integrado de gestión y control» (en lo sucesivo, «SIGC»).

15. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 3508/92 impone a los Estados miembros la obligación de llevar a cabo «controles administrativos de las solicitudes de ayuda», mientras que el apartado 2, primera frase, de dicho artículo, dispone que «los controles administrativos se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias».

16. Por lo que respecta al control de las solicitudes de ayuda, en el artículo 6, apartados 1 a 5, del Reglamento (CEE)

nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3887/92»), se dispone lo siguiente:

ayuda “superficies” que superen las 700.000 por Estado miembro y año civil.

[...]

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

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

2. El control administrativo a que se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 se basará especialmente en las comprobaciones cruzadas sobre las parcelas y los animales declarados con objeto de evitar la concesión de dobles ayudas injustificadamente para el mismo año civil.

— el importe de la ayuda;

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

— el número de parcelas y la superficie o el número de animales por el que se solicite la ayuda;

— [...]

— la evolución en comparación con el año anterior;

— 5 % de las peticiones de ayuda “superficies”; sin embargo este porcentaje se reduce al 3 % para las peticiones de

— las comprobaciones efectuadas en los controles de los años anteriores;

— otros parámetros que los Estados miembros deberán definir.

lo menos, de su presencia en el momento del control o indicarán sus observaciones al respecto.»

5. Los controles sobre el terreno se efectuarán de manera inopinada y se ejercerán sobre el conjunto de las parcelas agrícolas o de los animales comprendidos en una o varias solicitudes. Sin embargo, podrá darse aviso previo, limitado al plazo estrictamente necesario, que en general no será superior a cuarenta y ocho horas.

III. Análisis jurídico

A. Introducción

[...]

18. El Gobierno demandante formula tres motivos de recurso, de los cuales, como veremos con mayor detalle a continuación, sólo el segundo y el tercero se refieren a todo el período (ejercicios de 1996 a 1998) objeto de la Decisión impugnada:

17. En virtud del artículo 12 del Reglamento n° 3887/92:

«Cada visita de control deberá registrarse en un informe que indique, entre otras cosas, los motivos de la visita, las personas presentes, el número de parcelas visitadas, el número de parcelas medidas, las técnicas de medición utilizadas, el número y la especie de los animales comprobadas sobre el terreno y, en su caso, su número de identificación.

— La Comisión vulneró el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, tal como ha sido modificado, denegando la financiación de los gastos efectuados con anterioridad al 26 de mayo de 1996;

— La Comisión incurrió en errores de motivación y de apreciación al no haber tenido en cuenta la información proporcionada por las autoridades luxemburguesas para apreciar en su justa medida las repercusiones financieras de las irregularidades comprobadas.

El productor o su representante podrán firmar este informe, en el que darán fe, por

— La Comisión vulneró las directrices y el principio de proporcionalidad.

1997 y 1998), de modo que se extiende de manera ilegal a la financiación del 5 % de los gastos correspondientes a la cosecha de 1995, por un importe de 17.939.235 LUF. Por este motivo, el Gobierno luxemburgués sostiene que la Decisión 2000/216 debe ser anulada en esa medida.

B. Sobre el primer motivo de recurso: infracción del Reglamento n° 729/70

1. Alegaciones de las partes

19. El Gobierno luxemburgués recuerda, en primer lugar, que con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, la denegación de una financiación no puede referirse a gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses precedentes a la comunicación escrita al Estado miembro correspondiente de los resultados de las verificaciones efectuadas por los servicios de la Comisión. En el presente caso, el Gobierno de Luxemburgo afirma que dicha comunicación se efectuó mediante un escrito de 26 de mayo de 1998 (anexo 13 del recurso) mediante el cual dichos servicios anunciaban su intención de proponer la exclusión de la financiación comunitaria de una parte de los gastos efectuados como máximo en los veinticuatro meses precedentes a la recepción de ese mismo escrito. Por consiguiente, la denegación de la financiación no podía tener por objeto gastos efectuados con anterioridad al 26 de mayo de 1996. Sin embargo, la Decisión impugnada afecta a los gastos efectuados entre 1995 y 1997 (ejercicios de 1996,

20. A la objeción de la Comisión según la cual ya el 13 de febrero de 1996 se envió a las autoridades luxemburguesas una comunicación con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 1663/95 (anexo 8 del recurso), que también tenía por objeto, al igual que la del 26 de mayo de 1998 a la que acabo de referirme, los resultados de las verificaciones llevadas a cabo por los servicios de la Comisión (respectivamente, en diciembre de 1995 y en junio de 1997), el Gobierno demandante responde que sólo este segundo escrito contiene la remisión expresa al Reglamento n° 1663/95 que exige el artículo 8 de este último, mientras que el escrito de 13 de febrero de 1996 omite cualquier referencia al mismo. Por lo demás, este último escrito, por un lado, no contiene ninguna evaluación de los gastos que la Comisión preveía excluir de la financiación comunitaria y, por otro, insta a las autoridades luxemburguesas a presentar sus observaciones en un plazo de seis semanas, en lugar de los dos meses previstos en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1663/95. De ello se deriva que, a diferencia del escrito de 26 de mayo de 1998, dicho escrito no puede constituir una comunicación a efectos del citado artículo 8, ni las autoridades luxemburguesas estuvieron en ningún momento en condiciones de comprender que ésa fuera su naturaleza. Esto es más grave aun, prosigue el Gobierno demandante, en la medida en que dicha disposición introdujo en el procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA requisitos formales

destinados a garantizar el respeto de los derechos de defensa del Estado miembro interesado. Ahora bien, puesto que la protección de dichos derechos constituye un principio fundamental del Derecho comunitario, aun en el marco de un procedimiento de carácter administrativo, de ello se desprende que los requisitos establecidos en el artículo 8 deben considerarse requisitos sustanciales de forma.

21. Por último, Luxemburgo sostiene que, en nombre del principio de confianza legítima, la Comisión hubiera debido atenerse a lo que manifestó en el escrito de 26 de mayo de 1998, en el que anunciaba su intención de excluir de la financiación comunitaria una parte de los gastos efectuados como máximo en los veinticuatro meses precedentes a la fecha de recepción de esa misma comunicación, dando a entender de este modo que no se retrotraería más allá de dicho plazo. Ahora bien, puesto que la Decisión impugnada afecta también a gastos declarados con anterioridad al 26 de mayo de 1996, el Gobierno demandante deduce de ello que la Comisión no se atuvo a lo indicado por ella misma, por lo que vulneró la confianza legítima de Luxemburgo.

22. Aun reconociendo que el escrito de 13 de febrero de 1996 no contenía una referencia expresa al Reglamento nº 1663/95, la Comisión objeto, en primer lugar, que dicha referencia no constituye una garantía esencial para el respeto de los derechos de defensa del Estado miembro interesado y no puede, por tanto, considerarse un requisito sustancial de forma. Por otra parte, observa que, en el presente caso,

no podía haber ninguna duda sobre la naturaleza de dicho escrito, ya que en su objeto figuraban claramente el tipo de procedimiento («Liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía») y el sector de que se trataba («Sector de cultivos herbáceos») y en el anexo se describían analíticamente las irregularidades comprobadas por sus servicios. Además, el encabezamiento del escrito ponía de manifiesto que provenía de la unidad de la Dirección General de Agricultura responsable de la liquidación de las cuentas del FEOGA. Por tanto, según la Comisión, las autoridades luxemburguesas no podían llamarse a engaño sobre la naturaleza de dicha comunicación; por lo demás, ni en la correspondencia intercambiada con la Comisión ni en los ulteriores contactos mantenidos con ella expresaron en ningún momento ni la más mínima duda sobre la naturaleza del procedimiento iniciado por la Comisión. Sólo tras haber recibido el informe final del órgano de conciliación, mediante escrito de 24 de enero de 2000, plantearon la cuestión del plazo de veinticuatro meses previsto en el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70.

23. La Comisión reconoce asimismo que, en el escrito de 13 de febrero de 1996, faltaba una indicación cuantitativa de los gastos que se preveía excluir de la intervención del FEOGA, pero sostiene que, en una fase tan preliminar del procedimiento, semejante indicación no es necesaria; por otra parte, el Estado miembro interesado hubiera podido estimar fácilmente por sí mismo las correcciones de que se trataba con base en los resultados de las verificaciones de la Comisión y en las precisiones proporcionadas por las directrices. En el presente caso, del escrito de 13 de febrero

de 1996 podía deducirse fácilmente que las irregularidades afectaban a elementos fundamentales de los controles luxemburgueses y que, por tanto, el porcentaje de corrección sería al menos equivalente al 5 %.

24. La Comisión precisa asimismo que el plazo de seis semanas dentro del cual se instaba a las autoridades luxemburguesas a responder al escrito de 13 de febrero de 1996 es fruto de un simple error administrativo, que, desde luego, no podía privar a dicho escrito de su carácter de comunicación a efectos del citado artículo 8, máxime cuando su contenido era, como se ha visto, inequívoco. En todo caso, la Comisión afirma que dicho error no perjudicó a Luxemburgo, pues éste tardó dos meses en presentar sus observaciones y éstas fueron igualmente tenidas en cuenta por la Comisión. Teniendo en cuenta, por otro lado, que el propio artículo 8 prevé que, en casos justificados, la Comisión puede prorrogar el plazo previsto en el mismo, está claro que lo que importa es que el Estado miembro interesado haya podido disponer efectivamente, como sucedió en el presente caso, del tiempo necesario para presentar sus observaciones.

25. Por lo que respecta a la supuesta lesión de los derechos de defensa, la Comisión recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una irregularidad de procedimiento únicamente puede justificar la anulación de una decisión en la medida en que se haya probado que, sin ella, dicha decisión hubiera podido tener un contenido diferente. Ahora bien, durante el procedimiento, el Gobierno demandante no aportó la prueba de dicha lesión, ni de la inciden-

cia que habría tenido en la Decisión final. Por consiguiente, la pretensión de Luxemburgo debe ser desestimada, con mayor razón aun cuanto que el procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA no se agota en la comunicación de los resultados de las verificaciones de la Comisión, y que todo a lo largo del mismo los derechos de defensa del Estado quedaron ampliamente garantizados.

26. Por último, sobre la supuesta violación del principio de confianza legítima la Comisión objeta que los gastos efectuados más de veinticuatro meses antes del 26 de mayo de 1998, fecha del envío de la segunda comunicación, eran objeto de un procedimiento previo diferente (véase el escrito de 13 de febrero de 1996), y que la frase relativa a la intención de excluir determinados gastos (véase el punto 21 *supra*) a que se refiere el Gobierno demandante no es sino una fórmula ritual que reproduce, aun sin citarlo expresamente, el tenor literal del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, tal como ha sido modificado. Por ello, no es posible atribuir a una frase como ésa el significado que pretende el Gobierno luxemburgués, máxime cuando éste último conoce perfectamente la práctica de la Comisión. Por lo demás, así lo confirma, de manera indirecta, el hecho de que dicha cuestión no fuera debatida en ningún momento durante los diversos contactos mantenidos posteriormente entre los servicios comunitarios competentes y las autoridades nacionales. En todo caso, observa la Comisión, si se impusieran excesivas exigencias formales se pondría en peligro la posibilidad de practicar correcciones financieras, pues la recogida de la información requiere mucho tiempo,

sobre todo en los casos más complejos, y en ocasiones son los propios Estados miembros los que crean dificultades, cuando no se niegan además a colaborar, pese a la obligación que tienen a este respecto.²

2. Apreciación

a) Introducción

27. Observo de inmediato que es pacífico entre las partes el hecho de que el escrito de 26 de mayo de 1998 cumple las disposiciones del artículo 8 del Reglamento nº 1663/95 y constituye, por tanto, una comunicación regular a efectos del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70, enviada dentro del plazo establecido al efecto por lo que respecta a los gastos efectuados en 1996 y en 1997 (ejercicios de 1997 y 1998). En realidad, las objeciones se refieren exclusivamente a las irregularidades del escrito de 13 de febrero de 1996 y, por consiguiente, a su idoneidad para ser identificado y calificado como una comunicación regular a efectos de la citada disposición, y capaz por tanto de producir las consecuencias que se han recordado sobre las correcciones financieras relativas a los

gastos efectuados en 1995 (ejercicio de 1996).

28. Antes de examinar desde un punto de vista analítico las irregularidades denunciadas, me parece oportuno recordar que las normas de procedimiento establecidas mediante el Reglamento nº 1287/95, ulteriormente precisadas por el Reglamento nº 1663/95, pretendían reforzar las garantías del procedimiento de liquidación y hacerlo más transparente (véase el primer considerando del Reglamento nº 1287/95), de modo que se garantizara la seguridad jurídica y se protegiera al mismo tiempo el derecho de los Estados miembros a ser plenamente informados en las diversas fases del procedimiento y a presentar sus observaciones en cada una de ellas.³ Tal como ha subrayado el propio Tribunal de Justicia, «la Decisión final y definitiva sobre la liquidación de cuentas se adopta al término del procedimiento contradictorio específico durante el cual los Estados miembros afectados disponen de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista».⁴ Por otro lado, es por este mismo motivo por el cual el procedimiento se articula en las distintas fases que se han recordado antes (véanse los puntos 4 a 9 *supra*): la comunicación de los resultados de las verificaciones efectuadas por los servicios de la Comisión,⁵ la ulterior «discusión bilateral» entre las partes,⁶ el documento mediante el cual la Comisión comunica sus conclusiones finales⁷ y el eventual

3 — Véanse, en particular, el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, posteriormente modificado, el artículo 8 del Reglamento nº 1663/95 y los artículos 1 y 2 de la Decisión 94/442.

4 — Sentencia de 14 de diciembre de 2000, Alemania/Comisión (C-245/97, Rec. p. I-11261), apartado 47, en el que figuran otras referencias.

5 — Véase el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70.

6 — Véanse el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1663/95 y el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión 94/442.

7 — Véanse el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1663/95 y el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión 94/442.

2 — Dicha obligación, precisa la Comisión, se deriva, además de con carácter general del artículo 10 CE, del artículo 9 del Reglamento nº 729/70 y, actualmente, del artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103), que sustituyó y derogó el Reglamento nº 729/70.

intento de conciliación a iniciativa del Estado miembro interesado.⁸

b) Las irregularidades del escrito de 13 de febrero de 1996 y sus consecuencias

29. Por lo demás, precisamente en esta óptica se inscriben los preceptos del artículo 8 del Reglamento n° 1663/95, el cual, al establecer normas de aplicación del artículo 5 del Reglamento n° 729/70, definió de un modo muy preciso y analítico los contenidos y las formas que deben tener las comunicaciones previstas en el apartado 2, letra c), párrafo quinto, de este último artículo.⁹ En esa misma óptica se inscribe también la reforma del procedimiento introducida mediante el Reglamento n° 1287/95, en la medida en que pretendió reducir los retrasos que caracterizaban al anterior procedimiento de liquidación de cuentas, y ello tanto acortando en lo posible los plazos para la adopción de las decisiones de liquidación de cuentas (véanse los considerandos cuarto y quinto del Reglamento n° 1287/95) como estableciendo, en particular, un «período máximo al que puedan afectar las consecuencias que deban extraerse de dichas auditorías» efectuadas por los servicios de la Comisión (véase el sexto considerando del Reglamento n° 1287/95), período actualmente fijado en veinticuatro meses en el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, tal como ha sido modificado. Y ello, evidentemente, con objeto de evitar a los Estados miembros la inseguridad jurídica que podría crearse en el caso de que la Comisión pudiera volver a cuestionar los gastos efectuados varios años antes de la adopción de la Decisión de liquidación de cuentas.

30. Aclarado esto, pasemos a comprobar ahora, ante todo, si las irregularidades que cuestiona el Gobierno demandante impiden identificar y calificar el escrito de 13 de febrero de 1996 como una comunicación a efectos del citado artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70. Recuerdo una vez más que dichas irregularidades se refieren, en particular, a la inexistencia en el escrito de cualquier referencia al Reglamento n° 1663/95, a la fijación de un plazo de tan sólo seis semanas, en lugar de dos meses, para la respuesta del Gobierno luxemburgués al propio escrito, y a la no evaluación de los gastos cuya exclusión se proyectaba proponer la Comisión. Por exigencias obvias de la exposición, estas irregularidades serán examinadas a continuación una a una; no obstante, hay que tener presente desde ahora que, evidentemente, su eventual concurrencia reviste una importancia muy diferente de la que podría tener cada una de ellas por separado.

31. i) Así pues, comenzando por la inexistencia en el escrito de cualquier referencia al Reglamento n° 1663/95 que se cuestiona, recuerdo que dicha referencia se exige expresamente en el artículo 8 de este último. Ahora bien, como se ha visto, la Comisión objeta que se trata de un requisito meramente formal, y en todo caso no sustancial a efectos de la legalidad del acto, siempre y cuando se alcance de todos modos el resultado que se pretende garantizar mediante el mismo. En su opinión, esto es precisamente lo que sucedió en el presente caso, ya que no había ninguna

8 — Véanse el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo tercero, del Reglamento n° 729/70, y el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Decisión 94/442.

9 — Véase la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Grecia/Comisión (C-373/99, Rec. p. I-9619), apartado 82 y, como más reciente, la sentencia de 24 de enero de 2002, Finlandia/Comisión (C-170/00, Rec. p. I-1007), apartados 26 y 27.

duda ni sobre el hecho de que el escrito se inscribía en un procedimiento de liquidación de cuentas ni sobre el sector agrícola de que se trataba.

32. No tengo ninguna dificultad para reconocer que, en efecto, en sí misma, la omisión de que se trata no parece constituir un vicio sustancial de forma, aunque en todo caso no se entiende por qué motivo la Comisión no habría de respetar unas normas que ella misma se impuso precisamente mediante el Reglamento nº 1663/95.¹⁰ De cualquier modo, como he anticipado antes, dicha omisión debe juzgarse asimismo en relación con las otras irregularidades para apreciar si, en dicho contexto, la omisión de dicha referencia contribuyó a impedir al Gobierno interesado a identificar con seguridad el escrito de que se trata como una comunicación a efectos del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70. Y precisamente éste, como diré más adelante, me parece el resultado al que debe llegarse, en mi opinión, en el presente caso.

33. ii) En segundo lugar, el Gobierno demandante lamenta que en el escrito de 13 de febrero de 1996 la Comisión le fijara un plazo de tan sólo seis semanas para presentar sus eventuales observaciones, en lugar de los dos meses previstos en el artículo 8 del Reglamento nº 1663/95. La Comisión responde que se trató de un simple error administrativo, y que, en todo caso, lo que verdaderamente importa es que el Estado miembro interesado pudiera disponer efectivamente del tiempo necesario para preparar sus observaciones. Según

recuerda la Comisión, en el presente caso, si bien el propio artículo 8 prevé que, en casos justificados, puede prorrogar el plazo normal de dos meses, el Gobierno demandante no le advirtió de la necesidad de solicitar dicha prórroga; a pesar de ello, la Comisión tuvo en cuenta la respuesta de las autoridades luxemburguesas fechada el 11 de abril de 1996, pese a haberla recibido después de expirado el plazo de seis semanas.

34. Al igual que en el caso de la anterior irregularidad, también por lo que respecta a la que estoy examinando ahora, considero que resulta difícil hablar de un vicio sustancial de forma que pueda justificar por sí solo la anulación de la Decisión impugnada. No obstante, no puedo dejar de señalar que también en este caso se incumplió una condición impuesta por la propia Comisión y que, en todo caso, dicha irregularidad puede contribuir asimismo, junto con las demás, a dificultar la calificación del escrito controvertido como una comunicación regular con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70.

35. iii) Por último, el Gobierno luxemburgués denuncia la omisión, en el escrito de 13 de febrero de 1996, de una evaluación de los gastos cuya exclusión se proponía. Esto supuso, según afirma, tanto una vulneración de sus derechos de defensa como una infracción del Reglamento nº 729/70 o, mejor dicho, de los requisitos de forma impuestos por el varias veces citado artículo 8, apartado 1, párrafo

10 — En un sentido análogo, véase la sentencia *Finlandia/Comisión*, citada en la nota 8 *supra*, apartado 34.

primero, del Reglamento n° 1663/95 para las comunicaciones previstas en el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, de dicho Reglamento.

36. En relación con el primero de estos aspectos, el Gobierno demandante alega, si he comprendido bien el significado de sus críticas, que la omisión en el escrito de 13 de febrero de 1996 de cualquier evaluación sobre las posibles correcciones financieras le impidió presentar desde las primeras fases del procedimiento sus observaciones sobre un aspecto que, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 1663/95, constituye un elemento necesario de la comunicación de los resultados de las verificaciones realizadas por la Comisión. En efecto, sin dicha información no podía tomar postura sobre la magnitud de las posibles correcciones financieras, por ejemplo, cuestionando la evaluación del tipo y de la gravedad de las irregularidades en los controles y del correspondiente perjuicio financiero para la Comunidad.¹¹ En síntesis, dicho Estado miembro se vio privado de la posibilidad de proponer un nivel diferente de correcciones financieras basado asimismo en los parámetros contenidos en las directrices, proporcionando los datos e informaciones pertinentes al efecto.

37. No obstante, me parece que la Comisión tiene razón al replicar a esta imputación recordando la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «una

irregularidad de procedimiento sólo implica la anulación total o parcial de una decisión en la medida en que se prueba que, sin ella, la decisión impugnada hubiera podido tener un contenido diferente». ¹² En el presente caso, tal como señaló la Comisión sin ser contradicha, el Gobierno demandante no ha aportado ninguna prueba de la incidencia que la supuesta vulneración de los derechos de defensa tuvo en la Decisión final; así, pese a haber tenido posteriormente ocasión de hacerlo, no formuló ningún argumento relativo al fundamento de las correcciones financieras indicadas por la Comisión en sus conclusiones finales de 16 de julio de 1999 (anexo 20 del recurso).

38. Sin embargo, dicho esto, debo observar que, a los presentes efectos, lo importante no es tanto la lesión de los derechos de defensa en el sentido al que acabo de referirme, como determinar si la omisión criticada impidió a Luxemburgo identificar el escrito de 13 de febrero de 1996 como una comunicación regular a efectos del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70 y si, en todo caso, contribuyó a privar a dicho escrito de elementos esenciales para su calificación como tal, menoscabando de este modo la situación jurídica de Luxemburgo. A este respecto, recuerdo que, precisamente no hace mucho, en la citada sentencia *Finlandia/Comisión*, el Tribunal

11 — A este respecto, recuerdo que, con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo cuarto, del Reglamento n° 729/70, «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.»

12 — La Comisión cita la sentencia de 23 de abril de 1986, *Bernardi/Parlamento* (150/84, Rec. p. 1375), apartado 28, y las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de febrero de 1998, *Alemania/Comisión* (C-263/95, Rec. p. I-441), punto 12; en el mismo sentido, véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de julio de 1970, *Chemiefarma/Comisión* (41/69, Rec. p. 661), apartado 52; de 14 de febrero de 1990, *Francia/Comisión* (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 31; de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión* (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 48, y de 5 de octubre de 2000, *Alemania/Comisión* (C-288/96, Rec. p. I-8237), apartado 101, en el que figuran otras referencias.

de Justicia aclaró que las condiciones del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70 y del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1663/95 también pueden ser objeto de una valoración no puramente formal, siempre y cuando, sin embargo, los derechos de los Estados miembros queden totalmente protegidos (artículo 34).

39. Con el fin de negar la imputación a la que acabo de referirme, la Comisión objeta, en primer lugar, que la omisión de que se trata no es en sí misma ilegal, en la medida en que en la fase preliminar del procedimiento no se exige una *indicación cuantitativa* de las correcciones financieras. No obstante, debo replicar que el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 1663/95 no exige en modo alguno una indicación cuantitativa precisa de dichas correcciones, sino simplemente una «evaluación» de las mismas, evaluación que, habida cuenta de la fase del procedimiento en la que se inscribe, también puede ser preliminar. Es un hecho, en cualquier caso, que el escrito de 13 de febrero de 1996 no contenía *ninguna* valoración: ni cuantitativa, ni indicativa.

40. Tampoco me parece determinante la otra objeción formulada por la Comisión, según la cual de nada hubiera servido proporcionar una indicación cuantitativa, en la medida en que el Estado miembro estaría en condiciones de cuantificar fácilmente las posibles correcciones financieras con base, por un lado, en los propios resultados de las verificaciones y, por otro, en las indicaciones contenidas en las directrices. En efecto, observo, en primer lugar, que no siempre resulta fácil para el Estado miembro interesado evaluar la magnitud de

la corrección financiera que la Comisión podría proponer sobre la base del tipo y de la gravedad de las irregularidades comprobadas con ocasión de sus verificaciones, en la medida en que, a menudo las posturas de los Estados miembros y de la Comisión difieren precisamente sobre este punto. En segundo lugar, debo observar que el hecho de facilitar una evaluación, aunque sólo sea indicativa, de las posibles correcciones financieras ya con ocasión de la comunicación de los resultados de las verificaciones, mientras que no prejuzga el ulterior desarrollo del procedimiento, como alega la demandada, pretende precisamente permitir que se establezca de inmediato un diálogo más útil y completo entre las partes y, por ende, asegurar el respeto de las garantías procesales que la reforma del sistema, a la que me he referido antes, pretendía reforzar. Por lo demás, no es casualidad que la práctica habitual de la Comisión, de la que sin embargo se apartó inexplicablemente en el presente caso, consista precisamente en enviar al Estado miembro interesado, en la fase preliminar del procedimiento, una comunicación que contiene una primera indicación de las posibles correcciones financieras.¹³

41. Por consiguiente, me parece que, especialmente si se aprecian en su conjunto, las irregularidades señaladas —más allá de la mayor o menor gravedad de cada una de ellas— impidieron que el escrito de que se trata desempeñara la función por la cual se habían impuesto las condiciones formales

13 — Véase la p. 4 del documento «Procedimiento de liquidación de cuentas», elaborado por la Dirección General de Agricultura y disponible en Internet (véase http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clar_es.pdf, que contiene el texto actualizado a 11 de agosto de 2000), así como los hechos objeto de los asuntos, aún pendientes de resolución ante el Tribunal de Justicia, Alemania/Comisión (C-377/99), relativo al ejercicio financiero de 1995, cuando el Reglamento n° 1663/95 todavía no se encontraba vigente, y Alemania/Comisión (C-337/00), relativo al ejercicio financiero de 1996.

más precisas, a saber, permitir al Estado miembro interesado identificar con seguridad, en el marco de un procedimiento que se caracteriza por el gran volumen de intercambios de correspondencia, los momentos fundamentales del mismo, entendiendo como tales los actos que pueden producir consecuencias jurídicas autónomas. En el presente caso se trataba precisamente de un momento de este tipo, ya que sólo una comunicación redactada en debida forma e identificable como tal podía impedir a la Comisión denegar la financiación de los gastos efectuados con anterioridad al período de veinticuatro meses anterior a la comunicación de que se trata. Por tanto, lo importante aquí no es sólo el incumplimiento de los requisitos formales o de las garantías de los derechos de defensa del Estado interesado, sino también y sobre todo la falta de respeto de las exigencias precisas de seguridad jurídica destinadas a permitir a dicho Estado apreciar con precisión la fecha a partir de la cual debe empezar a contar el plazo de veinticuatro meses y conocer, por tanto, los gastos cuestionados. Tal como precisamente subrayó hace poco el Abogado General Sr. Jacobs, la normativa adoptada a este respecto representa un equilibrio razonable entre la necesidad de seguridad jurídica de los Estados miembros, por una parte, y los intereses económicos de la Comunidad, por otra; pero precisamente por este motivo, su finalidad sólo se alcanza si los Estados miembros están en condiciones de determinar con precisión dicha fecha.¹⁴ También

debo recordar que, en relación con el plazo de veinticuatro meses, el texto actual del Reglamento n° 729/70 es bastante más estricto que el anterior, ya que otorga a dicho plazo un carácter perentorio, mientras que en el artículo 5, apartado 2, letra b), del mismo Reglamento¹⁵ dicho plazo tenía, tal como precisó el propio Tribunal, un carácter meramente dispositivo.¹⁶

42. De ello se desprende que, puesto que el escrito de 13 de febrero de 1996 no constituía una comunicación a efectos del artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, la Comisión no podía denegar la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses precedentes a la única comunicación formal de los resultados de sus verificaciones, a saber, el escrito de 26 de mayo de 1998. Puesto que eso es lo que hizo en su Decisión, infringió dicha disposición.

c) La violación de la confianza legítima

43. Queda por examinar, por último, siempre en el marco del primer motivo de recurso, la alegación basada en la supuesta violación de la confianza legítima. En

14 — Así se expresa a este respecto el Abogado General Sr. Jacobs en las conclusiones de 12 de julio de 2001, España/Comisión (C-130/99, aún no publicadas en la Recopilación): «Así pues, para cumplir lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, letra c), sólo se requiere que la Comisión efectúe sus verificaciones y notifique los resultados de éstas dentro de un plazo de veinticuatro meses a partir de la realización de los gastos por el Estado miembro afectado; no se le exige en cambio que concluya el procedimiento de liquidación de cuentas en ese plazo. En mi opinión, este sistema no impone una carga desproporcionada a la Comisión, sino que establece un equilibrio razonable entre la necesidad de seguridad jurídica de los Estados miembros, por una parte, y los intereses económicos de la Comunidad, por otra» (punto 95).

15 — En virtud del cual la decisión anual de liquidación de cuentas, adoptada respetando el procedimiento anteriormente vigente de liquidación de cuentas, debía ser adoptada antes del final del año siguiente al ejercicio considerado, sin que el incumplimiento de dicho plazo conlleva, sin embargo, ninguna consecuencia, como hace en cambio la disposición actualmente vigente.

16 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. p. I-4813), apartado 69, en el que figuran otras referencias.

efecto, tal como he recordado anteriormente, el Gobierno demandante sostiene que, al aplicar correcciones financieras a gastos efectuados más de veinticuatro meses antes de la comunicación de 26 de mayo de 1998, la Comisión violó el principio de confianza legítima. En efecto, en dicho escrito se anunciaba la intención de excluir de la financiación comunitaria una parte de los gastos correspondientes al período máximo de veinticuatro meses precedente a dicho escrito, dando a entender de este modo que no se procedería a la aplicación de correcciones financieras en relación con gastos efectuados con anterioridad al 26 de mayo de 1996, como sin embargo sucedió posteriormente.

44. A este respecto, debo observar, con carácter preliminar, que si bien se presenta como una alegación formulada en el marco del primer motivo de recurso, en realidad la crítica de que se trata constituye un motivo autónomo, con mayor razón aun puesto que no tiene nada que ver con las críticas relativas a la infracción del Reglamento n° 729/70 de que se ha tratado hasta ahora. Ahora bien, de ser así dicha crítica corre un serio riesgo de verse afectada por una excepción de inadmisibilidad, al haber sido formulada por vez primera por Luxemburgo en su réplica, es decir, en una fase en la que, con arreglo al artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, está prohibido formular motivos nuevos. Pero al margen de esta consideración de carácter procesal, en cuanto al fondo me parece que es totalmente posible compartir la objeción de la Comisión según la cual la frase invocada por el Gobierno demandante no es sino una fórmula ritual que se remite, sin citarlo expresamente, al tenor del artículo 5, apartado 2, letra c),

párrafo quinto, del Reglamento n° 729/70, tal como ha sido modificado, y que, por tanto, no puede haber creado ninguna confianza legítima.

45. La verdad es que esta observación me parece concluyente, por lo que no es necesario recurrir también a la otra objeción formulada a este respecto por la demandada, que en cambio me parece poco convincente. En efecto, la Comisión observa que no puede haber una confianza legítima de los Estados miembros en el respeto del varias veces recordado plazo de veinticuatro meses en la medida en que, en caso de eventuales retrasos en la recogida de la información debidos precisamente a la escasa colaboración de los Estados miembros, las correcciones financieras pueden referirse también a un período anterior a dicho plazo. No obstante, debo objetar que, por las razones que ya expuse anteriormente (véase el punto 41 *supra*), el plazo de que se trata debe considerarse perentorio. Por otro lado, por lo que respecta a las dificultades derivadas de la falta de colaboración de los Estados miembros, observo que a la Comisión no se le exige en modo alguno que liquide las cuentas del FEOGA de manera definitiva en el plazo de veinticuatro meses, sino, tal como se desprende claramente de la disposición de que se trata, únicamente que realice las primeras verificaciones y comunique sus resultados dentro de dicho plazo.¹⁷

46. En conclusión, considero que el primer motivo de recurso es fundado por las

17 — En este sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto España/Comisión, citadas en la nota 14 *supra*, punto 95.

razones que he indicado en los puntos 38 a 42 *supra* y que, por lo tanto, la Decisión impugnada debe anularse en la parte relativa a los gastos efectuados en el sector de los cultivos herbáceos declarados por Luxemburgo con anterioridad al 26 de mayo de 1996.

C. Sobre el segundo motivo de recurso: motivación errónea y error manifiesto de apreciación debido a la no consideración de los diferentes elementos de prueba

1. Introducción

47. Mediante los motivos de recurso que paso a examinar ahora, ya no sólo se cuestionan las correcciones financieras correspondientes a los gastos efectuados con anterioridad al 26 de mayo de 1996, sino las correspondientes a la totalidad del período cubierto por la Decisión impugnada, es decir, a los ejercicios de 1996, 1997 y 1998.

2. Alegaciones de las partes

48. A este respecto, el Gobierno demandante no niega las irregularidades de su sistema de control comprobadas durante las verificaciones efectuadas por la Comisión en relación con dichos ejercicios, pero considera que no pueden generalizarse a

todo el sistema, motivo por el cual considera que la corrección financiera del 5 % es excesiva. El Gobierno demandante recuerda asimismo que, en su informe final de 11 de enero de 2000 (Documento n° 99/LUX/136, anexo 25 del recurso; en lo sucesivo, «informe final»), el propio órgano de conciliación se preguntó sobre el fundamento de la aplicación de dicha corrección para todo el período considerado, habida cuenta de las mejoras introducidas a lo largo de los años en el sistema de control luxemburgués. Por consiguiente, dicho órgano propuso a los servicios de la Comisión que examinaran, en particular, las informaciones adicionales contenidas en una nota del Gobierno luxemburgués de 23 de noviembre de 1999 y que comprobara asimismo la justificación de aplicar una corrección financiera del 5 % idéntica para todos los ejercicios de que se trata (1996, 1997 y 1998). Sin embargo, la Decisión impugnada ignoró dichas observaciones, incurriendo en un error de motivación además de en un error manifiesto de apreciación.

49. Sin embargo, por lo que respecta al supuesto de error de motivación la Comisión recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «en el contexto concreto 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». ¹⁸ En consecuencia, precisa la demandada, en el examen de la corrección de la motivación debe tenerse en cuenta asimismo la correspondencia en la que la Comisión expresa su punto de vista.

3. Apreciación

50. Por otro lado, en relación con el error de apreciación la Comisión objeta, en primer lugar, que el propio Gobierno demandante admite que se cometieron errores, no sólo por lo que respecta a los controles administrativos de las solicitudes, sino sobre todo por lo que respecta a los controles sobre el terreno, que las directrices califican de fundamentales. Estos últimos errores, que en algunos casos pusieron de manifiesto de manera inequívoca la existencia de deficiencias de tipo estructural en el sistema luxemburgués, merecerían ya por sí solos la aplicación de correcciones en un porcentaje del 5 %. Por otro lado, en relación con la gravedad de las irregularidades comprobadas, las mejoras introducidas en el sistema de control luxemburgués no fueron en modo alguno suficientes, cuando no directamente posteriores al período considerado y, por tanto, sin efecto sobre las correcciones financieras de que se trata. Por consiguiente, la aplicación de dichas correcciones en un mismo porcentaje del 5 % durante todo el período considerado debe considerarse justificada. Por lo demás, tampoco el órgano de conciliación consideró ilegales tales correcciones financieras; también él señaló que las irregularidades comprobadas eran manifiestas.

51. Las objeciones de la Comisión me parecen fundadas. La documentación obrante en los autos del presente asunto a la que se refiere la demandada muestra con suficiente claridad los motivos por los cuales la Comisión decidió aplicar correcciones financieras en porcentaje del 5 %. Tampoco el Gobierno luxemburgués, «estrechamente asociado al proceso de elaboración de [la] decisión» impugnada, tuvo dificultades para conocer o comprender tales motivos. A la luz de esta documentación, cuya exactitud no ha sido por lo demás cuestionada por Luxemburgo, considero que puedo afirmar que la Comisión enunció de un modo satisfactorio y correcto las razones que le llevaron a la adopción de la Decisión 2000/216.

52. Por lo que respecta, por otro lado, a la alegación relativa al error manifiesto de apreciación, estrechamente relacionada con la anterior, debo recordar, con carácter preliminar, que, según una reiterada jurisprudencia, el artículo 3 del Reglamento n° 729/70 permite a la Comisión poner a cargo del FEOGA únicamente las cantidades abonadas de conformidad con las disposiciones comunitarias pertinentes y que, por ello, en el supuesto de que un gasto se haya efectuado sin respetar dichas disposiciones, la Comisión debe denegar la financiación del mismo en su totalidad. ¹⁹ Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha

18 — Sentencia de 13 de diciembre de 1990, Países Bajos/Comisión (C-22/89, Rec. p. I-4799), apartado 18; en el mismo sentido, véanse las sentencias de 1 de octubre de 1998, Países Bajos/Comisión (C-27/94, Rec. p. I-5581), apartado 36, y de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartado 82.

19 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), apartado 26.

precisado que, en el «caso en que [...] la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos en relación con la infracción, se haya esforzado en precisar el impacto financiero de la acción ilegal por medio de cálculos basados en una estimación de la situación que se hubiera producido en el mercado en cuestión de no haber tenido lugar la infracción [...] la carga de probar que estos cálculos no son exactos incumbe al Estado que pide la anulación de la negativa de financiación». ²⁰ Esta jurisprudencia ha sido posteriormente confirmada, en particular, tras la adopción de las directrices. ²¹

53. En consecuencia, de dicha jurisprudencia se desprende que, en el presente caso, ante unas irregularidades comprobadas y por añadidura no discutidas, la Comisión hubiera estado facultada para denegar sin más la totalidad de la financiación de los gastos declarados por Luxemburgo. Al haber denegado únicamente el 5 % del total de los gastos de que se trata con base en los criterios definidos en las directrices, no puede acusársela ahora de haber actuado de un modo desproporcionado. Por otro lado, si bien es cierto que el Gobierno luxemburgués ha presentado una serie de observaciones sobre las apreciaciones de la Comisión, no lo es menos que no ha sido, sin embargo, capaz de demostrar ni que las irregularidades no afectaron a elementos fundamentales del sistema de controles, ni que, en el período considerado (ejercicios de 1996, 1997 y 1998), las mejoras introducidas en dicho sistema hubieran tenido por efecto reducir considerablemente los riesgos de pérdidas financieras para la Comunidad, hasta el punto

de justificar al menos en relación con una parte de los gastos una reducción del porcentaje de las correcciones financieras aplicadas.

54. Es cierto que, en su informe final, el órgano de conciliación, pese a reconocer que el elevado número y la gravedad de las deficiencias de los controles luxemburgueses podían justificar, de acuerdo con las directrices, una corrección a tanto alzado del 5 %, sugirió a la Comisión que revisara la propuesta de aplicar un mismo porcentaje del 5 % en relación con tres ejercicios consecutivos, teniendo en cuenta que se habían producido mejoras. Sin embargo, precisamente este mismo órgano señaló que las verificaciones efectuadas por la Comisión en junio de 1997 no habían permitido observar mejoras significativas precisamente por lo que respecta a los controles sobre el terreno, que las directrices califican de fundamentales, y que, por tanto, justifican por sí solos la aplicación de un porcentaje de corrección del 5 %. En consecuencia, si hubo mejoras éstas se limitaron fundamentalmente a los controles administrativos y, por consiguiente, no fueron suficientes, tal como señala la Comisión, para reducir de manera significativa el riesgo de pérdidas financieras para la Comunidad, o al menos no hasta el punto de permitir una reducción de las correcciones del 5 % al 2 % o, directamente, la supresión de una parte de dichas correcciones.

55. Por consiguiente, el segundo motivo de recurso no puede acogerse.

20 — Sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 15.

21 — Véase la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartados 7 y ss.

D. Sobre el tercero motivo de recurso: infracción de las directrices contenidas en el documento VI/5330/97 y violación del principio de proporcionalidad

56. Mediante este motivo, el Gobierno demandante reitera en buena medida alegaciones ya formuladas en relación con el motivo anterior. En efecto, denuncia que la Comisión infringió las directrices en la medida en que, al fijar el porcentaje de las correcciones financieras, no tuvo en cuenta, como circunstancia atenuante, el hecho de que, desde 1996, las autoridades nacionales competentes habían realizado considerables esfuerzos para mejorar la situación, como por lo demás reconoció también el órgano de conciliación. A esto se añade, además, que un porcentaje del 5 % es absolutamente desproporcionado con respecto al riesgo de pérdidas para el FEOGA, que, en realidad, según el Gobierno luxemburgués, era inexistente.

57. Por su parte, la Comisión reconoce una vez más las mejoras realizadas por Luxemburgo, y admite también que, según las directrices, cuando las autoridades nacionales hayan adoptado medidas eficaces para poner remedio a las deficiencias eventualmente detectadas, debe aplicarse el porcentaje más bajo de las correcciones a tanto alzado o no aplicar ninguna corrección. No obstante, la Comisión objeta, remitiéndose a sus conclusiones finales de 16 de julio de 1999, que, en el presente caso, las mejoras fueron claramente insuficientes para poderlas tener en cuenta en el sentido deseado por el Gobierno deman-

dante, y que en 1997 seguía habiendo todavía irregularidades consideradas graves en relación con elementos fundamentales de los controles de Luxemburgo. Por lo que respecta a las conclusiones del órgano de conciliación que se han recordado, éste se limitó a sugerir a la Comisión que revisara la aplicación de correcciones financieras en un porcentaje del 5 %, sin que por ello afirmara que el enfoque de la Comisión fuera jurídicamente incorrecto. Por otro lado, en relación con el supuesto carácter desproporcionado del porcentaje de las correcciones a tanto alzado, la Comisión objeta que este tipo de correcciones se impone precisamente cuando no es posible cuantificar el perjuicio sufrido por la Comunidad como consecuencia de las irregularidades detectadas.

58. No creo que deba detenerme en el examen de estas alegaciones, por la razón evidente de que reiteran casi íntegramente las alegaciones examinadas en relación con el segundo motivo de recurso. Por consiguiente, me limito a remitirme a lo ya dicho en relación con el mismo, especialmente con respecto a la decisión de la Comisión de aplicar un mismo porcentaje de correcciones a tanto alzado en relación con tres ejercicios consecutivos, a pesar de que durante el período considerado se registraron algunas mejoras en el sistema de control luxemburgués.

59. Por consiguiente, tampoco el tercer motivo de recurso puede acogerse.

IV. Sobre las costas

60. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, con arreglo al artículo 69, apartado 3, de dicho Reglamento, cuando sean desestimadas, respectivamente, una o

varias de las pretensiones de las partes, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas entre las partes o decidir que cada una de ellas abone sus propias costas. Dado que, como he dicho anteriormente, considero que deben desestimarse parcialmente las pretensiones tanto de Luxemburgo como de la Comisión, me parece equitativo proponer asimismo que cada una de ellas cargue con sus propias costas.

V. Conclusión

61. En consecuencia, en virtud de las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- «1) Anular la Decisión 2000/216/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) [notificada con el número C(2000) 488], en la medida en que excluyó de la financiación comunitaria determinados gastos relativos al sector de los cultivos herbáceos efectuados por el Gran Ducado de Luxemburgo con anterioridad al 26 de mayo de 1996.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) Cada una de las partes cargará con sus propias costas.»