

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 18 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-346/00,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra.
R. Magrill, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Roth, QC,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Niejahr y
K. Fitch, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio 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) (DO L 180, p. 49), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria, para los ejercicios financieros 1996 y 1997, unos gastos por importe de 5.039.175,46 euros efectuados por el Reino Unido en el sector de los cultivos herbáceos,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D.A.O. Edward, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (Ponente) y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 20 de junio de 2002, en la que el Reino Unido estuvo representado por la Sra. P. Ormond, en calidad de agente, y la Comisión por los Sres. M. Niejahr y K. Fitch;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de septiembre de 2000, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó,

con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación parcial de la Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio 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) (DO L 180, p. 49), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria, para los ejercicios financieros 1996 y 1997, unos gastos por importe de 5.039.175,46 euros que había efectuado en el sector de los cultivos herbáceos.

Marco normativo

- 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 su versión modificada 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° 729/70»), dispone, en su artículo 5, apartado 2, letra c):

«2. 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. [...]»

- 3 El 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), dispone, en su artículo 8, apartados 1 y 2:

«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 Reglamento (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.»

4 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), creó un órgano de conciliación que interviene en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA. A tenor del artículo 1, apartado 2, letra a), de esta Decisión, «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas [...]».

5 Las directrices en materia de correcciones a tanto alzado fueron establecidas en el documento n° VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997 (en lo sucesivo, «documento n° VI/5330/97»). Cuando las informaciones proporciona-

das por la investigación no permitan evaluar las pérdidas sufridas por la Comunidad, a partir de una extrapolación de dichas pérdidas, por medios estadísticos o por referencia a otros datos comprobables, puede considerarse una corrección financiera. El porcentaje de corrección aplicado depende de los incumplimientos comprobados al realizarse los controles.

6 La Comisión distingue dos tipos de controles:

«— Los controles fundamentales son las comprobaciones materiales y administrativas necesarias para verificar los elementos sustantivos, en particular la realidad del objeto de la solicitud, la cantidad y 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.»

7 A tenor del documento nº VI/5330/97, la Comisión aplica los siguientes porcentajes de corrección a tanto alzado:

«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.»

Hechos del litigio y procedimiento de liquidación en cuestión

8 Con ocasión de una misión de control de las ayudas a los cultivos herbáceos en Inglaterra y en el País de Gales, llevada a cabo del 30 de junio al 4 de julio de 1997 por los servicios de la Comisión (en lo sucesivo, «misión de control»), estos últimos se desplazaron al Bristol Regional Service Centre (en lo sucesivo, «Centro Regional de Bristol»). En dicho lugar efectuaron una profunda auditoría de las tres solicitudes de pago que habían sido objeto de una inspección sobre el terreno por un único y mismo inspector (en lo sucesivo, «inspector de que se trata»).

- 9 El Reino Unido y la Comisión no están de acuerdo en la elección de los tres casos seleccionados para la auditoría. Según el Reino Unido, las inspecciones realizadas por otros inspectores habrían podido ser objeto de una comprobación. Por el contrario, la Comisión sostiene que, en la fecha de la misión de control, no se había concluido ninguna otra inspección y no podía ser objeto de verificación por sus agentes.
- 10 Por el contrario, el Reino Unido y la Comisión coinciden en considerar que se descubrieron importantes irregularidades en los tres casos seleccionados.
- 11 La autoridad competente en el Reino Unido para la administración del sistema de pagos relativos a las superficies herbáceas, el Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; en lo sucesivo, «MAFF»), trasladó inmediatamente al referido inspector, responsable de las tres inspecciones deficientes, al cual se le encomendaron otras funciones. De acuerdo con los servicios de la Comisión, el MAFF comenzó a efectuar de nuevo todas las inspecciones correspondientes al año 1997 que habían sido realizadas por el citado inspector y a verificar una muestra de los casos que habían sido sometidos al control de otros inspectores del Centro Regional de Bristol, a fin de dilucidar si existía un problema más amplio que el que había sido detectado por los servicios de la Comisión.
- 12 Mediante escrito de 8 de octubre de 1997, las autoridades del Reino Unido presentaron a la Comisión el informe de sus comprobaciones. Éstas pusieron de

manifiesto que el referido inspector había efectuado otras cinco inspecciones en 1997 y que cuatro de ellas presentaban anomalías. Sin embargo, dado que ninguna solicitud de financiación no había dado lugar aún a un pago en la fecha en que se realizaron tales verificaciones, las anomalías pudieron corregirse a tiempo y de ellas no resultó ninguna pérdida financiera para el FEOGA relativa al año 1977. Por otra parte, la reiteración de las inspecciones realizadas por otros inspectores no puso de manifiesto anomalía alguna.

- 13 Mediante escrito de 12 de diciembre de 1997, los servicios de la Comisión pusieron en conocimiento del Reino Unido, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 1663/95, las anomalías comprobadas durante su misión de control y mencionaron la existencia de carencias en la calidad del control de las inspecciones. Reconocían que las medidas adoptadas por las autoridades nacionales competentes habían evitado que la Comunidad sufriera un perjuicio financiero durante el año 1997, si bien pedían que se les facilitaran algunas informaciones, por un lado, sobre los pagos efectuados en 1995 y 1996 así como, por otro lado, acerca de las medidas adoptadas para identificar y corregir las posibles irregularidades cometidas en el transcurso de estos años. Dichos servicios aclaraban que, dada la gravedad de las irregularidades comprobadas, tenían el propósito de excluir de la financiación comunitaria una parte de los gastos declarados durante los años 1995 y 1996.
- 14 Las autoridades del Reino Unido respondieron mediante escrito de 17 de marzo de 1998, indicando que, a raíz de una reiteración de todas las inspecciones realizadas por el inspector de que se trata, el importe de las irregularidades detectadas ascendía al 9,45 % de la totalidad de las solicitudes de pago que había controlado en 1997. Por lo que atañe a las irregularidades que el citado inspector hubiera podido dejar de detectar en el transcurso de los años 1995 y 1996, dichas autoridades se propusieron comprobar todos los expedientes que se les habían presentado. Las citadas autoridades indicaron asimismo que podía calcularse el importe potencial de pérdidas para el FEOGA aplicando el mismo porcentaje del 9,45 % al importe total de las solicitudes de ayuda controladas por el citado

inspector en 1995 y 1996. Finalmente, en este escrito, las mismas autoridades facilitaron la información solicitada por la Comisión acerca de todos los gastos efectuados con cargo al FEOGA, en el sector de los cultivos herbáceos de la región de que se trata, durante dichos años.

- 15 Mediante escrito de 21 de agosto de 1998, las autoridades del Reino Unido facilitaron a la Comisión algunas precisiones sobre el sistema de formación y de control de los inspectores.

- 16 La reunión bilateral prevista en el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo del Reglamento n° 1663/95 (en lo sucesivo, «reunión bilateral») se celebró el 16 de septiembre de 1998.

- 17 A raíz de esta reunión, la Dirección General de Agricultura de la Comisión (en lo sucesivo, «Dirección General de Agricultura») informó a las autoridades del Reino Unido, mediante télex de 4 de noviembre de 1998, de que tenía el propósito de proponer un porcentaje de corrección financiera del 9,45 %, correspondiente al porcentaje de irregularidades comprobadas en 1997, y de aplicarlo a las solicitudes de ayuda para 1995 y 1996 que habían sido controladas por el inspector de que se trata.

- 18 Sin embargo, la Dirección General de Agricultura indicó a las referidas autoridades, mediante escrito de 2 de agosto de 1999, que tras el examen y después de haber consultado a los servicios de la Comisión, había decidido efectuar una corrección del 2 % sobre al conjunto de los gastos controlados por el Centro Regional de Bristol, con arreglo a las directrices relativas al cálculo de la corrección financiera definidas en el documento n° VI/5330/97.

- 19 En dicho escrito, la Comisión explicaba que las carencias descubiertas afectaban a un control fundamental y podían justificar una corrección aún más drástica. Precisaba que, no obstante, había tenido en cuenta el hecho de que, en 1995 y 1996, el MAFF disponía de un sistema de supervisión, aun cuando éste no fuera de una calidad equivalente al establecido con posterioridad, y que se habían tomado medidas eficaces para remediar las carencias desde el momento en que éstas aparecieron.
- 20 Mediante escrito de 6 de octubre de 1999, el Reino Unido solicitó entonces la incoación del procedimiento de conciliación con arreglo a la Decisión 94/442. La reunión ante el órgano de conciliación se celebró el 3 de febrero de 2000.
- 21 En su informe final de 8 de marzo de 2000, el órgano de conciliación instó a los servicios de la Comisión a volver a examinar su apreciación del sistema de supervisión aplicado en la región dependiente del Centro Regional de Bristol (en lo sucesivo, «región de que se trata»). Dicho órgano concluyó que los tres controles realizados por la Comisión no eran representativos de la calidad de los controles efectuados en el conjunto de la citada región. Consideró que eran plausibles las precisiones dadas por las autoridades del Reino Unido para explicar que el sistema de supervisión aún no había detectado las referidas irregularidades en el momento de la misión de control, pero que no habría dejado de hacerlo posteriormente.
- 22 No obstante la postura adoptada por el órgano de conciliación en su informe final, la Comisión informó a las autoridades del Reino Unido, mediante escrito de 16 de abril de 2000, que mantenía su posición precedente fundándose, en particular, en la insuficiencia del sistema de supervisión de los controles sobre el terreno en el transcurso de los años anteriores a 1997. Señalaba en concreto que, tras la introducción de un sistema que implica la reiteración de los controles sobre el terreno, el porcentaje de anomalías puestas de manifiesto en la región de que se

trata había pasado del 5,86 % en 1996 al 15,07 % en 1997. La Comisión concluía afirmando que se trataba de una clara indicación de que la calidad de las inspecciones sobre el terreno había mejorado en 1997, a raíz de la auditoría de la Comisión.

- 23 El 5 de julio de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2000/449, que es objeto del presente recurso. En esta Decisión, la Comisión confirmó la aplicación de una corrección a tanto alzado del 2 % al conjunto de las solicitudes de ayuda tramitadas por el Centro Regional de Bristol en 1995 y 1996.

Sobre el primer motivo, basado en una comprobación errónea de la insuficiencia de la supervisión de los controles sobre el terreno

Observaciones de las partes

- 24 Mediante su primer motivo, el Reino Unido alega que la Comisión consideró indebidamente que no disponía de un sistema de supervisión adecuado de los controles sobre el terreno en la región de que se trata en 1995 y 1996.

- 25 El Reino Unido pone de manifiesto que la Decisión 2000/449 se funda, por un lado, en las irregularidades descubiertas con motivo de la misión de control en los tres casos seleccionados por los servicios de la Comisión y, por otro lado, en el aumento del porcentaje de irregularidades comprobadas en la región de que se trata en 1997 en comparación con el del año 1996.

- 26 Por lo que atañe a las irregularidades descubiertas con motivo de la misión de control, el Reino Unido alega que el sistema de supervisión que había establecido no habría dejado de revelar tales irregularidades. Sostiene que la razón por la que no se había hecho esto aún se debe a la circunstancia de que la auditoría de la Comisión tuvo lugar a finales del primer mes del período de cuatro meses durante el cual tienen lugar las inspecciones realizadas por las autoridades nacionales. En su opinión, sencillamente, en la fecha de la auditoría aún no se había aplicado el sistema de supervisión.
- 27 Este sistema de supervisión incluye el control, efectuado por un jefe de equipo, de una parte de los informes de los inspectores, en particular, sobre la duración de las comprobaciones sobre el terreno efectuadas por estos últimos. Pues bien, en el presente caso, la duración de las comprobaciones sobre el terreno llevadas a cabo por el inspector de que se trata fue tan inferior a las duraciones normales que el citado control reveló, sin ninguna duda, las anomalías.
- 28 El sistema de supervisión consta asimismo de numerosas inspecciones efectuadas conjuntamente por un inspector y un jefe de equipo o un inspector principal. Tales inspecciones se desarrollan inopinadamente o después de haber sido anunciadas. La supervisión es más estricta cuando intervienen inspectores nuevos y sin experiencia. Por lo tanto, en el presente caso, dado que el inspector de que se trata era uno de los más jóvenes, estuvo sujeto a una mayor supervisión. En la medida en que, en la fecha de la auditoría de la Comisión, tan sólo se había efectuado un reducido número de inspecciones, todavía no se había realizado ninguna inspección conjunta.
- 29 Por lo que atañe al incremento del porcentaje de anomalías detectadas en 1997, después de la introducción de un sistema de comprobación sistemática, el Reino Unido sostiene que la Comisión no puede fundarse en esta circunstancia para considerar que el sistema anterior era insuficiente. En efecto, ello supondría tener

en cuenta hechos posteriores a los correspondientes al período de que se trata. Además, un razonamiento de esta índole es erróneo en la medida en que el porcentaje de anomalías más elevado puede explicarse por el deterioro de las condiciones económicas y la tendencia de los agricultores, por este motivo, a maximizar sus solicitudes de ayuda.

- 30 La Comisión alega que, a raíz de las comprobaciones efectuadas por el Reino Unido en 1997 de acuerdo con los servicios de la Comisión, se pusieron de manifiesto distintos errores en la mayoría de las demás inspecciones realizadas por el inspector de que se trata en el curso de ese mismo año.
- 31 La Comisión señala igualmente que, si bien la comprobación de las inspecciones efectuadas por el referido inspector en 1995 y en 1996 no ha revelado ningún error significativo, sin embargo el Reino Unido reconoce que no siempre es posible detectar errores cuando ya han terminado hace tiempo las cosechas para las que se hayan concedido las ayudas.
- 32 Según la Comisión, no puede ser cierto que el inspector de que se trata o incluso otros inspectores, no cometieran algunos errores significativos en el transcurso de los años 1995 y 1996.
- 33 La Comisión sostiene que la actividad del inspector de que se trata era tan poco satisfactoria que se vió obligada a concluir que éste debió haber cometido irregularidades significativas en 1995 y en 1996. El hecho de que el sistema de supervisión existente en aquel momento no detectara ninguna de las irregularidades cometidas por el citado inspector durante esos dos años induce a la Comisión a considerar que dicho sistema era inadecuado.

- 34 La Comisión destaca que el hecho de que el número de anomalías detectadas haya aumentado sensiblemente en 1997 en comparación con los años anteriores, debido a la introducción de un sistema reforzado de supervisión, la conduce asimismo a afirmar que algunos errores pasaron desapercibidos durante los citados años.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 35 Es preciso recordar que, cuando la Comisión se niega a declarar a cargo del FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, la Comisión no está obligada a probar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por los Estados miembros, sino que le basta con demostrar que tiene dudas serias y razonables sobre los controles efectuados por las autoridades nacionales. 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 las cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2002, Alemania/Comisión, C-377/99, Rec. p. I-7421, apartado 95).
- 36 En el presente caso, consta que se detectaron graves errores en los tres casos seleccionados por los servicios de la Comisión y, por otra parte, que aparecieron importantes errores en el conjunto de los expedientes controlados por el inspector de que se trata.

- 37 De ello se desprende que la Comisión pudo, fundadamente, albergar serias dudas en cuanto a la calidad de los controles efectuados en la región de que se trata.
- 38 Por lo tanto, correspondía al Reino Unido demostrar, mediante las pruebas más circunstanciadas posibles, que las anomalías detectadas no afectaban a los controles de los inspectores en general y que existía un adecuado sistema de supervisión.
- 39 Sobre este particular, el Reino Unido ha presentado la prueba de que el trabajo de los demás inspectores no presentaba anomalías en 1997. Por el contrario, en lo que atañe a los años 1995 y 1996, ha reconocido que el inspector de que se trata había cometido errores. Consideró que únicamente se cuestionaban errores mínimos, si bien ha reconocido que era más difícil detectar algunos errores, ya que la comprobación tuvo lugar mucho tiempo después de finalizar las cosechas.
- 40 Es preciso observar que el hecho de que, a raíz de las comprobaciones llevadas a cabo a petición de la Comisión, hubieran aparecido errores en los expedientes examinados por el inspector de que se trata en 1995 y 1996, siendo así que el sistema de supervisión existente durante esos dos años no los había revelado, podía confortar la duda inicial de la Comisión.
- 41 En estas circunstancias, y sin que ni siquiera sea preciso examinar la fundamentación de la segunda alegación de la Comisión, relativa a una comparación del sistema de supervisión anterior y posterior a 1997, debe considerarse que esta última estimó fundadamente que el sistema existente en la citada región en 1995 y en 1996 era inadecuado.

Sobre los motivos segundo y tercero, basados en un cálculo erróneo de las pérdidas supuestamente sufridas por el FEOGA y en una corrección financiera contraria al principio de proporcionalidad

Observaciones de las partes

- 42 Mediante sus motivos segundo y tercero, el Reino Unido alega con carácter subsidiario que, en cualquier caso, la Comisión ha ignorado lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 al evaluar incorrectamente el importe que debía excluirse de la financiación comunitaria y ha violado el principio de proporcionalidad al imponer una corrección financiera que no guarda relación con los riesgos de pérdida corridos por el FEOGA.
- 43 El Reino Unido alega que las irregularidades comprobadas en 1997 se limitaron a un solo inspector y, por consiguiente, que no se hallaba justificada la aplicación de una corrección calculada sobre la base de un porcentaje de deducción a tanto alzado del 2 % aplicable al conjunto de las solicitudes de ayuda tramitadas por el Centro Regional de Bristol en 1995 y en 1996.
- 44 El Reino Unido recuerda que, por lo que atañe al año 1997, las comprobaciones han puesto de manifiesto que doce de los trece inspectores habían efectuado correctamente sus controles. Por otra parte, se admite que el FEOGA no ha sufrido pérdida alguna durante el citado año, gracias a la acción correctiva del MAAF.
- 45 En lo que se refiere a los controles efectuados en 1995 y en 1996 por el inspector de que se trata, tan sólo dieron lugar a unos errores mínimos. Las com-

probaciones no han revelado irregularidad alguna en la actividad que este último desarrolló en 1995 y tan sólo tres solicitudes ligeramente excedentarias en 1996, ya que el citado excedente, que ascendía a 919,66 GBP fue recuperado posteriormente y abonado en la cuenta del FEOGA. El hecho de que el Reino Unido no pueda explicar por qué razón la eficacia del citado inspector se redujo sensiblemente en 1997 con respecto a 1996 no permite afirmar que hubiera cometido, durante el año 1996, un número de errores superior al que pusieron de manifiesto las comprobaciones.

- 46 En cualquier caso, el Reino Unido alega que si bien se considera justificado efectuar una deducción por los años anteriores, debido a los límites del nuevo control realizado un año más tarde, tal deducción debe quedar limitada a los pagos correspondientes a las solicitudes de ayuda tramitadas por el inspector de que se trata. Según el Reino Unido, la corrección a tanto alzado del 9,45 %, que corresponde al porcentaje de irregularidad probado para el año 1997, debe aplicarse a las solicitudes que dicho inspector examinó en 1995 y en 1996. Además, el Reino Unido señala que ello corresponde a la deducción financiera propuesta inicialmente por la Dirección General de Agricultura.
- 47 El Reino Unido añade que la deducción final practicada por la Comisión conduce a excluir de la financiación comunitaria unas cantidades que son veintitrés veces superiores a la propuesta inicial de la Dirección General de Agricultura y, por consiguiente, que una deducción semejante debe considerarse como manifiestamente desproporcionada.
- 48 Por el contrario, la Comisión alega que el porcentaje de corrección a tanto alzado del 2 % era razonable, vistas las directrices contenidas en el documento n° VI/5330/97.
- 49 La Comisión subraya que dos factores han tenido una especial importancia para determinar la corrección adecuada: en primer lugar, el hecho de no haberse

realizado un control fundamental, a saber, la falta de un control adecuado sobre el terreno por el inspector de que se trata; en segundo lugar, una falta de control auxiliar, debido a que no se dispensa una formación suficiente en el Centro Regional de Bristol y a la inexistencia de supervisión adecuada que permitiera evitar errores como los que se cometieron.

- 50 La Comisión mantiene que está justificada la aplicación de un porcentaje a tanto alzado cuando es imposible, como en el presente caso, evaluar, después de los hechos, el impacto que tienen sobre los gastos comunitarios las carencias comprobadas a nivel de la calidad del control. La Comisión precisa que habría podido aplicar un porcentaje de corrección del 5 %, en razón de las graves irregularidades detectadas en la realización de los controles fundamentales. Sin embargo, consideró que era adecuado un porcentaje del 2 %, puesto que el incumplimiento principal afectaba a un control auxiliar y se habían adoptado medidas correctivas rápidas y eficaces en cuanto se detectó el problema.
- 51 La Comisión rechaza el argumento del Reino Unido referente a la supuesta desproporción de la corrección aplicada, a saber, que ésta es veintitrés veces superior a la que se habría impuesto si únicamente se hubiera tenido en cuenta el trabajo del inspector de que se trata. La Comisión alega que esta comparación no tiene sentido y señala que se decidió una corrección a tanto alzado a fin de reflejar el impacto probable de las carencias comprobadas sobre los gastos comunitarios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 52 Mediante sus motivos segundo y tercero, el Gobierno del Reino Unido rechaza la aplicación de una corrección a tanto alzado al conjunto de los gastos controlados en la región de que se trata correspondientes a los años 1995 y 1996, así como el porcentaje de corrección del 2 %.

- 53 Por lo que atañe al porcentaje de corrección aplicado, debe recordarse, a la luz del documento nº VI/5330/97 que, cuando no sea posible evaluar con precisión las pérdidas sufridas por la Comunidad, puede pensarse en una corrección a tanto alzado.
- 54 Pues bien, según se desprende de los resultados de las comprobaciones realizadas en 1997 a petición de la Comisión, no se pudo determinar con precisión la amplitud de los errores cometidos en 1996 por el inspector de que se trata ni tampoco los cometidos eventualmente por éste en 1995 o por los demás inspectores en el transcurso de esos dos años.
- 55 En estas circunstancias, es necesario reconocer que la Comisión ha aplicado fundadamente una corrección a tanto alzado al conjunto de las solicitudes de ayuda controladas en la región en cuestión durante los dos años antes mencionados.
- 56 En lo que se refiere al porcentaje de corrección del 2 %, hay que subrayar que se trata del porcentaje aplicable más reducido. Según ha destacado la Comisión, habría podido aplicar un porcentaje de corrección del 5 % considerando las directrices definidas en el documento nº VI/5330/97, pero tuvo en cuenta, en particular, las medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido una vez que se descubrieron los errores cometidos en 1997.
- 57 Habida cuenta de la gravedad de las anomalías comprobadas y de la circunstancia de que el Reino Unido no ha podido presentar pruebas suficientes de que

no se hubieran cometido errores de la misma índole en el transcurso de los años 1995 y 1996 ni por el inspector de que se trata ni por los demás inspectores, debe considerarse que el porcentaje del 2 % no resulta desproporcionado.

- 58 De ello se desprende que deben desestimarse por infundados los motivos segundo y tercero formulados por el Reino Unido.

Sobre el cuarto motivo, basado en vicios sustanciales de forma

Observaciones de las partes

- 59 El Reino Unido sostiene que la Comisión no ha observado las normas de procedimiento contenidas en el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1663/95, según las cuales la Comisión y el Estado miembro interesado mantendrán una reunión bilateral que versará sobre los gastos básicos que la Comisión propone excluir de la financiación y tratarán de llegar a un acuerdo.

- 60 El Reino Unido considera que es contrario a las citadas normas de procedimiento que, a raíz de la reunión bilateral, la Comisión proponga la exclusión de la financiación comunitaria de unas sumas modestas y que, nueve meses después, decida efectuar una exclusión mucho más amplia, determinada sobre una base

completamente distinta y resultante de la intervención de otros servicios de la Comisión que no hayan participado en la reunión bilateral. El Reino Unido añade que, en estas circunstancias, ésta ya no tiene sentido.

- 61 La Comisión manifiesta su disconformidad con el cuarto motivo formulado por el Reino Unido y alega que no ha infringido las normas contenidas en el artículo 8 del Reglamento n° 1663/95. Afirmo en particular que, en su escrito de 12 de diciembre de 1997, notificó correctamente al Reino Unido las irregularidades comprobadas. La Comisión añade que dicho escrito mencionaba su intención de aplicar una corrección para los veinticuatro meses anteriores, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70 y que, por consiguiente, el Reino Unido debía saber que podía aplicarse una corrección del 2 % o, incluso, más importante.
- 62 La Comisión mantiene que se organizó una reunión bilateral con los representantes de la Dirección General de Agricultura, conforme al procedimiento aplicable. La Comisión reconoce que dicha Dirección General, al término de la citada reunión, estimó que la corrección financiera debía aplicarse únicamente a la solicitudes de ayuda controladas por el inspector de que se trata. Sin embargo, la Comisión sostiene que no se trataba más que del punto de vista que la citada Dirección tenía la intención de someter a la Comisión y no de una decisión definitiva.
- 63 El hecho de que la Comisión en pleno haya juzgado que las irregularidades justificaban una corrección más drástica que la prevista inicialmente no priva de su sentido a la reunión bilateral. Esta última permitió un intercambio de puntos de vista en profundidad entre el Reino Unido y la Comisión, lo que, en opinión de esta institución, permitió esclarecer las cuestiones de Derecho y los elementos de hecho.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 64 Mediante este motivo, el Reino Unido afirma que la Comisión ha infringido las normas de procedimiento contenidas en el artículo 8 del Reglamento n° 1663/95 vaciando de su significado la obligación prevista en este artículo de mantener una reunión bilateral.
- 65 Debe observarse que las partes no discuten que se celebró una reunión bilateral entre los representantes de la Dirección General de Agricultura, por un lado, y los representantes del Reino Unido, por otro.
- 66 El extremo controvertido es si dicha reunión bilateral quedó privada de sentido por el hecho de que otros servicios de la Comisión, que no habían participado en la referida reunión, fueran consultados al término de ésta y de que, con posterioridad a dicha consulta, la Comisión presentara unas conclusiones distintas de aquellas que revelaban el punto de vista común al que parecían haber llegado las partes en la reunión.
- 67 A raíz de la citada reunión bilateral, la Comisión indicó, mediante télex de 4 de noviembre de 1998, que tenía la intención de proponer una corrección limitada al 9,45 % de las solicitudes de ayuda controladas por el inspector de que se trata. En dicho télex, en el cual manifestaba su parecer, la Dirección General de Agricultura mencionaba un importe de corrección correspondiente al que el propio Reino Unido había evocado en su escrito de 17 de marzo de 1998 y, por consiguiente, parecía poner de manifiesto la existencia de un punto de vista común a las dos partes. Sin embargo, en su escrito de 2 de agosto de 1999, la Dirección General de Agricultura propuso una corrección mucho más importante, que correspondía al 2 % del conjunto de las solicitudes de ayuda controladas en la región de que se trata.

- 68 Sobre este particular, el hecho de que las conclusiones del escrito de 2 de agosto de 1999 no correspondieran a las expuestas en el télex de 4 de noviembre de 1998 ni tampoco al punto de vista común al que habían llegado las partes en la reunión bilateral no implica necesariamente que ésta hubiera quedado despojada de sentido.
- 69 En efecto, debe considerarse que la reunión bilateral no constituye más que una etapa preliminar a la decisión de la Comisión y que el dictamen que emite al término de una reunión de esta índole no la vincula en el futuro. Además, la Dirección General de Agricultura puede consultar a otros servicios de la Comisión, antes de formalizar sus conclusiones. Cuando la Dirección General de Agricultura vuelve sobre los términos del dictamen que había emitido anteriormente, como ocurre en el presente caso, es necesario reconocer que no se ha concretado acuerdo alguno entre las partes y el Estado miembro afectado puede solicitar aún la incoación de un procedimiento de conciliación.
- 70 Lo que importa es que la reunión bilateral haya permitido un debate contradictorio sobre todos los puntos en litigio y que todos los puntos debatidos en el transcurso de ésta sean tenidos en cuenta por la Comisión en el momento de presentar formalmente sus conclusiones. Sin embargo, la Comisión puede llegar a una apreciación de la amplitud del riesgo para el FEOGA, distinta de la manifestada durante la citada reunión, que la conduzca a proponer una corrección distinta de la prevista inicialmente.
- 71 Pues bien, procede observar que, en el presente caso, tuvo lugar claramente un debate durante la reunión bilateral, en particular sobre las carencias comprobadas y las pérdidas sufridas por el FEOGA, así como sobre la amplitud de la corrección aplicable y que la Comisión tuvo en cuenta los puntos debatidos durante dicha reunión en el momento de presentar formalmente sus conclusiones.

- 72 De esta forma, el mero hecho de que las conclusiones de la Dirección General de Agricultura, adoptadas después de consultar a otros servicios de la Comisión, no correspondan al dictamen que ésta había emitido al término de la reunión bilateral ni tampoco a la posición del Reino Unido no permite considerar que la Comisión haya contravenido lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1663/95, despojando de su sentido a la obligación de mantener una reunión bilateral prevista por esta disposición.
- 73 De ello se desprende que carece de fundamento el cuarto motivo formulado por el Reino Unido.
- 74 Al no haber sido estimado ninguno de los motivos invocados por el Reino Unido, procede desestimar el recurso.

Costas

- 75 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. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino Unido y que han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

Edward

La Pergola

Jann

von Bahr

Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de septiembre de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

M. Wathelet