

# UNA ALTERNATIVA AL PROCEDIMIENTO DE INCUMPLIMIENTO: LAS CORRECCIONES FINANCIERAS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN\*

ANTONIO BUENO ARMIJO

Profesor Ayudante Doctor (Acreditado Contratado Doctor)  
Universidad de Córdoba

Revista de Derecho Europeo 46  
Abril – Junio 2013  
págs. 29 a 76

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. PROCEDIMIENTO DE INCUMPLIMIENTO ESTÁNDAR Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES. II. LAS CORRECCIONES FINANCIERAS EN LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: LIQUIDACIONES CONTABLES Y LIQUIDACIONES DE CONFORMIDAD. III. EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD PARA LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES FINANCIERAS. *1. La necesidad de procedimiento para la imposición de correcciones financieras. 2. Los Estados miembros como únicos responsables de los incumplimientos frente a la Comisión. 3. La iniciación del procedimiento de liquidación de conformidad. 4. Tramitación del procedimiento. A. Incumplimientos de los Estados que dan lugar a la aprobación de liquidaciones de conformidad. B. Carga de la prueba de los incumplimientos. 5. La terminación del procedimiento y la ejecutoriedad de las correcciones financieras. A. El cálculo de las correcciones financieras. B. Causas de justificación de los incumplimientos.* IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD. V. UNA PROPUESTA «LEGE FERENDA»: EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCEDIMIENTO DE INCUMPLIMIENTO ESPECÍFICO FRENTE A LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS NACIONALES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El objetivo del presente trabajo es analizar el sistema de correcciones financieras propio de la Política Agrícola Común, poniéndolo en relación con el procedimiento de incumpli-

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to analyze the system pertaining to financial corrections within the Common Agricultural Policy vis-à-vis the standard infringement procedure

\* Grupo de investigación SEJ-196. Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía P09-SEJ-4843 «La intervención administrativa en el sector agroalimentario». Proyecto de investigación del Plan Nacional DER 2012-35269, Ministerio de Economía y Competitividad «La nueva intervención administrativa en la economía».

miento estándar de los artículos 258-260 TFUE. De este modo, se pretende abordar un ámbito del Derecho de la Unión que, a pesar de la gran litigiosidad que ha generado, ha recibido tradicionalmente poca atención doctrinal o que, cuando la ha recibido, lo ha hecho desde perspectivas más propias de la política o la economía agrícola que del Derecho público. El sistema de correcciones financieras de la PAC constituye un sistema de control y reacción frente a los incumplimientos de los Estados miembros dotado de una regulación y unas características muy especiales. Como resultado, su estudio permite, de manera refleja, profundizar en el estudio del procedimiento de incumplimiento estándar y destacar algunas de sus limitaciones y de sus posibles alternativas.

**PALABRAS CLAVE:** Procedimiento de incumplimiento. Correcciones financieras. Política Agrícola Común.

contained in Articles 258-260 TFEU. The paper thus delves into a field of European Law which, despite its prolific litigiousness, has traditionally received a low amount of interest from academia, which instead of approaching the subject from a Public Law perspective it has typically done so through politics or agricultural economics. The Common Agricultural Policy system of financial corrections constitutes a very specific control and reaction mechanism towards Member States infringements. As a result, its analysis will allow for a deeper understanding of the standard infringement procedure, bringing awareness on its limitations as well as on its possible alternatives.

**KEYWORDS:** Infringement procedure. Financial corrections. Common agricultural policy.

**Fecha recepción original:** Fecha recepción original: 15 de octubre de 2012

**Fecha aceptación:** Fecha aceptación: 14 de diciembre de 2012

## I. INTRODUCCIÓN. PROCEDIMIENTO DE INCUMPLIMIENTO ESTÁNDAR Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Es habitual afirmar que, como parte del sistema de equilibrios entre las Instituciones de la Unión, no corresponde a la Comisión, sino al Tribunal de Justicia, determinar si un Estado miembro ha incurrido en alguna infracción del Derecho de la Unión. No se niega que la Comisión tenga una participación trascendental en el procedimiento de constatación de tales incumplimientos e incluso se puede afirmar que es en su seno donde la Comisión ejerce en toda su extensión su misión de «Guardiana de los Tratados». No obstante, el propio Tribunal de Justicia ha afirmado que, con independencia del papel que a otros actores pueda corresponder, «la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la valoración de su comportamiento solo pueden derivarse de una sentencia del Tribunal de Justicia»<sup>1</sup>. Lo cierto, sin embargo, es que la realidad es otra, algo más matizada.

1. STJCE de 27 de mayo de 1981, *Essevi y Salengo*, as. ac. 142 y 143/80, apartado 16, y STJCE de 22 de febrero de 2001, *Gomes Valente*, C-393/98, apartado 18. La cita completa es: «la Comisión no tiene, en efecto, competencia para determinar de modo definitivo, mediante los dictámenes emitidos en aplicación del artículo 226 CE o mediante otras definiciones de postura en el marco del mismo procedimiento, los derechos y obligaciones de un Estado miembro, ni para darle garantías relativas a la compatibilidad con el Tratado de un determinado comportamiento. Según los artículos 226 CE, 227 CE y 228 CE, la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la valoración de su comportamiento solo pueden derivarse de una sentencia del Tribunal de Justicia».

Debe admitirse, desde luego, que en el procedimiento de incumplimiento ahora regulado en los arts. 258, 259 y 260 TFUE<sup>2</sup>, y al que llamaremos procedimiento de incumplimiento estándar, corresponde al Tribunal de Justicia el monopolio sobre la determinación de incumplimientos por parte de los Estados miembros y sobre la adopción de medidas coactivas para obligar al Estado a poner fin a dicha situación. Pero debe también aclararse que este procedimiento de incumplimiento estándar puede ser objeto de importantes modulaciones y, en ciertos casos, de auténticas derogaciones. Para ocuparnos de estas modulaciones y derogaciones parece necesario recordar, muy brevemente, cuáles son las características básicas del procedimiento de incumplimiento estándar:

- En primer lugar, en el caso de que detecte o tenga conocimiento de la existencia de irregularidades en el comportamiento de los Estados miembros en relación con el Derecho de la Unión, la Comisión procederá a establecer contactos informales con ellos. Tales contactos informales se enmarcan en la relación normal y habitual de intercambio de información entre Comisión y Estados miembros y pueden considerarse, en buena medida, una manifestación del principio general de lealtad institucional o «cooperación leal» (art. 4.3 TUE).
- Únicamente si tras celebrar estos encuentros informales la Comisión sigue teniendo dudas sobre el correcto cumplimiento de sus obligaciones por parte del Estado miembro, y solo si así lo estima oportuno, dará inicio, propiamente, al procedimiento por incumplimiento. Para ello, y en el marco de la llamada fase pre-contenciosa<sup>3</sup>, la Comisión dirigirá una noti-

2. Siguiendo la acertada distinción propuesta por M<sup>a</sup> Dolores BLÁZQUEZ PEINADO, *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2001, nota 41 a p. 31, emplearemos la expresión «procedimiento de incumplimiento» para hacer referencia a todo el conjunto de actuaciones, pre-contenciosas y contenciosas, reservando la expresión «recurso de incumplimiento» para la fase estrictamente judicial, única en la que se interpone, propiamente, un recurso.
3. Consideramos preferible emplear la expresión «fase pre-contenciosa» y no «procedimiento administrativo previo», a pesar de ser esta última la expresión utilizada en las versiones en español de las sentencias del Tribunal de Justicia. Hay dos motivos para ello. En primer lugar, se trata de una inexplicable excepción en relación con lo que ocurre con las demás versiones lingüísticas, que se refieren a esta primera fase como «pre-contenciosa» y no como «administrativa». Así, se habla de *pre-litigation procedure* (versión inglesa), *Vorverfahren* (versión alemana), *procédure précontentieuse* (versión francesa), *fase precontenziosa del procedimento* (versión italiana), *precontentieuze procedure* (versión neerlandesa), *fase pré-contenciosa* (versión portuguesa), etc. En segundo lugar, denominar «procedimiento administrativo previo» a esta primera fase del procedimiento de incumplimiento puede conducir al error de contemplarla como una forma de relación del tipo Poder público-ciudadanos y no como lo que realmente es: una relación del tipo Poder público-Poder público, como revela su contenido, más político-diplomático que estrictamente jurídico. Lo contrario llevaría a una extensión indebida de la normativa propia del procedimiento administrativo general a este ámbito, extensión que, sin embargo, ha sido ya propuesta por parte de la doctrina. En este sentido, Melanie SMITH, *Administrative procedures linked with Article 258 TFUE proceedings: an academic perspective*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-752), pp. 14-15. En sentido opuesto y, por tanto, contrarios a esta indebida extensión, Manuel REBOLLO PUIG y Antonio

ficación formal al Estado miembro en la que le requerirá para que le ofrezca información sobre el posible incumplimiento y para que, en su caso, le ponga fin. En segundo lugar, y todavía dentro de esta misma fase pre-contenciosa, si la Comisión no queda satisfecha con las explicaciones o el comportamiento del Estado, y de nuevo si así lo estima oportuno, podrá dirigirle un dictamen motivado en el que delimitará exactamente el incumplimiento en que estima que ha incurrido, imponiéndole un plazo para ponerle fin. Agotado dicho plazo sin que se haya puesto fin a la situación de supuesto incumplimiento, y una vez más solo si así lo estima oportuno, la Comisión podrá interponer un recurso de incumplimiento ante el TJUE, dando inicio a la fase contenciosa.

- Dado el carácter objetivo del recurso por incumplimiento, la sentencia que en su caso dicte el Tribunal de Justicia tendrá en principio carácter meramente declarativo, limitándose a constatar la existencia del incumplimiento denunciado por la Comisión y a exigir al Estado miembro el fin de dicha situación de incumplimiento. A partir de ese momento, el Estado miembro declarado incumplidor tendrá la obligación de dar cumplimiento a la sentencia dictada. Para el caso de que el Estado miembro tampoco acatara la sentencia, manteniéndose en la situación de incumplimiento por la que ha sido condenado, la Comisión, a pesar de contar con una sentencia favorable a sus pretensiones, no podrá ejecutarla por sus propios medios. En su lugar, solo podrá iniciar un nuevo procedimiento de incumplimiento contra el Estado miembro. En dicho procedimiento se sucederían de nuevo la fase pre-contenciosa y la fase contenciosa. Sin embargo, la sentencia que eventualmente le pusiera fin ya no tendría carácter meramente declarativo, sino que podría imponer al Estado incumplidor, en congruencia con las peticiones que haya formulado la Comisión, una multa coercitiva y la obligación de pagar una suma a tanto alzado, ya sea de manera cumulativa o alternativa.

A partir de este esquema básico, los Tratados introducen algunas variantes que pueden afectar a diversas cuestiones, separándose del procedimiento de incumplimiento estándar<sup>4</sup>. En primer lugar, además de la Comisión, pueden

---

BUENO ARMIJO, *Administrative procedures prior to the action for failure to fulfil an obligation*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-765), pp. 20-23, también publicado como parte de los *Proceedings of the Workshop on «EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects»*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 453.215), pp. 201-205.

4. En un acercamiento pionero entre nosotros a este ámbito, Ricardo ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Ceura, Madrid, 1994, p. 451, catalogó estas variantes como «procedimientos específicos *ratione materiae*». Debe advertirse, sin embargo, que en algún caso puede resultar un poco exagerado hablar de «procedimientos específicos», en tanto que alguno de ellos simplemente suponen una modulación del régimen general. Asimismo, y actualmente, algunas de las excepciones al régimen general (como la prevista en el mismo art. 260.3 TFUE en relación con la transposición de Directivas) no se aplican a un único ámbito material, por lo que tampoco puede hoy día sostenerse que estas especialidades respondan, en todo caso, a criterios *ratione materiae*.

iniciar el procedimiento de incumplimiento otros sujetos: por una parte los demás Estados miembros, quienes gozan de legitimación general para ello (art. 259 TFUE), y por otra parte el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, quienes gozan de una legitimación más restringida [art. 271.a) y d) TFUE]. Se abandona así, al menos parcialmente, el binomio Comisión-Tribunal de Justicia como únicos encargados de perseguir y declarar los incumplimientos de los Estados miembros.

En segundo lugar, incluso cuando es la Comisión quien inicia el recurso por incumplimiento, existen ciertos supuestos en que las reglas para su interposición se simplifican. Tal simplificación consiste, fundamentalmente, en la eliminación de la llamada fase pre-contenciosa. Así se contempla en los artículos 108.2.2° TFUE (incumplimiento de Decisiones de recuperación o supresión de ayudas de Estado), 114.9 TFUE (en relación con el incumplimiento de las normas de armonización del mercado interior) y 348.2 TFUE (relativo al incumplimiento de las normas de mercado interior en materia de armas y material bélico o en situaciones de guerra o graves disturbios internos). Y también se contemplan supuestos de simplificación del procedimiento de incumplimiento estándar en el ámbito de Euratom, tanto en el art. 38 TCEEA (casos urgentes de incumplimiento de normas en materia de radioactividad) como en el art. 82 TCEEA (infracciones en materia de seguridad). Finalmente, también se establece un supuesto de simplificación relativo a la fase de ejecución de sentencias. A este respecto, el art. 260.3 TFUE permite que, cuando se trate de recursos de incumplimiento dirigidos contra Estados miembros que presuntamente hayan incumplido sus obligaciones de informar sobre las medidas de transposición de una Directiva, la Comisión podrá solicitar directamente en el primer recurso que presente ante el Tribunal de Justicia que este imponga una suma a tanto alzado o una multa coercitiva al Estado miembro en caso de que declare que, efectivamente, ha incumplido sus obligaciones.

En tercer lugar, y en relación con ciertos supuestos especiales, cabe incluso la posibilidad de que los incumplimientos del Derecho de la Unión en que incurran los Estados miembros ni siquiera sean perseguidos a través de un recurso por incumplimiento interpuesto ante el Tribunal de Justicia, sino a través de procedimientos específicos tramitados ante otras Instituciones. Ese es el caso del procedimiento de control del déficit público, competencia del Consejo y respecto al cual se excluye expresamente la posibilidad de acudir al procedimiento de incumplimiento estándar (art. 126.9 TFUE)<sup>5</sup>. Y también es el caso

5. Como han advertido Allan ROSAS y Lorna ARMATI, *EU Constitutional Law. An introduction*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2010, p. 237, la importancia de esta exclusión quedó de manifiesto al inicio de la actual crisis económica, cuando se produjeron importantes incumplimientos de sus obligaciones en materia de déficit público por parte de varios Estados miembros en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por su parte, y aunque se trate de una afirmación ciertamente discutible, Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 748, consideran que lo único que, en rigor, prohíbe este artículo a la Comisión es la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia, pero no la tramitación de la fase pre-contenciosa, que seguiría siendo teóricamente posible, aunque, como reconocen los mismos autores, de dudosa utilidad.

de varios procedimientos en los que se permite que los incumplimientos de los Estados miembros puedan ser directamente declarados por la Comisión, mediante la adopción de una Decisión específicamente dirigida a ese fin.

En este último caso también se garantiza la intervención del Tribunal de Justicia, pero únicamente para el supuesto de que el Estado miembro contra el que se ha dirigido la Decisión de la Comisión, y que ya ha sido declarado incumplidor por la misma, decida impugnarla ante un órgano judicial. Se produce, en consecuencia, una derogación del elemento esencial del procedimiento de incumplimiento estándar: ya no es el Tribunal de Justicia quien declara el incumplimiento, sino la propia Comisión, desplazando la actuación del Tribunal a una función revisora.

Curiosamente, este último tipo de procedimiento de incumplimiento fue el primero en aparecer históricamente en el proceso de integración comunitaria, en el marco del Tratado CECA<sup>6</sup>. Sin embargo, con la firma del Tratado CEE y del Tratado CEEA, este procedimiento, aun sin desaparecer, quedaría relegado a una posición marginal frente al procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258, 259 y 260 TFUE. En concreto, en el ámbito de la CEE únicamente se previó la declaración de incumplimiento por parte de la Comisión y el posterior (y eventual) control por parte del Tribunal de Justicia en relación con el transporte (cfr. actual art. 96.2 TFUE) y con el control de las ayudas de Estado (cfr. actuales arts. 106.3 y 108.2.1° TFUE).

Ahora bien, incluso en estos casos las potestades atribuidas a la Comisión tienen una importante limitación, dado que únicamente se le reconocen efectos declarativos. Es decir, si el Estado miembro se niega, por ejemplo, a dar cumplimiento a la Decisión de la Comisión por la que se declara su deber de recuperar ciertas ayudas, concedidas en contravención del Derecho de la Unión, la Comisión no podrá iniciar un procedimiento de ejecución forzosa para dar cumplimiento a su Decisión. Por el contrario, se verá obligada a iniciar, ahora sí, un procedimiento de incumplimiento estándar (arts. 258-260 TFUE).

Esta breve exposición debe, finalmente, completarse con un elemento algo más exótico. Extramuros del Derecho originario se han desarrollado ciertos supuestos en los que también corresponde a la Comisión, y no al Tribunal de Justicia, declarar los posibles incumplimientos del Derecho de la Unión en que hayan incurrido los Estados miembros. Tales supuestos se circunscriben únicamente a ciertas materias, pero algunas de ellas de tanta importancia cuantitativa y cualitativa como la gestión de los fondos agrícolas o de los fondos estructurales. En estos dos últimos ámbitos, en particular, se ha desarrollado desde la

---

6. En concreto, este era el procedimiento diseñado por el art. 88 TCECA para ser aplicado con carácter general, el cual se completaba con la posibilidad de interponer un recurso de plena jurisdicción ante el Tribunal de Justicia y con un rudimentario sistema de ejecución forzosa cuyo ejercicio también se atribuía a la Comisión. Sobre todo ello sigue siendo de especial utilidad la exposición clásica de Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, en especial, pp. 177 y ss.

fundación misma de la Política Agrícola Común y de la Política Regional un sistema mediante el cual la Comisión controla las actuaciones de ejecución de ambas políticas por parte de los Estados miembros, declarando por sí misma los incumplimientos en que hayan podido incurrir y ejecutando, también por sí misma, tales decisiones, sin acudir en ningún momento al procedimiento de incumplimiento estándar de los artículos 258-260 TFUE.

Para ello se recurre al mecanismo conocido con el nombre de «correcciones financieras», en el que encontramos la máxima divergencia posible respecto al procedimiento de incumplimiento estándar. Aquí, sencillamente, se hace falsa la afirmación del Tribunal de Justicia antes transcrita conforme a la cual «la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros y la valoración de su comportamiento solo pueden derivarse de una sentencia del Tribunal de Justicia». Al Tribunal de Justicia le resta, únicamente, el control de las actuaciones de la Comisión adoptando, de nuevo, una función meramente revisora.

Es importante aclarar que el procedimiento de correcciones financieras se aplica a supuestos en los que, en abstracto, sería perfectamente posible acudir al procedimiento de incumplimiento estándar. Las correcciones financieras tienen por objeto reaccionar frente a actuaciones administrativas de los Estados miembros que se consideran contrarias al Derecho de la Unión y que provocan perjuicios en el presupuesto comunitario. Pudiera parecer que este tipo de actuaciones, en principio menores y en ocasiones agotadas en el tiempo, no entrarían en el objeto del procedimiento de incumplimiento estándar, pero nada más lejos de la realidad.

En principio, nada impide que las irregularidades administrativas de los Estados miembros puedan ser atacadas mediante un recurso por incumplimiento, incluso cuando se trate de irregularidades administrativas que se han agotado en sí mismas y que no se prolongan en el tiempo<sup>7</sup>. Del mismo modo, resulta también irrelevante que estas irregularidades se produzcan en el marco de la gestión y ejecución del presupuesto comunitario, del que la Comisión es responsable en última instancia (art. 317 TFUE). De hecho, cuando los Estados miembros incumplen sus obligaciones en relación con el arancel aduanero co-

---

7. En este sentido, la STJCE de 18 de marzo de 1992, *Comisión c. España*, as. C-24/91, condenó a España por infringir la normativa comunitaria en materia de contratación pública por unos hechos consistentes, exclusivamente, en que la Universidad Complutense había adjudicado de manera directa (en lugar de por concurso) la contratación de unas obras para la ampliación y reforma de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y de la Escuela de Trabajo Social. Más recientemente, la STJUE de 20 de mayo de 2010, *Comisión c. España*, as. C-308/08, resolvió un recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión contra España por considerar que el proyecto de acondicionamiento del camino rural de Villamanrique de la Condesa (Sevilla) a El Rocío (Huelva), que atraviesa parcialmente el Parque Nacional de Doñana (inscrito como Lugar de Importancia Comunitaria a efectos de la «Directiva Hábitat») se había realizado sin que se tomaran todas las medidas necesarias para evitar que se produjesen efectos negativos sobre el medio ambiente y, en particular, para evitar que se atropellaran lince ibéricos.

mún, respecto al cual actúan como simple Administración indirecta, la Comisión únicamente puede reaccionar contra ellos a través del procedimiento de incumplimiento<sup>8</sup>.

Nada impide tampoco que pueda acudir al procedimiento de incumplimiento si estas irregularidades administrativas vinculadas al presupuesto comunitario se producen, en concreto, en el ámbito de la PAC<sup>9</sup>. Es más, esa debería ser la opción lógica derivada de los Tratados. Cuestión distinta es que la utilización del procedimiento de incumplimiento resulte poco o nada operativa para la adecuada gestión del sistema de financiación agrícola comunitario<sup>10</sup>. En todo caso, ambas formas de control de los incumplimientos de los Estados miembros son compatibles entre sí<sup>11</sup>.

8. Por ejemplo, en el supuesto enjuiciado por la STJCE de 18 de octubre de 2007, *Comisión c. Dinamarca*, as. C-19/05, la Comisión reclamó a (y obtuvo de) Dinamarca la suma de 18.687.475 DKK, más intereses de demora, por haber eximido incorrectamente a una empresa importadora del pago de los derechos de importación que le correspondía pagar. Ante un supuesto sustancialmente idéntico, la STJCE de 15 de noviembre de 2005, *Comisión c. Dinamarca*, as. C-392/02, aps. 30-34, ya había aclarado expresamente que lo que ejerce la Comisión en estos casos no es un recurso de indemnización basado en una infracción del Código aduanero, sino un verdadero recurso de incumplimiento.
9. David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», *Actualidad Administrativa*, nº 4 (febrero 2011), p. 411, acepta expresamente que, en estos casos, «aun cuando no es habitual, la Comisión Europea también podría iniciar el procedimiento por incumplimiento frente a los Estados miembros». Yendo aún más lejos, algún autor parece asumir que el modo normal de reaccionar frente a los incumplimientos de los Estados en relación con las obligaciones derivadas de la PAC debería ser el recurso de incumplimiento. En este sentido, Alberto BALLARÍN MARCIAL, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, p. 305.
10. De hecho, este sistema tampoco parece muy operativo para controlar otras formas de ejecución del presupuesto comunitario, como la adecuada aplicación del arancel aduanero común. A este respecto, baste señalar que en la STJCE de 15 de noviembre de 2005, *Comisión c. Dinamarca*, as. C-392/02, antes citada, la Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra Dinamarca para exigirle la suma de 140.409,60 DKK más intereses de demora, lo que equivalía apenas a unos 18.000 euros. El elevado coste en medios materiales y humanos que debió suponer para la Comisión afrontar este procedimiento fue, sin duda, mucho mayor que la ganancia monetaria que finalmente consiguió.
11. Desde luego, debe coincidir con Nicolás LÓPEZ DE COCA y Luis GONZÁLEZ-QUEVEDO, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, cit., p. 323, en que «la decisión de imputar la irregularidad al Estado miembro [a través de un procedimiento de liquidación de conformidad] no prejuzga el derecho de la Comisión de incoar un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 169 del Tratado [actual art. 258 TFUE] en relación con la no recuperación de todo o parte del importe correspondiente a la irregularidad». Del mismo modo, sobre la compatibilidad entre los distintos mecanismos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Unión a los Estados miembros, vid., Luca PRETE y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», *Common Market Law Review*, 47 (2010), p. 9.

En definitiva, el legislador ha optado por establecer un mecanismo de control de los incumplimientos estatales distinto e independiente del procedimiento de incumplimiento estándar, a pesar de que este último debería ser, en principio, el que se aplicara a las irregularidades cometidas por los Estados miembros en ejecución de la Política Agrícola Común y de la Política Regional<sup>12</sup>.

El objetivo del presente trabajo es analizar el sistema de correcciones financieras propio de la Política Agrícola Común, poniéndolo en relación con el procedimiento de incumplimiento estándar de los artículos 258-260 TFUE. De este modo, se pretende abordar un ámbito del Derecho de la Unión que ha recibido tradicionalmente poca atención doctrinal o que, cuando la ha recibido, ha sido desde perspectivas más propias de la política o la economía agrícola que del Derecho público<sup>13</sup>. Y ello, a pesar de la gran litigiosidad que ha generado desde la misma puesta en marcha de la PAC<sup>14</sup>. De este modo, se pretende,

---

Asimismo, cabe recordar, por lo ilustrativo, el supuesto de hecho resuelto por la STJCE de 7 de febrero de 1979, *Francia c. Comisión*, as. ac. 15 y 16/76. En los hechos, y como consecuencia de la abundante cosecha de 1970/71, el Consejo acordó establecer un sistema de ayudas a la destilación de vino de mesa con el fin de reducir la oferta del producto en el mercado y garantizar unos precios mínimos. Francia consideró insuficientes esos precios mínimos y los importes de las ayudas fijados, estableciendo un complemento de ayuda con fondos nacionales. La Comisión consideró que dicha medida era incompatible con la normativa comunitaria, por lo que en julio de 1972 inició contra Francia un procedimiento de incumplimiento. No obstante, en mayo de 1973, y a la vista de que las medidas adoptadas por Francia ya habían sido retiradas, la Comisión decidió desistir del recurso, si bien indicando a Francia que esta decisión no prejuzgaba el cierre definitivo de las cuentas de FEOGA. De este modo, mediante la Decisión 76/148/CEE, de 2 de diciembre de 1975, la Comisión se negó a que FEOGA asumiese la cantidad de 72.590.447.90 francos franceses, pagados por las autoridades francesas en concepto de ayuda a la destilación de vino. Frente a la alegación de Francia de que esta Decisión había venido a reabrir un recurso de incumplimiento ya concluido, el Tribunal de Justicia declaró que «los dos procedimientos son independientes uno de otro, dado que persiguen fines distintos y se rigen por normas diferentes».

12. Así lo afirman, rotundamente, Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, cit., p. 752, quienes reconocen abiertamente que en el ámbito de la gestión financiera existe un sistema de control de la Comisión sobre los Estados miembros alternativo al previsto en los arts. 258-260 TFUE.
13. Así lo denuncia expresamente Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 57, quien recuerda que los sistemas de gestión compartida de la PAC (y de los fondos estructurales) plantean problemas únicos desde la perspectiva de la ley y la Administración en la Unión Europea y quien achaca a la complejidad de la regulación agrícola, al menos parcialmente, el abandono de esta materia por parte de quienes se han ocupado del estudio del régimen general del procedimiento de incumplimiento.
14. Esta litigiosidad se deriva fundamentalmente de la importancia económica de las correcciones financieras y su notable repercusión tanto en el presupuesto comunitario como en los presupuestos nacionales. En relación con el presupuesto comunitario, y de conformidad con las últimas cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea publicadas, correspondientes al ejercicio financiero de 2011 (DOUE C n° 348, de 14 de noviembre de 2012, p. 1), entre 1999 y 2011 solo las correcciones financieras efectivamente recuperadas ascendieron a 7.117 millones de euros. Como advierte David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», cit., pp.

de manera refleja, profundizar en el estudio del procedimiento de incumplimiento estándar y destacar algunas de sus limitaciones y de sus posibles alternativas.

## II. LAS CORRECCIONES FINANCIERAS EN LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN: LIQUIDACIONES CONTABLES Y LIQUIDACIONES DE CONFORMIDAD

Las Comunidades Europeas, primero, y la Unión Europea, en la actualidad, desplegaron un doble modelo de Administración pública para la ejecución de las políticas comunitarias. Por un lado, se previó la existencia de una Administración directa, formada por funcionarios comunitarios y de ámbito y dimensiones muy reducidas, cuya actuación debía tener carácter excepcional. Por otro lado, se estableció que, como regla general, el sistema administrativo comunitario se desplegaría a modo de Administración indirecta, valiéndose de las Administraciones públicas ya existentes en los Estados miembros. Tal sería el origen de la distinción entre Administración directa y Administración indirecta<sup>15</sup>.

Debe advertirse, sin embargo, que la Administración indirecta nunca ha implicado la total desvinculación entre Administraciones nacionales e Instituciones comunitarias. Antes al contrario, el modelo de Administración indirecta exige, como requisito mínimo para asegurar la eficacia del Derecho de la Unión, una intensa actividad de control y dirección por parte de los órganos comunitarios. La clave de la Administración indirecta no se encuentra, por tanto, en la independencia de las Administraciones nacionales (ni en la soberanía de los Estados miembros en los que se insertan), sino en la existencia de unos órganos rectores supranacionales que se valen de la estructura administrativa de los Estados miembros para la ejecución de sus políticas, haciendo de estos sus brazos ejecutores<sup>16</sup>. Así ha sido siempre, precisamente, en materia agrícola y en materia de fondos estructurales, en los que la regla general es la gestión descentralizada por las Administraciones nacionales, si bien «atenuada por la importante función de dirección y control que se encomienda a la Comisión Europea»<sup>17</sup>.

---

409-410, se trata de una forma indirecta, pero muy indicativa, de medir la importancia del control de los fondos europeos.

15. Con gran acierto se ha criticado esta terminología, ajena al vocabulario administrativo español, para el que ejecución directa es la llevada a cabo por una Administración general o territorial y ejecución indirecta la que se realiza a través de Administración instrumental o institucional, lo que lleva a que la ejecución del Derecho comunitario realizada por Agencias comunitarias, que para el Derecho Administrativo español sería un ejemplo claro de «administración indirecta», deba ser considerada, sin embargo, «ejecución directa». En este sentido, Ángel Manuel MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 34.
16. Claudio FRANCHINI, «I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n° 3/2002, pp. 651-654.
17. David ORDÓÑEZ SOLÍS, «La gestión y el control de los fondos estructurales europeos en España», *Revista del Poder Judicial*, n° 63 (III-2001), p. 28. De este modo, y como ha indicado el mismo autor en otro lugar, los dos principios que articulan la gestión de los fondos europeos por las Administraciones nacionales serían el principio de auto-

De este modo, la mayor parte de la gestión del sistema de ayudas agrícolas comunitarias se realiza a través de las Administraciones nacionales, que actúan como órganos comunitarios, en virtud de un «desdoblamiento funcional»<sup>18</sup>, pero sin dejar por ello de ser órganos nacionales. Su papel, de algún modo, es el de mediadoras entre la Unión y los ciudadanos. Por una parte, actúan bajo la dirección, el control y la supervisión de la Comisión, aunque sin tener vinculación jerárquica con ella<sup>19</sup>. Por otra parte, son quienes mantienen relaciones directas con los administrados: reciben sus solicitudes de ayuda, que ellas mismas conceden y abonan o deniegan, y los someten a actuaciones de control e inspección, exigiéndoles, en su caso, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas e incluso imponiéndoles sanciones por comportamientos tipificados como infracciones.

Ahora bien, una cosa es la realización de las actuaciones materiales relativas a las ayudas agrícolas y otra muy distinta el origen de los fondos que sufragan tales ayudas. En efecto, uno de los cuatro pilares en los que se basa el diseño originario de la PAC es el principio de solidaridad financiera, que impone que los gastos agrícolas causados por la puesta en marcha y desarrollo de sus mecanismos de intervención sean asumidos por el presupuesto comunitario, es decir, por todos los Estados miembros, aunque no haya una correlación exacta entre las contribuciones de cada uno de ellos y las ventajas efectivamente obtenidas<sup>20</sup>. Este principio debe hacerse compatible, al mismo tiempo, con el modelo administrativo básico elegido para la gestión de la PAC: la Administración indirecta. De este modo, las Administraciones nacionales no solo se encargan de la ejecución administrativa de la PAC, sino también de la ejecución de una parte esencial del presupuesto comunitario.

---

mía de las autoridades nacionales y el principio de colaboración entre estas y la Comisión, vid., David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», cit., p. 497.

18. Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, *La politique agricole commune en question*, Éditions A. Pédone, París, 1982, p. 207.
19. La aclaración es importante, puesto que la ausencia de una verdadera relación jerárquica implica, como destaca Daniele BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, Bruselas, 2006, p. 429, que la Comisión no puede dirigir a las Administraciones nacionales instrucciones de servicio propiamente dichas, sino, a lo sumo, recomendaciones. Del mismo modo, esta independencia orgánica (que no funcional) es la que permite, por un lado, la existencia de un régimen de responsabilidad exigible a los Estados miembros por parte de la Comisión (lo que constituye, propiamente, el régimen de las correcciones financieras) y, por otro, que sea el juez nacional, y no el juez comunitario, el que resuelva los conflictos entre Administración pública y operadores agrícolas nacionales en relación con la concesión de ayudas.
20. Vid., Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p. 55. Los otros tres principios originarios básicos de la PAC serían los de libre circulación de productos agropecuarios, unidad de mercado y preferencia comunitaria. Un temprano acercamiento a ellos en nuestra doctrina en Norberto CASTILLA GAMERO y Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Santiago MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, t. III, Civitas, Madrid, 1986, p. 313.

Esta ejecución presupuestaria se caracteriza, en primer lugar, por la existencia de Fondos presupuestarios específicamente encargados de sufragar los gastos agrícolas. A la vista del importante número de actuaciones que debían llevarse a cabo y de la imprevisibilidad de buena parte de las mismas, sujetas a las fluctuaciones de los mercados agrícolas, se consideró oportuno, ya en los primeros momentos del establecimiento de la PAC, diseñar una herramienta de gestión suficientemente flexible. Dicha herramienta fue, originariamente, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sustituido desde 2005 por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA) y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER)<sup>21</sup>. Ninguno de los tres Fondos ha tenido ni tiene personalidad jurídica ni una estructura administrativa propias. Están conformados por el conjunto de créditos relativos a la PAC previstos en el presupuesto de la Unión (son, por tanto, partes del presupuesto general de las Comunidades Europeas, en expresión del art. 2.2 Reglamento n° 1290/2005) y se caracterizan, simplemente, por estar sometidos a un modo especial de gestión presupuestaria, la gestión compartida, y por contar por un Comité específico para su gestión (el «Comité de fondos» creado por el art. 41 Reglamento n° 1290/2005), formado por representantes de los Estados miembros y presidido por un miembro de la Comisión<sup>22</sup>.

Terminado el periodo transitorio de instauración de la PAC, y a partir de la entrada en vigor del Reglamento del Consejo n° 729/70, de 21 de abril, sobre financiación de la PAC (en adelante, Reglamento n° 729/70), el sistema de financiación de las ayudas e intervenciones agrícolas se basó en adelantos mensuales, entregados por la Comisión a los Estados miembros sobre las previsiones de gastos que estos le ofrecían<sup>23</sup>. Al final de cada ejercicio anual, los Estados miembros debían justificar los gastos en que habían incurrido efectiva-

21. El FEOGA fue establecido mediante el Reglamento del Consejo 25/62, de 4 de abril (DO L n° 30, de 20 de abril de 1962), su derogación y sustitución por el FEAGA y el FEADER se produjo en virtud del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (en adelante, Reglamento n° 1290/2005).
22. Alfredo FIORITTO, «Agricultura», en Mario P. Chiti y Guido Greco (dirs.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, T. I, 2ª ed., Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 34. Claude BLUMANN, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, París, 1996, pp. 431 y 433. Colette CONSTANTINIDES-MEGRET, *La politique agricole commune en question*, cit., p. 197. Laurent BEURDELEY, *Politique agricole commune et fraudes aux dépenses agricoles de l'Union Européenne*, L'Harmattan, París, 1998, p. 97. Esta misma caracterización puede también afirmarse de otros fondos comunitarios, como los Fondos Estructurales, David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», cit., p. 403. Para una exposición de la ejecución financiera de la PAC como ejemplo de ejecución conjunta del presupuesto europeo, vid., Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 65 y 445-449.
23. La prefinanciación que implicaban estos adelantos mensuales se entendió originariamente como un corolario del principio de «financiación total», que presidiría la actuación del FEOGA, vid., Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura española y europea*, cit., p. 76.

mente, procediéndose a una liquidación de cuentas en la que se verificaba la corrección de los gastos alegados y se determinaba su saldo deudor o acreedor en relación con la Comisión. Se trataba no solo de un cierre de ejercicio contable, sino de un verdadero control de legalidad, realidad y regularidad de los gastos.

Hasta 1995, el Reglamento nº 729/70 establecía que la liquidación de cuentas por parte de la Comisión debía producirse antes del 31 de diciembre del año siguiente a aquel al que iba referido el ejercicio. Para ello, los Estados miembros debían presentar las cuentas de sus organismos pagadores antes del 31 de marzo. Pero estas liquidaciones de cuentas, sin embargo, raramente se produjeron dentro de plazo. Ello se debió, durante los primeros años de aplicación del sistema, a la falta de efectivos suficientes en la Comisión para llevar a cabo las actuaciones de liquidación de cuentas anuales<sup>24</sup>. Como resultado, la Comisión empleaba entre seis y siete años en verificar la corrección de los gastos en que habían incurrido los Estados miembros y en liquidar cada ejercicio, vulnerando la indicada previsión de que estas liquidaciones se realizaran, a más tardar, dentro del año posterior a aquel en se realizó el gasto. Así, la liquidación de cuentas correspondiente a 1973 no se terminó hasta 1979 y la correspondiente a 1974 hasta 1980. La situación fue mejorando paulatinamente, pero se mantuvieron los retrasos, achacables tanto a la persistente falta de efectivos en la Comisión, como al retraso de los propios Estados miembros en presentar las cuentas de sus organismos pagadores<sup>25</sup>.

Esta situación condujo a que en 1995 se acometiera un importante cambio en el modelo de liquidación de cuentas. De este modo, además de otras medidas de racionalización y simplificación en las Administraciones nacionales (obligación de que los Estados miembros acreditaran expresamente a sus organismos pagadores; creación obligatoria de un organismo de coordinación en caso de que se autorizara más de un organismo pagador dentro del mismo Estado; certificación de las cuentas de los organismos pagadores por un organismo certificador funcionalmente independiente), se estableció un sistema de doble liquidación: por un lado, una liquidación contable, realizada anualmente sobre los datos presentados por los organismos nacionales, sin comprobaciones materiales (*accounting*); por otro lado, un número indeterminado de liquidaciones de conformidad, realizadas en un plazo de hasta cuatro años a partir del cierre del ejercicio al que fueran dirigidas y basadas en las verificaciones materiales realizadas por la Comisión sobre el grado de cumplimiento efectivo de la normativa agrícola por parte de los Estados miembros al conceder ayudas (*compliance*).

Asimismo, ya antes, en 1987, el sistema de adelantos había estado a punto

24. Según revela FLAESH-MOUGIN, «La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire», *Cahiers du droit européen*, 1983, nº 36, en 1981 solo seis funcionarios estaban destinados a esta tarea. *Apud* Laurent BEURDELEY, *Politique agricole commune et fraude...*, cit., p. 102.
25. Laurent BEURDELEY, *Politique agricole commune et fraude...*, cit., p. 103. Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, cit., pp. 350-351. Paul Craig, *EU Administrative Law*, cit., pp. 61 y 64.

de hacer quebrar a la Comisión, lo que obligó a adoptar, por un lado, medidas de emergencia para evitar su colapso financiero –en concreto, la aprobación del Reglamento del Consejo n° 3183/87, de 19 de octubre, que impuso a los Estados la cobertura de los gastos agrícolas correspondientes a los dos últimos meses del año 1987–, y por otro lado, a modificar el sistema de financiación hasta entonces vigente. Como resultado, el Reglamento del Consejo n° 2048/88, de 24 de junio, estableció que los adelantos mensuales de la Comisión tendrían lugar dos meses después de que se hubieran hecho efectivos los pagos por parte de los organismos pagadores nacionales. Así, los organismos pagadores nacionales pasaron a ser quienes adelantaban los pagos a los agricultores nacionales con sus propios fondos y los «adelantos» comunitarios se convirtieron en realidad en simples reembolsos<sup>26</sup>.

Toda esta evolución culmina en la actualidad en el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (en adelante, Reglamento n° 1290/2005), que ha mantenido en lo esencial el esquema expuesto. De este modo, en caso de que la Comisión descubra la existencia de irregularidades o incumplimientos de las obligaciones que recaen sobre los Estados miembros, puede adoptar diferentes medidas de reacción:

En primer lugar, y con carácter cautelar, puede suspender o reducir los pagos mensuales, según se establece en los arts. 17 y 17 bis Reglamento n° 1290/2005, en relación con los gastos efectuados con cargo al FEAGA, y en el art. 27 bis Reglamento n° 1290/2005, en relación con los gastos efectuados con cargo al FEADER.

En segundo lugar, y ya con carácter definitivo, la Comisión puede realizar una liquidación en la que excluya de la financiación comunitaria los gastos en que hayan incurrido los Estados miembros al incumplir sus obligaciones en materia agrícola. En este segundo supuesto caben de nuevo dos posibilidades. En caso de que las irregularidades se detectaran dentro del ejercicio en curso, la exclusión se produciría dentro de la liquidación contable anual. En caso de que el descubrimiento de las irregularidades se produjese cuando el ejercicio ya hubiera concluido (y, por tanto, una vez realizada la liquidación contable anual), lo que constituye el caso habitual, se podría proceder a una liquidación de conformidad (art. 31 Reglamento n° 1290/2005). En este último supuesto, la Comisión adoptaría una «corrección financiera» pues, literalmente, se viene a corregir la situación financiera establecida en los adelantos mensuales y en la liquidación contable anual.

Como se desprende de lo expuesto, liquidaciones contables y liquidaciones de conformidad son independientes entre sí, no estando vinculadas las segundas

26. Claude BLUMANN, *Politique agricole commune...*, cit., p. 454. René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Administrative Law of the European Community in the field of Agriculture*, Kluwer, Deventer-Boston, 1994, p. 192. Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura española y europea*, cit., nota 201 a p. 76.

a los resultados de las primeras<sup>27</sup>. Aun más, mientras la liquidación contable se produce necesariamente con una regularidad anual, las liquidaciones de conformidad no están sujetas a periodicidad alguna, produciéndose, únicamente, cuando se descubren los hechos (las irregularidades) que dan lugar a su adopción y pudiendo ir referidas a actuaciones que abarquen más de un ejercicio, lo que suele ser habitual. Como resultado, la importancia cuantitativa de las liquidaciones de conformidad es considerablemente mayor que la de las liquidaciones contables, cuya repercusión en el presupuesto, sin embargo, tampoco es desdeñable<sup>28</sup>.

Cuando la Comisión adopta una corrección financiera por la que se exclu-

27. En efecto, el resultado del procedimiento de liquidación contable no impide un resultado distinto como consecuencia de un procedimiento (o varios) de liquidación de conformidad posterior. Debe atenderse a que la liquidación contable está marcada por un claro sello de provisionalidad, determinado por la obligación de que deba aprobarse dentro de un plazo fijo (antes del 30 de abril del año siguiente al ejercicio correspondiente) y sobre datos e informaciones limitados (la información suministrada por los Estados miembros).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las liquidaciones contables se limitan a comprobar «la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas de los organismos pagadores. [Mientras que] La legalidad y regularidad de los pagos subyacentes ("cuestiones de conformidad") no son objeto de las pruebas de confirmación de los organismos certificadores, los cuales no suelen controlar sobre el terreno las solicitudes de ayuda. En consecuencia, las decisiones financieras no implican que el gasto "liquidado" esté libre de pagos irregulares», Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, *Informes anuales relativos al ejercicio 2007*, aprobados los días 24 y 25 de septiembre de 2008, punto 5.41. Cabe retener, sin embargo, que en su respuesta a este punto del Informe la Comisión aclara que «la garantía otorgada en materia de auditoría no se limita únicamente a los aspectos puramente contables. Cada certificado implica también un dictamen que indica si el sistema de control interno del organismo pagador ha funcionado de manera satisfactoria durante el ejercicio en cuestión, y, en este contexto, también se evalúan las comprobaciones *in situ*». Es decir, los organismos certificadores de los Estados miembros comprueban que los organismos de control de los mismos Estados han realizado el número mínimo de inspecciones a las que vienen obligados.

Todo esto explica que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia viniera afirmando, frente a las alegaciones de los Estados miembros de que las correcciones financieras dirigidas contra ellos vulneraban el principio *venire contra factum proprium non valet*, que «si el procedimiento de liquidación no ha finalizado aún y los resultados que aporta no han podido ponerse en práctica, la Comisión puede aprobar las cuentas conforme a las informaciones obtenidas durante el procedimiento de liquidación, reservándose la posibilidad de corregir esta decisión en el marco de una liquidación ulterior», STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 164. El actual art. 30.2 Reglamento n° 1292/2005 *in fine*, afirma además, por si aun quedara alguna duda, que «la decisión [de liquidación de cuentas] se tomará sin perjuicio de las decisiones que se tomen posteriormente en virtud del artículo 31», donde se regulan, precisamente, las liquidaciones de conformidad.

28. Durante el ejercicio 2011, la Comisión acordó correcciones financieras a través de liquidaciones de cuentas por un valor de 63 millones de euros (frente a los 33 de 2010), mientras que las correcciones financieras correspondientes a liquidaciones de conformidad ascendieron a 733 millones de euros (frente a los 1.022 de 2010). Comisión Europea, *Cuentas anuales de la Unión Europea – Ejercicio financiero 2010*, DOUE C n° 348, de 14 de noviembre de 2012, p. 57.

yen de la financiación comunitaria gastos en los que hayan incurrido los Estados miembros y que previamente les hayan sido abonados por la Comisión, los Estados miembros están obligados a devolverlos. Para hacer efectiva dicha devolución, sin embargo, será la propia Comisión la que se encargue de su ejecución, deduciendo las cantidades fijadas en la corrección financiera de los pagos mensuales siguientes.

De este modo, la Comisión determina por sí misma si ha existido una irregularidad en la actuación de los Estados miembros en tanto que Administraciones encargadas de aplicar la PAC, determina también por sí misma el perjuicio financiero que dicha irregularidad ha podido causar al presupuesto comunitario y, finalmente, procede a hacer efectivo, por sus propios medios, el cobro de la cantidad así fijada. La base de todo el mecanismo se encuentra en el incumplimiento, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones de Derecho de la Unión. La peculiaridad se encuentra en que, frente al procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE, al que según indicamos podría acudir perfectamente, es la Comisión la encargada de su control efectivo.

Pero la existencia de un procedimiento de incumplimiento distinto, en el que todo el protagonismo recae en la Comisión, no significa que esta última actúe con plena discrecionalidad. Muy al contrario, el procedimiento de liquidación de conformidad (del que se deducen, en su caso, las correcciones financieras) se encuentra minuciosamente regulado con el fin de conceder a los Estados miembros contra los que se dirige suficientes garantías de defensa. Asimismo, la nutrida jurisprudencia recaída en relación con las liquidaciones de conformidad impugnadas por los Estados miembros ha ayudado a perfilar y aclarar muchos de los trámites y garantías de este procedimiento.

### III. EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD PARA LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES FINANCIERAS

#### 1. LA NECESIDAD DE PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES FINANCIERAS

El art. 31 Reglamento n° 1290/2005 establece la necesidad de seguir un procedimiento escrito como requisito inexcusable para la válida adopción de una decisión de liquidación por parte de la Comisión. En concreto, el art. 31.3 Reglamento n° 1290/2005 consagra la necesidad de que se sustancie un procedimiento contradictorio, en el seno del cual deben salvaguardarse las garantías y derechos de defensa de los Estados miembros, de conformidad con lo previsto en dicho artículo y en sus normas de desarrollo, contenidas en lo esencial en los arts. 11 a 16 Reglamento 885/2006<sup>29</sup>.

29. Reglamento (CE) n° 885/2006, de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del FEADER.

Tanto la ausencia de procedimiento como la falta de alguno de sus trámites esenciales dará lugar a la nulidad de la Decisión de liquidación de conformidad adoptada por la Comisión<sup>30</sup>. En el bien entendido, eso sí, de que se produzca una verdadera indefensión material, y no una simple contravención formal sin relevancia sustantiva alguna para los derechos de defensa del Estado miembro implicado<sup>31</sup>. Se trata, cabe indicar, de la misma regla que rige también en la fase pre-contenciosa del procedimiento de incumplimiento estándar<sup>32</sup>.

## 2. LOS ESTADOS MIEMBROS COMO ÚNICOS RESPONSABLES DE LOS INCUMPLIMIENTOS FRENTE A LA COMISIÓN

Tanto las liquidaciones de conformidad como las correcciones financieras que, en su caso, pueda adoptar la Comisión, se dirigen exclusivamente a los Estados miembros. Y ello con independencia de que los causantes concretos de las irregularidades hayan podido ser otros órganos infraestatales. Se trata de un nuevo punto en común con el procedimiento de incumplimiento estándar, el cual se dirige también únicamente contra los Estados miembros, con independencia de que la instancia nacional concreta causante del incumplimiento sea un poder público central, regional o local, un ente constitucionalmente independiente e incluso compañías privadas si su actuación infractora del Derecho comunitario es ejercida por mandato de un poder público<sup>33</sup>. La distribución de

- 
30. Según ha señalado repetidamente la jurisprudencia del 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 deben disponer de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista», STPI de 1 de julio de 2009, *España c. Comisión*, as. T-259/05, con cita de las STJCE de 29 de enero de 1989, *Grecia c. Comisión*, C-61/95, ap. 39, y de 14 de diciembre de 2000, *Alemania c. Comisión*, C-245/97, ap. 47.
31. Como ha matizado la jurisprudencia, «la Comisión está obligada a respetar, en las relaciones con los Estados miembros, las condiciones que ella misma se ha impuesto mediante los reglamentos de desarrollo. Sin embargo, los Estados miembros no pueden adoptar, en sus relaciones con la Comisión, posiciones puramente formalistas, si de los hechos del caso se deduce que sus derechos han quedado totalmente protegidos», STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 93. Así ocurría, precisamente, en el supuesto enjuiciado por la citada sentencia, en que a pesar de no haberse notificado la comunicación escrita prevista en el antiguo art. 5.2.c) Reglamento nº 729/70 (precedente del actual Reglamento nº 1290/2005), sí se le había notificado al Gobierno español un escrito en el que se le comunicaban claramente las reservas de la Comisión respecto a ciertos gastos y las correcciones que probablemente se adoptarían con respecto al ejercicio 1996 en el sector del aceite de oliva.
32. En efecto, iniciada la fase pre-contenciosa, la falta del requerimiento o carta de emplazamiento supone una irregularidad que conllevaría la inadmisibilidad de la posterior demanda (STJCE de 25 de abril de 1996, *Comisión c. Luxemburgo*, as. C-274/93, aps. 13-14). Ahora bien, los defectos que pudiera incluir el requerimiento, como la falta de concreción de los hechos imputados, pueden subsanarse con otras actuaciones de modo que no se cause una indefensión material. Por ejemplo, completándolas con cartas de emplazamiento complementarias o incluso anteriores al propio requerimiento (STJCE de 15 de diciembre de 1982, *Comisión c. Dinamarca*, as. 211/81, ap. 11).
33. Vid., a este respecto, Luca PRETE y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», cit., p. 26, y la ilustrativa jurisprudencia allí citada. Es posible, sin em-

la carga financiera que supongan las correcciones acordadas por la Comisión contra el Estado miembro resta como una cuestión de orden estrictamente nacional<sup>34</sup>.

Junto a lo anterior, debe aclararse que el sistema de correcciones financieras no se dirige en principio contra los beneficiarios finales de las ayudas comunitarias, esto es, contra los ciudadanos perceptores de las ayudas, sino contra los Estados miembros que las han concedido. En efecto, el sistema de protección de los intereses financieros comunitarios en relación con la PAC se encuentra desdoblado en dos niveles.

En primer lugar, a los Estados miembros corresponde «cerciorarse de la realidad y regularidad» de los pagos realizados a los administrados, «prevenir y tratar las irregularidades» y «recuperar los importes perdidos como conse-

---

bargo, que exista una excepción a esta regla general de imputación única del incumplimiento a los Estados miembros en el procedimiento de incumplimiento estándar. La doctrina parece haber pasado por alto que el art. 271.d) TFUE *in fine*, tras admitir que el BCE puede iniciar procedimientos de incumplimiento en caso de que los bancos centrales nacionales no respeten «las obligaciones que se derivan de los Tratados y de los Estatutos del SEBC y del BCE», establece que «si el Tribunal declara que *un banco central nacional ha incumplido* una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, *dicho banco* estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal». La declaración de incumplimiento y la obligación de cumplir no parecen referirse, por tanto, al Estado miembro, sino al propio banco central.

Esta opción parece una consecuencia razonable de la independencia que se exige a estas instituciones. Sin embargo, al mismo tiempo, supone un reconocimiento, por parte de los Tratados, de que pueden existir órganos que gocen de una independencia reforzada cuyos incumplimientos no pueden hacerse recaer en su Estado miembro de origen. De entenderlo así, habría que juzgar como incongruente y absolutamente desorbitada la posibilidad de condenar a los Estados miembros en el seno de un recurso de incumplimiento por la actuación de sus jueces y tribunales, posibilidad que, sin embargo, fue teóricamente aceptada en la STJCE de 9 de diciembre de 2003, *Comisión c. Italia*, as. C-129/00, expresamente aplicada en la STJCE de 12 de noviembre de 2009, *Comisión c. España*, as. C-154/08 (lo que sirvió para condenar a España) y nuevamente confirmada en el Dictamen 1/09 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 8 de marzo de 2011. En relación con esta jurisprudencia y el cambio de paradigma que anuncia en las relaciones entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales, vid., Antonio BUENO ARMIJO y Nuria MAGALDI MENDAÑA, «La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Justicia Administrativa* n° 53 (2011), pp. 63-67.

34. En el caso de España, el Real Decreto n° 327/2003, de 14 de marzo, en su art. 13, reguló el reparto interno de responsabilidades financieras entre organismos pagadores nacionales. Fue impugnado ante el TS por los Consejos de Gobierno de Andalucía y Extremadura, siendo declarado conforme al ordenamiento por dos SSTs de 28 de junio de 2005 (recurso n° 114/2003) y de 20 de noviembre de 2005 (recurso n° 78/2003). De acuerdo con el indicado art. 13 Real Decreto n° 327/2003, en caso de corrección financiera corresponde determinar al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) la cuantía que cada organismo pagador (17 autonómicos más el propio FEGA) debe asumir, para lo cual se prevé la tramitación de un procedimiento administrativo contradictorio con participación incluso de una Comisión Sectorial de Coordinación de Organismos Pagadores, específicamente creada para tal fin.

cuencia de irregularidades o negligencias», lo que se completa con una obligación general de establecer «un sistema eficaz de gestión y control que incluya la certificación de las cuentas y una declaración de fiabilidad basada en la firma del responsable del organismo pagador autorizado» (art. 9.1 Reglamento nº 1290/2005).

En segundo lugar, a la Comisión corresponde controlar que los Estados miembros cumplen con tales obligaciones (art. 9.2 Reglamento nº 1290/2005)<sup>35</sup>. Ahora bien, según hemos aclarado, en caso de detectar incumplimientos, la Comisión no sigue contra los Estados miembros el procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE, sino que puede declarar la existencia de tales incumplimientos por sí misma. En último término, y a la vista de tales incumplimientos, la Comisión dispone del poder de excluir los gastos realizados por los Estados miembros con cargo al presupuesto comunitario. Es decir, los Estados miembros pueden ser obligados a afrontar por sí mismos los gastos en que hayan incurrido en concepto de pagos por ayudas agrícolas, y ello sin perjuicio de que, eventualmente, recaigan sobre ellos otras obligaciones, como la de recuperar pagos indebidos o sancionar conductas infractoras de los administrados<sup>36</sup>.

En suma, los poderes de reacción reconocidos a la Comisión se dirigen contra los Estados miembros, y no contra los particulares beneficiarios de las subvenciones agrícolas comunitarias concedidas por aquellos en aplicación de las normas de la PAC. O dicho de modo aún más sintético: los Estados miembros controlan a los ciudadanos y la Comisión controla que los Estados miembros controlen.

La relación entre las correcciones financieras dirigidas contra los Estados miembros y la recuperación de los pagos irregulares realizados a los agricultores puede generar, sin embargo, algunas dudas que deben ser aclaradas.

En primer lugar, las correcciones financieras, según se ha expuesto, se

- 
35. En consecuencia, y como ha sido destacado, «aunque el control de gastos de FEOGA-garantía es una función compartida, el papel cardinal se le ha atribuido a los Estados miembros, en la medida en que corresponde a estos diseñar y aplicar sus propios mecanismos para prevenir y sancionar eficazmente toda irregularidad en los gastos agrícolas», Laurent BEURDELEY, *Politique agricole communautaire et fraude...*, cit., p. 141.
36. Con este sistema, como señala Nicolás NAVARRO BATISTA, «La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 4 (julio – diciembre 1998), p. 465, se trata de estimular la diligencia de los Estados miembros, amenazándoles con poner a su cargo importantes sumas de dinero. Por supuesto, la Comisión podría usar, en su lugar, el mecanismo de los recursos por incumplimiento frente a los Estados miembros que incurrieran en irregularidades en la gestión de los fondos agrícolas comunitarios. No obstante, «esta vía se muestra demasiado difícil y poco eficaz en materia de protección de los intereses financieros comunitarios, donde la acción debe ser rápida y eficaz para poder dar frutos», vid., Raluca TRASCĂ, «La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire», *Cahiers de Droit européenne* nº 1-2 (2008), p. 30. Ello justifica el establecimiento de un mecanismo alternativo, basado, como se expone en texto, en la retirada de la financiación comunitaria.

refieren a incumplimientos o irregularidades cometidas por los Estados miembros en la gestión de los fondos comunitarios. Pero tales incumplimientos o irregularidades no van necesariamente referidos a casos de pagos irregulares concretos y demostrados, esto es, supuestos en que se producen pagos en favor de quien no tiene derecho a ello, sino que, con carácter general, se anudan a la detección de deficiencias en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

Ello explica que, generalmente, las correcciones financieras resultado de un procedimiento de liquidación de conformidad se fijan a tanto alzado, pues con frecuencia resultará imposible saber si las deficiencias detectadas han dado lugar a concretos pagos irregulares y, si así ha ocurrido, cuál ha sido su importe exacto. De algún modo, las correcciones financieras son medidas adoptadas por actuaciones de riesgo en las que han incurrido indebidamente los Estados miembros<sup>37</sup>, cuyas posibles consecuencias financieras (casi siempre inciertas) la Comisión se niega lógicamente a asumir. Por ello, son también los Estados miembros los encargados de pagarlas (o de asumir la detracción de fondos de futuros pagos), sin que puedan repercutirlas sobre los agricultores en la mayor parte de las ocasiones<sup>38</sup>.

En segundo lugar, la recuperación de los pagos irregulares se refiere a incumplimientos o irregularidades de los beneficiarios, y los encargados de ella son los Estados miembros. Son cantidades ciertas, descubiertas en operaciones de control expresamente dirigidas contra los particulares y cuya devolución, en consecuencia, recae también sobre ellos. Por norma general, serán los Estados miembros quienes descubran estas irregularidades. Cuando ello ocurre, los Estados miembros deben afrontar una serie de obligaciones formales y materiales. Como obligación formal, deben informar a la Comisión de tales irregularidades siempre que su cuantía pueda ser superior a 10.000 euros. Como obligación material, deben poner todos los medios a su alcance para recuperar estos pagos

37. René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC...*, cit., p. 192, considera, abiertamente, que el régimen de las correcciones financieras implica que «los Estados miembros están sometidos de hecho a un tipo de responsabilidad por riesgos en caso de aplicación incorrecta de la normativa comunitaria».

38. Como acertadamente aclara Pedro BROSÁ CABALLERO, «El derecho de preselección en las ayudas del Fondo Social Europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 57 (enero – marzo 1988), p. 54, aunque refiriéndose a las ayudas financiadas con cargo al Fondo Social Europeo, «el Estado no es responsable (...) por el incumplimiento de un tercero (...), sino por lo que pueda incumplir como titular de la gestión, es decir, por sus propias deficiencias y negligencias de funcionamiento, porque tiene, de forma indelegable, la función de tutela de la aplicación de los fondos. Y esto le corresponde como una aplicación concreta más de su obligación genérica de cumplir y hacer cumplir, dentro de su territorio, el Derecho comunitario y los actos de aplicación de las políticas comunitarias».

Ello explica, por ejemplo, que la normativa en materia de régimen de pago único prevea que si el Estado miembro ha calculado erróneamente los derechos de pago de un agricultor, este no esté obligado a devolver la cantidad recibida si el error no podía ser razonablemente detectado. Eso sí, esta situación no impide que el Estado sea objeto de la correspondiente liquidación de conformidad.

irregulares (salvo en ciertos casos excepcionales, expresamente previstos en la normativa comunitaria) y, en su caso, para sancionar a los autores de la irregularidad<sup>39</sup>.

Como resulta evidente, en principio «no existe relación alguna entre las correcciones financieras basadas en análisis de sistemas y los casos individuales de fraude cuyos importes están aún pendientes de recuperación»<sup>40</sup>. De hecho, si es el Estado el que detecta la irregularidad, y así lo comunica a la Comisión (lo que debe suponer el caso normal), no tiene por qué producirse una corrección financiera. Antes al contrario, el hecho de que el Estado miembro haya detectado la irregularidad es un indicio a su favor de que cumple con la normativa de concesión y control de las ayudas agrícolas, por lo que no procederá corrección financiera alguna. Asimismo, en la medida en que el Estado miembro recupere el importe indebidamente abonado, no se producirá perjuicio alguno para los intereses financieros comunitarios.

Sin embargo, lo cierto es que pueden existir ciertos puntos de contacto entre correcciones financieras (dirigidas a los Estados miembros) y recuperación de pagos irregulares (dirigida a los beneficiarios). En primer lugar, la detección por parte de la Comisión de uno o más pagos irregulares a uno o varios beneficiarios por incumplimiento de las obligaciones que recaen sobre ellos podría justificar la imposición de una corrección financiera al Estado miembro. En efecto, si los servicios de inspección de la Comisión (o de otra institución comunitaria, señaladamente el Tribunal de Cuentas europeo o la OLAF) descubren que un Estado ha realizado pagos irregulares que debía haber evitado (por ejemplo, porque los beneficiarios no reunían los requisitos necesarios para percibir las ayudas o porque no adoptaron los comportamientos que se exigía de ellos), tal hecho podrá determinar la imposición de una corrección financiera. Y ello sin perjuicio de la obligación de tal Estado miembro de recuperar las ayudas indebidamente pagadas<sup>41</sup>.

39. En relación con la recuperación de las ayudas agrícolas concedidas por las autoridades nacionales españolas, vid., Antonio BUENO ARMILLO, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, en especial, pp. 195 y ss.

40. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Informe especial n.º 3/2004, sobre la recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común*, aprobado el 10 de junio de 2004 (DO C n.º 296 de 04.11.2004), respuesta de la Comisión al p. 48.

41. En efecto, «cuando de las conclusiones de una investigación de la OLAF se desprenda que es probable que se hayan abonado irregularmente determinadas cantidades a un beneficiario o que no se hayan percibido determinados importes que habrían debido ingresarse, las autoridades responsables, generalmente las autoridades de los Estados miembros o de terceros países, deberán proceder a la recaudación de dichos importes», vid., Comisión Europea (Olaf), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los intereses financieros de las Comunidades – Lucha contra el fraude – Informe anual 2006*, Bruselas, 06.07.2007, COM (2007) 390.

En concreto, corresponde a la OLAF supervisar que los Estados miembros tramitan los procedimientos de recuperación y, en su caso, de apremio, situación que ha sido criticada por Raluca TRĂȘCĂ, «La place de l'Office européen de lutte antifraude...», cit., p. 29, al entender que esta labor no debería corresponder a la OLAF, sino a los «ordenadores de pagos» de la Comisión.

En segundo lugar, y con independencia de quién haya descubierto la irregularidad (el Estado miembro o una Institución comunitaria), si el Estado no recupera el importe indebidamente abonado, el resultado será que el presupuesto comunitario acabe soportando un gasto contrario a la normativa comunitaria. En estos casos, deben distinguirse dos supuestos: si el Estado actúa diligentemente y, a pesar de ello, no le resulta posible recuperar el importe concedido, el gasto será asumido por el presupuesto comunitario; por el contrario, si el Estado actúa de manera negligente, el importe indebidamente abonado y no recuperado será excluido de la financiación comunitaria y, consecuentemente, soportado por el Estado miembro que lo haya pagado.

Como resultado, es posible que, en ciertos casos, recaiga sobre el Estado una doble obligación: cuando el descubrimiento de la irregularidad se produzca por parte de los agentes comunitarios y, además, el Estado no actúe con la diligencia adecuada para recuperar el pago irregular, deberá soportar, por un lado, la corrección financiera impuesta por la Comisión por las deficiencias en su actividad de control y, por otro lado, deberá asumir el coste de la ayuda indebidamente pagada y no recuperada (lo que requerirá una nueva liquidación de conformidad y, consecuentemente, una nueva corrección financiera).

Aunque pueda no parecerlo, se trata de dos obligaciones distintas, como demuestra el hecho de que el importe de la primera corrección financiera no tendrá por qué coincidir (y, de hecho, generalmente no coincidirá) con el importe del pago irregular que dé lugar a la segunda corrección financiera. En el primer caso el fundamento de la obligación se encuentra en el riesgo para los intereses financieros comunitarios generados con la actuación del Estado (cuyos perjuicios reales no se conocen por completo y que podrían ser muy superiores a los efectivamente comprobados). En el segundo caso, la justificación de la carga financiera que recae sobre el Estado se encuentra en la asunción de las consecuencias concretas de su actuación negligente al no recuperar una cantidad conocida y cierta.

### 3. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD

El procedimiento de liquidación de conformidad se iniciará cuando, como consecuencia de los resultados de una investigación o una denuncia, la Comisión tenga indicios de que un Estado miembro ha realizado gastos que no se adecuan a la normativa comunitaria. De manera similar a lo que acontece en el procedimiento de incumplimiento estándar, el descubrimiento de esos indicios procederá, en la mayor parte de los casos, de la actividad de control e inspección de la propia Comisión. Más aún si se atiende al carácter especialmente amplio e incisivo de sus poderes en este ámbito<sup>42</sup>. No obstante, el descubrimiento de

42. Los poderes de control autónomo reconocidos desde el primer momento a la Comisión en el ámbito agrícola para verificar, incluso sobre el terreno, las actuaciones de las Administraciones nacionales y de los operadores económicos beneficiarios de ayudas agrícolas, han constituido un rasgo distintivo, una «verdadera originalidad» de la regulación comunitaria en este ámbito, vid., Laurent Beurdeley, *Politique agricole commune et fraude...*, cit., p. 140. Solo a partir de la crisis desencadenada en los años noventa

las infracciones que puedan dar lugar a la corrección financiera también podrá proceder de denuncias de otras Instituciones (como el Tribunal de Cuentas, la OLAF o el Parlamento Europeo), de los particulares o de algún Estado miembro.

A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento de incumplimiento estándar, la iniciación del procedimiento de liquidación de conformidad únicamente puede ser acordada por la Comisión<sup>43</sup>. Asimismo, tampoco resulta claro que la Comisión goce en este procedimiento del mismo margen de apreciación que se le ha reconocido en el procedimiento de incumplimiento estándar. En efecto, la amplia discrecionalidad reconocida a la Comisión constituye uno de los elementos más característicos del procedimiento por incumplimiento estándar, tal y como han señalado unánimemente doctrina y jurisprudencia. La Comisión decide, de conformidad con lo que estime más conveniente para el interés general, si inicia o prosigue las actuaciones, contra quién lo hace y cuál es el momento más conveniente para ello. Como corolario del reconocimiento de esta amplia discrecionalidad, los derechos del denunciante quedan considerablemente reducidos<sup>44</sup>.

Por lo tanto, en caso de negar la discrecionalidad de la Comisión para iniciar un procedimiento de liquidación de conformidad, cabría reconocer a los denunciantes (o, al menos, a los interesados) la posibilidad de exigirle su iniciación. Así ocurría, de hecho, en el ámbito CECA, en el que el TJCE entendió que, en caso de existir incumplimiento por parte de un Estado miembro, la Comisión no podía negarse a incoar el procedimiento para declararlo<sup>45</sup>. Ciertamente, y a la vista del celo desplegado por la Comisión en perseguir los incumplimientos de los Estados miembros en materia agrícola, es difícil imaginar que

---

por la denuncia de graves casos de fraudes *dentro de la propia Comisión* se reconoció una potestad genérica a la Comisión para realizar inspecciones sobre el terreno en los Estados miembros que no estuviera vinculada a una única política comunitaria, mediante la aprobación del Reglamento n° 2185/96, de 11 de noviembre de 1996, del Consejo, relativos a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión [DO L n° 292, de 15 de noviembre de 1996].

43. Recuérdese, en este sentido, la posibilidad de que el procedimiento de incumplimiento estándar pueda ser iniciado por un Estado miembro (art. 259 TFUE), por el Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones [art. 271.a) TFUE] o por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo [art. 271.c) TFUE].
44. En un interesante símil, Maurice-Christian BERGERES, *Contentieux communautaire*, PUF, París, 1989, p. 179, considera que la posición del denunciante ante la Comisión de un posible incumplimiento por parte de un Estado miembro se encuentra «en una situación prácticamente idéntica a la que se produce en el Derecho penal francés: la Comisión, como el fiscal, no está obligada a continuarla».
45. En consecuencia, era posible dirigir un recurso por omisión o, si la Comisión se negaba expresamente a iniciar el procedimiento, un recurso de anulación (STJCE de 23 de abril de 1956, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeois*, as. ac. 7 y 9/54; STJCE de 6 de julio de 1971, *Países Bajos c. Alta Autoridad*, as. 59/70). Es decir, se reconocía a cualquier interesado y, en concreto, a los particulares, la posibilidad de exigir a la Comisión que iniciara un procedimiento. Asimismo, podían ser partes coadyuvantes cuando el demandante era un Estado miembro u otra Institución (STJCE de 19 de febrero de 1960, *Países Bajos c. Alta Autoridad*, as. 25/59).

se resista a iniciar un procedimiento de liquidación de conformidad si se le presentan indicios suficientes. Pero, si así fuera, y a falta de otros mecanismos de control alternativos, cabría reconocer la posibilidad de que otro Estado miembro, una Institución comunitaria (de nuevo, y señaladamente, la OLAF, el Tribunal de Cuentas o el Parlamento Europeo) o un particular interesado, pudieran obligar a la Comisión a actuar contra un Estado miembro por incumplir la normativa reguladora de las ayudas agrícolas y hacer incurrir al presupuesto comunitario en gastos indebidos.

En todo caso, el procedimiento se iniciará con una actuación formal de la Comisión, la cual «comunicará sus observaciones» al Estado miembro, indicándole las medidas correctoras que deban adoptarse con el fin de garantizar en adelante el cumplimiento de la normativa comunitaria.

#### 4. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

A partir de la indicada comunicación por parte de la Comisión, el Estado miembro al que se dirige cuenta con un plazo de dos meses para darle respuesta. Al término de este plazo, y si la Comisión no ha quedado satisfecha con las informaciones facilitadas por el Estado, convocará una reunión bilateral en la que ambas partes intentarán alcanzar un acuerdo tanto sobre las medidas que deban adoptarse como sobre la gravedad de la infracción detectada y el perjuicio causado al presupuesto comunitario (art. 11.1 Reglamento nº 885/2006).

A pesar de que con posterioridad a esta reunión bilateral el Estado miembro podrá presentar cuantas alegaciones estime oportunas, la jurisprudencia comunitaria ha entendido que dicha reunión constituye el momento procedimental en el que se garantiza el derecho de defensa de los Estados miembros. Esto implica que la Comisión debe informar previamente al Estado de todos los puntos que serán abordados en ella, de modo que este pueda preparar convenientemente su defensa. En caso de no hacerse así, se entenderán vulnerados los derechos de defensa del Estado y la decisión que finalmente se adopte podrá ser objeto de anulación<sup>46</sup>.

46. Como indica la STPI de 1 de julio de 2009, *España c. Comisión*, as. T-259/05, ap. 82, con cita expresa de la STJCE de 18 de septiembre de 2003, *Reino Unido c. Comisión*, C-346/97, ap. 70, «la reunión bilateral prevista en dicha disposición [art. 8 Reglamento nº 1663/95] ha de permitir, en particular, un debate contradictorio sobre todos los puntos en litigio y todos los puntos debatidos en el transcurso de esta deben ser tenidos en cuenta por la Comisión en el momento de presentar formalmente sus conclusiones». En consecuencia, la convocatoria de esta reunión sin indicar que se va a tratar una posible exclusión de la financiación comunitaria en relación con ciertas ayudas implica una irregularidad suficiente para anular la posterior Decisión en relación con tales ayudas, tal y como se hace en el ap. 197 de la misma sentencia. En el supuesto enjuiciado, no se informó a España de que en una reunión bilateral convocada por la Comisión, además de otras cuestiones, se tratarían las irregularidades detectadas por la Comisión sobre ciertas ayudas al cáñamo, lo que dio lugar a la anulación de la Decisión de liquidación adoptada por la Comisión en la parte en que excluyó tales ayudas de la financiación comunitaria.

Tras la celebración de la reunión bilateral, y tras un nuevo plazo para que el Estado miembro presente la información que se le haya solicitado como consecuencia de la misma, así como el resto de alegaciones que estime conveniente presentar, la Comisión comunicará oficialmente sus conclusiones al Estado miembro, indicando expresamente los gastos que prevea excluir de la financiación comunitaria.

El Estado miembro podrá solicitar, en un plazo de treinta días desde la recepción de estas conclusiones definitivas, y en el caso de que se cumplan unos requisitos cuantitativos mínimos<sup>47</sup>, la apertura de un procedimiento ante el órgano de conciliación. Dicho órgano, formado por cinco personalidades independientes y «altamente cualificadas en asuntos relacionados con la Política Agrícola Común» (art. 13.1 Reglamento n° 885/2006), examinará los asuntos planteados e intentará aproximar las posiciones divergentes del Estado miembro y la Comisión, debiendo presentar al final de su examen un informe en el que incluya todas las observaciones que estime oportunas en caso de que las diferencias subsistan total o parcialmente<sup>48</sup>. El informe del órgano de conciliación, sin embargo, no resulta vinculante para la Comisión, que podrá adoptar, incluso en contra de las apreciaciones de dicho órgano, las Decisiones que estime oportunas declarando el incumplimiento del Estado miembro y excluyendo de la financiación comunitaria los gastos que considere resultantes de dichos incumplimientos<sup>49</sup>.

#### A. *Incumplimientos de los Estados que dan lugar a la aprobación de liquidaciones de conformidad*

Según hemos repetido, las correcciones financieras serían la respuesta a la

- 
47. En concreto, que el importe que se prevea excluir de la financiación comunitaria exceda de un millón de euros o represente al menos el 25% del gasto anual total del Estado miembro con cargo a las partidas presupuestarias de que se trate (art. 16.2 Reglamento n° 885/2006).
48. El órgano de conciliación fue creado mediante la Decisión de la Comisión 94/442/CE, de 1 de julio de 1994, (DOUE L n° 182, de 16 de julio de 1994, p. 45), en cuya exposición de motivos expresamente se indicaba que la finalidad del órgano de conciliación era «facilitar la aproximación de las posiciones de la Comisión y del Estado miembro cuando discrepen» en relación con los procedimientos de liquidación de cuentas. Esta Decisión fue sustituida por el capítulo 3 del Reglamento n° 885/2006, que se ha limitado a recoger su contenido de manera íntegra y prácticamente literal, completándolo en algunos puntos.
49. Existe una continua jurisprudencia que se ha manifestado en este sentido, confirmando que «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas» y que, en consecuencia, «pese al dictamen del órgano de conciliación, la Comisión podía legítimamente aplicar una corrección a tanto alzado», como de hecho hizo en el supuesto enjuiciado, STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 40. En efecto, «la Comisión no está vinculada por las conclusiones del órgano de conciliación a la hora de adoptar su Decisión», STJCE de 13 de septiembre de 2001, *España c. Comisión*, as. C-374/99, ap. 9, que cita, en el mismo sentido, la STJCE de 21 de octubre de 1999, *Alemania c. Comisión*, as. C-44/97, ap. 18.

existencia de gastos que «no se han efectuado de conformidad con la normativa comunitaria» (art. 31 Reglamento nº 1290/2005 y art. 11 Reglamento nº 885/2006), concepto que contiene la clave de todo el procedimiento de liquidación de conformidad.

A pesar de la parquedad del legislador comunitario al precisar el contenido de este concepto jurídico indeterminado, la práctica de la Comisión desde hace décadas, bendecida por el TJCE, ha sido la de interpretarlo en el más amplio sentido posible. Así se ha llegado al punto de identificar como causa de exclusión de la financiación comunitaria cualquier incumplimiento de la normativa comunitaria en materia agrícola por parte de los Estados miembros, siempre que dicho incumplimiento haya podido generar un perjuicio para el presupuesto comunitario.

Esto es, cuando la Comisión descubre que los Estados miembros no han realizado, en todo o en parte, los controles sobre los beneficiarios que son exigidos por la normativa comunitaria o que, habiéndose llevado a cabo, estos controles no se han realizado del modo preceptuado por tal normativa<sup>50</sup>, o cuando encuentra que los Estados miembros no han implantado las herramientas de control exigidas por la normativa comunitaria<sup>51</sup> o cuando, finalmente, determina que los Estados miembros no han adoptado las medidas de reacción adecuadas frente a las irregularidades que ellos mismos han descubierto, o las adoptan mal<sup>52</sup>, en todos estos casos, la Comisión adoptará una corrección financiera

50. Por ejemplo, por no haber comprobado correctamente la edad de los animales, no haber realizado los controles en el periodo oportuno o tener registros de animales incompletos, STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, aps. 78, 79 y 82.

51. Entre otros supuestos: no tener implantada en plazo la base de datos informatizada del SIGC (STJCE de 18 de septiembre de 2003, *Grecia c. Comisión*, as. C-331/00, ap. 68) o, en el ámbito del aceite y las materias grasas, no tener un registro oleícola operativo y los ficheros automatizados exigidos por la normativa (STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 47; STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97; y STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 118).

52. Así, no haber retirado la autorización para participar en el sistema de ayudas al aceite de oliva a almazaras que incumplían los requisitos necesarios para ello (STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97), cobrar con retraso la tasa suplementaria de la leche (STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 51) o no haber exigido el reintegro completo de una restitución a la exportación cuando la Comisión ha demostrado que parte del cargamento no cumplía los requisitos necesarios, lo que podría ser extensible al resto de la partida sin que el Estado miembro haya probado lo contrario (STJCE de 5 de octubre de 1999, *España c. Comisión*, as. C-240/97, aps. 61-62 y 79).

Especial importancia tiene el supuesto en que el Estado miembro no recupere los importes que hayan sido indebidamente abonados. En concreto, se prevé expresamente la posibilidad de que la Comisión adopte una corrección financiera: cuando el Estado no haya iniciado el procedimiento de recuperación que corresponda según la normativa nacional o comunitaria en el año siguiente al «primer acto de comprobación administrativa o judicial» [art. 32.4.a) Reglamento nº 1290/2005]; cuando el «primer acto de comprobación administrativa o judicial» no se establezca o se establezca con un retraso que pueda poner en peligro la recuperación [art. 32.4.b) Reglamento nº 1290/2005];

en la medida en que tales comportamientos (con frecuencia omisivos) de los Estados miembros hayan implicado un riesgo para los intereses financieros comunitarios.

Esta falta de control, de herramientas de control o de medidas de reacción derivadas del control suelen ser las causas de la mayor parte de las correcciones financieras acordadas en los procedimientos de liquidación de conformidad. Pero no son las únicas. Antes al contrario, la Comisión también ha considerado como causas de correcciones financieras otros incumplimientos vinculados, más bien, al modo en que los Estados miembros conceden o gestionan las ayudas agrícolas comunitarias<sup>53</sup>.

### B. Carga de la prueba de los incumplimientos

Como ya hemos adelantado, para la válida adopción de una Decisión por la que acuerde una liquidación de conformidad, la Comisión no tiene que probar la producción de perjuicios económicos reales y concretos al presupuesto comunitario. Por el contrario, el TJCE, al interpretar la exigua normativa comunitaria existente sobre esta cuestión, viene entendiendo que la Comisión puede limitarse a probar la existencia de incumplimientos en la normativa comunitaria por parte de los Estados miembros y a motivar razonadamente los perjuicios que tales incumplimientos podrían haber causado, en hipótesis, al presupuesto comunitario.

Aún más, ni siquiera se exige de la Comisión una prueba absoluta y exhaustiva del incumplimiento de los Estados miembros, admitiéndose una simple prueba indiciaria. En concreto, el TJCE ha entendido que basta con que aporte «un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga» en relación

---

cuando no se haya informado a la Comisión de la detección de la irregularidad en el año siguiente al «primer acto de comprobación administrativa o judicial» [art. 32.4.b) Reglamento nº 1290/2005]; o, si transcurridos cuatro años desde el «primer acto de comprobación administrativa o judicial» (ocho años, en caso de procedimiento judicial), no se hubiera producido la recuperación por negligencia imputable al Estado miembro [art. 32.8 Reglamento nº 1290/2005].

53. De este modo, se han aceptado como causas de correcciones financieras incumplimientos de los Estados miembros consistentes en pagar restituciones por productos exportados que no eran de calidad sana, cabal y comercial (STJCE de 5 de octubre de 1999, *España c. Comisión*, as. C-240/97, ap. 47); pagar mediante cheque cuando la norma prevé que el pago se realice mediante transferencia bancaria o giro postal (STJCE de 7 de julio de 2005, *Grecia c. Comisión*, as. C-5/03, ap. 26); realizar los pagos a los beneficiarios fuera del plazo marcado por la normativa (STJCE de 18 de septiembre de 2003, *Grecia c. Comisión*, as. C-331/00, aps. 82 y 114; STPI de 12 de septiembre de 2007, *Grecia c. Comisión*, as. T-243/05, ap. 104); no entregar toda la ayuda a los beneficiarios, reteniendo un pequeño porcentaje en concepto de gastos administrativos (STJCE de 18 de septiembre de 2003, *Grecia c. Comisión*, as. C-331/00, ap. 106), incluso cuando la retención la realizan las organizaciones de productores (STJCE de 7 de julio de 2005, *Grecia c. Comisión*, as. C-5/03, ap. 26); o incluso la simple infracción de la normativa comunitaria sobre contratación cuando se trate de operaciones financiadas con cargo a FEOGA (STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97, ap. 203).

con el mismo, justificando esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión «por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar de manera detallada y completa la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión»<sup>54</sup>.

Dicho de otra forma, una vez presentado un indicio probatorio del incumplimiento de las obligaciones del Estado por parte de la Comisión, corresponde a aquel destruir tal indicio aportando pruebas suficientes y exhaustivas que demuestren la incorrección de la apreciación de la Comisión o, en su caso, la justificación de su incumplimiento. No basta, por tanto, con la mera negación de las conclusiones presentadas por la Comisión<sup>55</sup>.

54. Así lo ha repetido una jurisprudencia continua, entre la que cabe señalar: STJCE de 13 de septiembre de 2001, *España c. Comisión*, as. C-374/99, ap. 15; STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 39; STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97, aps. 47 y 49; STJCE de 19 de junio de 2003, as. *España c. Comisión*, C-329/00, ap. 68; STJCE de 18 de septiembre de 2003, *Grecia c. Comisión*, as. C-331/00, ap. 66; STJCE de 4 de marzo de 2004, *Alemania c. Comisión*, as. C-344/01, ap. 58; STJCE de 7 de julio de 2005, *Grecia c. Comisión*, as. C-5/03, ap. 47; STPI de 1 de julio de 2009, *España c. Comisión*, as. T-259/05, con cita expresa de la STJCE de 6 de marzo de 2001, *Países Bajos c. Comisión*, C-278/98, aps. 39 a 41. Asimismo, y desde una interpretación finalista y no formalista de los derechos de defensa del Estado, se admite que la motivación de la decisión de liquidación de conformidad adoptada por la Comisión sea especialmente parca «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», STJCE de 19 de junio de 2003, *España c. Comisión*, as. C-329/00, ap. 83, en relación con una corrección financiera por insuficiencia de los controles practicados en el marco de la organización común del mercado del plátano. En idénticos términos, STJCE de 13 de diciembre de 1990, *Países Bajos c. Comisión*, as. C-22/89, ap. 18, en relación con una corrección financiera por haber realizado el control de la calidad de la manteca destinada a su compra para almacenamiento público antes de la expiración del período de prueba de almacenamiento de dos meses.
55. En este sentido, y en relación con una corrección financiera por insuficiencia de los controles efectuados por las autoridades italianas sobre las ayudas a la transformación de leche desnatada en polvo y al consumo de aceite de oliva, la STJCE de 8 de enero de 1992, *Italia c. Comisión*, as. C-197/90, ap. 15, señala que «si el Gobierno italiano, sin refutar las afirmaciones de la Comisión mediante la presentación de pruebas, se limita a afirmar que los controles administrativos tuvieron lugar efectivamente, así como los controles sobre el terreno, ello no basta para demostrar que las comprobaciones de la Comisión fueron inexactas». En efecto, la jurisprudencia comunitaria entiende que «el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, estas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control», STPI de 1 de julio de 2009, *España c. Comisión*, as. T-259/05, ap. 154, con cita expresa de la STJCE de 28 de octubre de 1999, *Italia c. Comisión*, C-253/97, ap. 7. En el mismo sentido, STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97, ap. 48.

Cabe destacar cómo, de manera inversa, en el procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE, el Tribunal de Justicia se ha mostrado mucho más exigente con la Comisión. De este modo, no solo ha establecido que corresponde a esta la carga de probar el incumplimiento de la obligación y de proporcionar información suficiente al Tribunal de Justicia para que este pueda determinarlo así<sup>56</sup>, sino que incluso ha excluido la posibilidad de que la Comisión pueda valerse de presunciones con esta finalidad<sup>57</sup>.

Sin embargo, en el procedimiento de liquidación de conformidad esta distribución especial de la carga de la prueba no solo constituye uno de sus rasgos más característicos, sino que incluso es considerada su pieza esencial por parte de algunos autores, que han entendido que solo suavizando la carga de la prueba que recaía sobre la Comisión resultaba posible hacer operativo el sistema de liquidación de conformidad<sup>58</sup>. En realidad, y como expresamente ha reconocido alguna vez el TJCE, esta distribución de la carga de la prueba supone una manifestación más del principio de cooperación leal contenido en el art. 4.3 TFUE<sup>59</sup>.

Del mismo modo ocurre con las consecuencias financieras derivadas por la Comisión de los incumplimientos detectados. Como hemos adelantado, la Comisión no tiene que probar el perjuicio económico real y exacto producido por los incumplimientos del Estado miembro, lo que en muchas ocasiones sería imposible. Basta con que presente «indicios serios» de la existencia de tales perjuicios<sup>60</sup>, pudiendo determinarse su importe, como veremos más adelante, mediante una evaluación del riesgo que hayan supuesto los incumplimientos (lo que, en última instancia, supone un cálculo a tanto alzado). De este modo,

- 
56. Entre otras muchas, STJCE de 23 de octubre de 1997, *Comisión c. Francia*, as. C-159/94, ap. 102; STJCE de 14 de diciembre de 2000, *Comisión c. Francia*, C-55/99, ap. 30.
57. También entre otras muchas, STJCE de 6 de octubre de 2009, *Comisión c. Finlandia*, as. C-335/07, ap. 46; STJCE de 6 de octubre de 2009, *Comisión c. Suecia*, as. C-438/07, ap. 49. En atención a esta jurisprudencia, Luca Prete y Ben Smulders, «The coming of age of infringement proceedings», cit., pp. 38-39, han denunciado un progresivo endurecimiento del TJUE hacia la Comisión en relación con la prueba indiciaria y en relación con la exigencia de prueba de elementos fácticos de poca relevancia o que se derivan lógicamente de la información contenida en el expediente. Estos autores, sin embargo, no descartan que se trate de una contrapartida a la interpretación extensiva que el Tribunal ha realizado del art. 260 TFUE, ni tampoco que esta jurisprudencia no señale una verdadera tendencia y que los pronunciamientos se deban, más bien, a la complejidad técnica de los casos enjuiciados.
58. David ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», cit., p. 413, y muy especialmente Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., p. 68.
59. Así, en la STJCE de 4 de marzo de 2004, *Alemania c. Comisión*, C-344/01, ap. 80, se afirma que «este principio se aplica, en particular, en las reglas relativas al reparto de la carga de la prueba (...) y que, mediante la contribución activa exigida tanto a la Comisión como a los Estados miembros, incitan a una cooperación leal entre los órganos pertinentes a efectos de determinar si se han infringido o no las normas de la organización común de los mercados agrícolas».
60. En ese preciso sentido, STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97, ap. 146. También la STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 66, y la STJCE de 7 de julio de 2005, *Grecia c. Comisión*, as. C-5/03, ap. 39.

vuelve a corresponder al Estado miembro demostrar que la Comisión ha cometido algún error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de la infracción detectada, debiendo «probar de la manera más detallada y completa posible la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión»<sup>61</sup>.

Ahora bien, que se suavicen las obligaciones de prueba de la Comisión no significa que esta pueda ignorar por completo sus obligaciones de motivación. Esto es, si la Comisión no motiva adecuadamente de qué modo la negligencia de las autoridades nacionales supone o podría suponer un perjuicio para los intereses financieros comunitarios, la corrección financiera adoptada en la liquidación de conformidad podrá ser objeto de anulación<sup>62</sup>. Por ello, y en contra de la opinión de algún autor, no resulta apropiado hablar a este respecto de una potestad discrecional de la Comisión<sup>63</sup>.

## 5. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA EJECUTORIEDAD DE LAS CORRECCIONES FINANCIERAS

El procedimiento de liquidación de conformidad concluirá con una Decisión formalmente adoptada por parte de la Comisión, en la que se determinen los incumplimientos que se entienden realizados por los Estados miembros, el perjuicio al presupuesto comunitario que tales incumplimientos han supuesto y las correcciones financieras correspondientes.

61. STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 42; STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 67.

62. Así procedió, por ejemplo, la STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, al anular una corrección financiera impuesta a España por valor de 2.462.259.870 pesetas en relación con ciertas irregularidades en el cobro de la tasa láctea, al considerar que «la citada institución [la Comisión] no ha señalado de qué forma contribuyeron las autoridades españolas con su supuesta negligencia a causar una pérdida a los fondos comunitarios ni ha evaluado el riesgo que sufrieron estos como consecuencia de tal negligencia» (ap. 107).

Idéntico razonamiento llevó a anular una corrección financiera impuesta a Grecia por los mismos motivos, en la STJCE de 12 de junio de 2003, *Grecia c. Comisión*, as. C-148/01, aps. 56-57, basándose en la STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, aps. 102-103. En concreto, el Tribunal de Justicia rechazó el planteamiento de la Comisión, conforme al cual del simple hecho de infringir las normas comunitarias relativas al plazo de recuperación, se deducirían ya perjuicios para los intereses financieros comunitarios, sin mayor justificación. Vid, también la STJCE de 7 de julio de 2005, *Grecia c. Comisión*, as. C-5/03, ap. 42.

63. Tal es la postura mantenida por Sandro Mento, «I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di Fondi strutturali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n° 1/2007, p. 160, quien considera que «las Decisiones adoptadas al término de un procedimiento de corrección (o de suspensión) son expresión de una actividad administrativa caracterizada por una marcada discrecionalidad», lo cual explica que «en el curso del juicio sobre la legitimidad del ejercicio del poder [el juez comunitario] se limita a verificar si la Comisión ha cometido un "manifiesto" error de valoración de los hechos o datos relevantes». En realidad, el limitado control ejercido por el juez comunitario no se debería, según hemos expuesto, al hecho de encontrarse frente a una potestad discrecional, sino a la especial distribución de la carga de la prueba en este ámbito.

De conformidad con la regla general prevista en el art. 297.2.3° TFUE, estas Decisiones surtirán efectos una vez notificadas a sus Estados miembros destinatarios. Es decir, a partir de ese momento estos quedan obligados a devolver a la Comisión aquellas cantidades que esta, unilateralmente, ha determinado que son el resultado de gastos derivados de incumplimientos del Derecho de la Unión. Sin embargo, el pago de estas cantidades se realiza por compensación, lo que permite a la Comisión deducir la corrección financiera de los siguientes pagos mensuales que deba realizar en favor del Estado miembro declarado incumplidor<sup>64</sup>.

Lo anterior implica que el sistema de correcciones financieras no es solo un procedimiento declarativo, sino también ejecutivo. Es decir, el procedimiento de liquidación de conformidad no solo permite a la Comisión declarar por sí misma, sin acudir al TJUE, un incumplimiento por parte de un Estado, imponiéndole ciertas medidas para resarcirlo; también le permite ejecutar estas medidas por sus propios medios, imponiéndose coactivamente al Estado miembro.

Esta situación marca una importante diferencia con el procedimiento de incumplimiento estándar, en el cual las sentencias del TJUE tienen, en principio, naturaleza estrictamente declarativa: el TJUE no es competente para anular o declarar inválida o inaplicable una disposición nacional, ni tampoco para ordenar al Estado miembro incumplidor la adopción de medidas específicas para poner fin o eliminar el incumplimiento<sup>65</sup>. Pero también marca una importante diferencia en relación con los demás procedimientos de incumplimiento «especiales» en los que corresponde a la Comisión, y no al Tribunal de Justicia, declarar los incumplimientos de los Estados miembros (v.gr., art. 108.2 TFUE), en tanto que la ejecución de tales decisiones ya no corresponderá a la Comisión, sino al Tribunal<sup>66</sup>.

64. En concreto, y de conformidad con el art. 11.4 Reglamento 885/2006, en relación con el FEAGA «los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria los deducirá la Comisión de los pagos mensuales relativos a los gastos realizados en el segundo mes siguiente al de la decisión [de liquidación de conformidad]». El mismo artículo prevé, sin embargo, que «a petición del Estado miembro, y cuando la importancia de las deducciones lo justifique, la Comisión, previa consulta al Comité de los fondos agrícolas, podrá fijar una fecha diferente para las deducciones».

65. Paradójicamente, y como señalan Luca PRETE y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», cit., p. 40, lo que no se le permite hacer al TJUE en la sentencia, sí que puede hacerlo en la adopción de medidas cautelares. Este tipo de medidas no son muy frecuentes en el seno de los recursos por incumplimiento, sin embargo es posible encontrar algunos ejemplos recientes que han tenido, además, una cierta repercusión mediática, como las medidas adoptadas en el as. C-76/08 R, *Comisión c. Malta* (caza de aves protegidas) o en el as. C-320/03 R, *Comisión c. Austria* (suspensión de la prohibición de circulación de vehículos pesados por la autopista A 12 en Tirol).

66. El sistema de ejecución forzosa propio del sistema de correcciones financieras en el ámbito agrícola resulta incluso más avanzado que el sistema de ejecución forzosa que se preveía, para las infracciones de los Estados miembros en el ámbito CECA, en el art. 88 TCECA. De conformidad con este artículo, en caso de que un Estado miembro no diera cumplimiento a una Decisión de la Comisión por la que se le había declarado incumplidor, y previo el dictamen favorable de 2/3 de los miembros del Consejo, la

Como consecuencia de su inmediata ejecutividad, la Decisión que pone fin al procedimiento de liquidación de conformidad y que, en su caso, acuerda la imposición de correcciones financieras, también podrá ser inmediatamente combatida por el Estado miembro destinatario a través de un recurso de anulación ante los órganos judiciales de la Unión.

Quedan finalmente por aclarar dos cuestiones atinentes a la fase de terminación del procedimiento de liquidación de conformidad. En primer lugar, cómo se calcula la corrección financiera impuesta por la Decisión de liquidación. En segundo lugar, qué circunstancias pueden actuar como causas de justificación de los incumplimientos de los Estados.

#### A. *El cálculo de las correcciones financieras*

Según ha quedado indicado, la Comisión no solo declara, en el procedimiento de liquidación de conformidad, la existencia de incumplimientos por parte de los Estados miembros, sino que, además, cuantifica los perjuicios que tales incumplimientos han podido causar al presupuesto de la Unión y obliga al Estado miembro a su pago. Esta acción es la que constituye, propiamente, la imposición de correcciones financieras.

El cálculo de estas correcciones financieras, es decir, la cuantificación de los perjuicios causados al presupuesto de la Unión por los incumplimientos de los Estados miembros declarados por la Comisión, no siempre resulta fácil. En efecto, en algunas ocasiones, el perjuicio concreto causado por el incumplimiento del Estado miembro puede calcularse de manera exacta. Se producen entonces las llamadas «correcciones puntuales». Sin embargo, como hemos señalado, la Comisión no tiene que demostrar perjuicios concretos, bastando con la constatación del riesgo de que tales perjuicios se produzcan. ¿Cómo se calculan las correcciones financieras en estos casos? Esto es, ¿cómo se calculan los gastos que quedan excluidos de la financiación comunitaria por la existencia de «riesgos»?

Pues bien, en estos supuestos se recurre a las correcciones a tanto alzado, expresamente previstas en la normativa reguladora de algunas ayudas o, con carácter supletorio, calculadas sobre la base del llamado «Informe Belle» de la Comisión<sup>67</sup>, que fija las directrices que deben seguirse cuando proceda aplicar

---

Comisión podía suspender el pago de las sumas debidas por ella al Estado o autorizar que los demás Estados adoptaran medidas de compensación. En el ámbito de las correcciones financieras, la Comisión procede a compensar, por sí misma, la deuda del Estado miembro declarado infractor, sin necesidad de autorización previa del Consejo. En todo caso, y como advierte Ricardo ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, cit., p. 466, durante la vigencia del TCECA, la Comisión nunca llegó a hacer uso de la posibilidad de ejecutar forzosamente sus Decisiones declarativas de incumplimientos.

67. Según explican el Abogado General Siegher Alber en sus Conclusiones presentadas el 24 de marzo de 1998 en el asunto C-238/96, ap. 8, y el Abogado General Philippe Léger en sus Conclusiones presentadas el 26 de septiembre de 2002 en el as. C-177/00, ap. 12, el primer «Informe Belle» (documento n° VI/216/93, de 1 de junio) fue elaborado por un «grupo interservicios», es decir, «un grupo integrado por representan-

correcciones financieras a un Estado miembro y no sea posible fijar correcciones puntuales<sup>68</sup>. De conformidad con estas directrices, el cálculo de las correcciones financieras (es decir, la cuantía de los gastos excluidos de financiación comunitaria) puede equivaler al 2, 5, 10 o 25% de los gastos, dependiendo de la gravedad de las deficiencias detectadas en el sistema de control. En última instancia, se admite incluso que pueda excluirse de la financiación la totalidad de los gastos. De hecho, con anterioridad a la existencia de este sistema de graduación, lo único que se preveía era la posibilidad de que la Comisión excluyese toda la ayuda de la financiación comunitaria, lo que propició que algún Estado miembro negase la posibilidad de que la Comisión acordase reducciones menores a tanto alzado<sup>69</sup>.

De la lectura de la jurisprudencia comunitaria se obtiene la impresión de que la mayor parte de las correcciones financieras se imponen a tanto alzado. Sin embargo, no son tampoco extraños los supuestos en que la Comisión acuerda correcciones puntuales<sup>70</sup>. En estos últimos casos, resulta importanti-

---

tes de distintos servicios de la Comisión [que] adoptó una serie de criterios que fueron aprobados por la Comisión y comunicados a todos los Estados miembros en el marco del Comité de gestión del FEOGA, donde fueron acogidos favorablemente». Esta primera versión sería revisada cuatro años más tarde, si bien manteniendo el nombre de «Informe Belle» (documento nº VI/5330/97, de 23 de diciembre de 1997), de uso habitual en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Vid., en este sentido, Luis ORTÚZAR ANDÉCHAGA, «Los conflictos en la gestión de los Fondos comunitarios ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias de la Unión Europea*, nº 234 (julio 2004), p. 107.

68. La calificación jurídica de estas directrices resulta compleja. No se trata de un acto normativo en sentido estricto, sino más bien de un acto interno, de valor interpretativo, cuyo uso ha sido aceptado por la jurisprudencia del TJCE. En la práctica, sin embargo, funcionan como un elemento más del sistema normativo regulador de las correcciones financieras. Se trata, por tanto, de uno de los casos de «*soft law* en cuanto parámetro de interpretación del *hard law*» a los que hace referencia Ricardo ALONSO GARCÍA, «El *soft law* comunitario», *Revista de Administración Pública* nº 154 (enero – abril 2001), pp. 79-80.
69. Evidentemente, el argumento se rechazaba con un simple razonamiento *a fortiori*: «la Comisión podría haber excluido que se imputase al FEOGA la totalidad de las cantidades que se discuten. Por consiguiente, el Gobierno italiano no puede reprochar a la Comisión el que esta se haya limitado a efectuar una reducción a tanto alzado del 10%», STJCE de 8 de enero de 1992, *Italia c. Comisión*, as. C-197/90, ap. 39. La doctrina ha considerado razonable que la corrección financiera pueda llegar al 100%, es decir, que implique excluir la totalidad de los gastos de la financiación comunitaria, en caso de que concurren circunstancias excepcionales, vid., Daniele Bianchi, *La politique agricole commune (PAC)...*, cit., p. 438. Sobre esta misma posibilidad, STJCE de 6 de julio de 2000, *España c. Comisión*, as. C-45/97, ap. 24, con cita expresa de la STJCE de 18 de mayo de 2000, *Bélgica c. Comisión*, as. C-242/97, ap. 122. Y STPI de 28 de marzo de 2007, *España c. Comisión*, as. T-220/04, ap. 102, con cita de la STJCE de 20 de septiembre de 2001, *Bélgica c. Comisión*, as. C-263/98, ap. 125.
70. Las correcciones puntuales parecen haber tenido un especial protagonismo en relación a diversas ayudas concedidas en el marco de la OCM del aceite de oliva, de las que España se erige como uno de sus principales beneficiarios. Así, es posible encontrar dos interesantes ejemplos de correcciones puntuales en la STJCE de 6 de julio de 2000, *España c. Comisión*, as. C-45/97, y en la STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c.*

simo destacar que la Decisión de la Comisión no obliga a los agricultores o empresas beneficiarias a reintegrar nada. Eso corresponde exigirlo, en su caso, a las autoridades nacionales. Las correcciones financieras se imponen a los Estados miembros en atención a la ausencia o ineficacia de los controles realizados por las autoridades nacionales. Cuestión distinta es que, para calcular los perjuicios realmente generados a los intereses financieros comunitarios por esta negligencia de la Administración nacional, se tenga en cuenta la cantidad efectivamente entregada a los beneficiarios finales<sup>71</sup>.

### B. Causas de justificación de los incumplimientos

La constatación por parte de la Comisión de incumplimientos de los Estados con repercusiones sobre el presupuesto agrícola comunitario no conlleva, necesariamente, la imposición de correcciones financieras. Por el contrario, pueden concurrir ciertas circunstancias que justifiquen tales incumplimientos. Ahora bien, con carácter general, y al igual que ocurre con el procedimiento de incumplimiento estándar, la jurisprudencia comunitaria se muestra muy reacia a aceptar tales causas de justificación<sup>72</sup>.

En primer lugar, ha rechazado como causa de justificación la mayor eficacia de los controles nacionales efectivamente realizados frente a los controles impuestos por la normativa comunitaria y que no se realizaron. Es decir, no se acepta el argumento de que un Estado miembro pueda incumplir las medidas

---

*Comisión*, as. C-349/97, ap. 174. Vid., asimismo, la corrección puntual enjuiciada en la STPI de 12 de septiembre de 2007, *Grecia c. Comisión*, as. T-243/05, aps. 95 y 96, también en el mismo sector.

71. En particular, la citada STJCE de 8 de mayo de 2003, *España c. Comisión*, as. C-349/97, ap. 175, confirma que «los litigios relativos a la liquidación de cuentas de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el FEOGA no pretenden determinar las responsabilidades entre los operadores económicos nacionales, salvo en la medida en que estas sirvan para determinar las irregularidades imputables a las autoridades nacionales competentes. Las medidas financieras que puedan adoptarse contra un Estado miembro no prejuzgan la atribución de la responsabilidad final de la corrección financiera entre los operadores afectados».

72. En realidad, es posible que la jurisprudencia comunitaria sea aún más estricta frente a las causas de justificación en el ámbito agrícola que frente a las causas de justificación en el ámbito del procedimiento de incumplimiento estándar. Este mayor rigor se derivaría, según cree deducir René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC...*, cit., p. 192, de la STJCE de 15 de diciembre de 1987, *Irlanda c. Comisión*, as. 325/85, ap. 8, de que el TJUE considera que esta interpretación tan estricta es necesaria porque de otro modo se producirían distorsiones de la competencia y discriminaciones entre operadores. En efecto, admitir causas de justificación de los incumplimientos de los Estados miembros en la ejecución de la PAC con repercusión sobre el presupuesto comunitario significaría, en última instancia, aceptar que en ciertos Estados miembros se realizaran mayores gastos en el sector agrícola que en otros. En consecuencia, da igual si esas diferencias son favorables (STJCE de 7 de febrero de 1979, *Países Bajos c. Comisión*, as. 11/76; STJCE de 7 de febrero de 1979, *Alemania c. Comisión*, as. 18/76) o desfavorables (STJCE de 27 de febrero de 1985, *Italia c. Comisión*, as. 55/83, y STJCE de 27 de febrero de 1985, *Italia c. Comisión*, as. 56/83) para los operadores. En todo caso serían incompatibles con la unidad del mercado agrícola europeo.

de control impuestas por la normativa comunitaria por haber implantado un sistema de control distinto que estima más eficaz<sup>73</sup>.

En segundo lugar, tampoco se acepta como causa de justificación del incumplimiento del Estado el que este haya realizado una interpretación razonable, aunque incorrecta, de la norma comunitaria. La jurisprudencia del TJUE estableció tempranamente que el riesgo de una interpretación incorrecta de las normas comunitarias debía ser asumido por los Estados miembros, aunque hubiese buena fe, porque de otro modo se acabaría animando *de facto* a los Estados a acoger interpretaciones amplias de las normas comunitarias, beneficiando a sus agricultores frente a los de otros Estados miembros<sup>74</sup>.

En tercer lugar, no ha tenido tampoco éxito la alegación de la escasa cuantía y relevancia de los hechos. Por ejemplo, porque el incumplimiento solo afectara a cantidades pequeñas<sup>75</sup>.

En cuarto lugar, y con carácter general, el TJCE también se muestra reticente a aceptar como causa de incumplimiento la existencia de una confianza legítima en la Administración nacional con base en el comportamiento de la Comisión. De este modo, no se considera suficiente para generar una confianza digna de protección que la Comisión estuviera al tanto del comportamiento del Estado<sup>76</sup>, que en años anteriores la Comisión no hubiera procedido a adoptar una corrección financiera sobre hechos idénticos a los que ahora le sirven de fundamento<sup>77</sup> o que se hayan realizado pagos mensuales adelantados, dado su carácter de provisional, inhábil, según vimos, para prejuzgar la decisión final y definitiva que pueda adoptarse en el marco de un procedimiento de liquidación de conformidad<sup>78</sup>. La única posibilidad de que el principio de protección de la confianza legítima pudiera servir de causa de justificación del incumplimiento del Estado miembro se produciría si la aplicación errónea de la norma fuera resultado directo de una indicación de una Institución comunitaria<sup>79</sup>.

73. Como señala la STJCE de 7 de octubre de 2004, *España c. Comisión*, as. C-153/01, ap. 76, luego reproducida por la STPI de 28 de marzo de 2007, *España c. Comisión*, as. T-220/04, ap. 89, y la STPI de 12 de septiembre de 2007, *Grecia c. Comisión*, as. T-243/05, ap. 59, «cuando un Reglamento insta medidas específicas de control, los Estados miembros están obligados a aplicarlas, no siendo necesario apreciar si su tesis, según la cual un sistema de control diferente sería más eficaz, está o no bien fundada».

74. STJCE de 7 de febrero de 1979, *Países Bajos c. Comisión*, as. 11/76, aps. 8 y 9.

75. STJCE de 10 de julio de 1990, *Grecia c. Comisión*, 335/87, publicación sumaria, ap. 4.

76. STJCE de 7 de febrero de 1979, *Alemania c. Comisión*, as. 18/76, aps. 36 y 37.

77. STJCE de 6 de octubre de 1993, *Italia c. Comisión*, as. C-55/91, ap. 67.

78. STJCE de 17 de octubre de 1991, *Alemania c. Comisión*, as. C-342/89, aps. 18-19; STJCE de 17 de octubre de 1991, *Italia c. Comisión*, as. C-346/89, aps. 18-19. Vid., Daniele Bianchi, *La politique agricole commune (PAC)...*, cit., p. 445 y 448.

79. STJCE de 7 de febrero de 1979, *Países Bajos c. Comisión*, as. 11/76, ap. 5; STJCE de 25 de noviembre de 1980, *Bélgica c. Comisión*, as. 820/79, ap. 11; STJCE de 14 de enero de 1981, *Alemania c. Comisión*, as. 819/79, aps. 13-14. Sin embargo, y como advierte René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC...*, cit., p. 192, «la relevancia real de esta excepción parece limitada. Si, en caso de duda sobre la interpretación de una norma concreta, un Estado miembro consulta a la Comisión y actúa de acuerdo con la información obtenida, cabe suponer que la Comisión no se negará a que el FEOGA asuma las cantidades de que se trate».

Junto a esta hipótesis, y en línea con lo establecido en relación con el procedimiento de incumplimiento estándar, la jurisprudencia también parece aceptar que un Estado miembro puede justificar el incumplimiento de la normativa comunitaria por la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor<sup>80</sup>, situación a la que cabe equiparar la de una imposibilidad total de dar cumplimiento a la normativa comunitaria<sup>81</sup>, especialmente si dicha situación viene propiciada por la propia actuación de las Instituciones comunitarias<sup>82</sup>.

La única circunstancia que impide con total rotundidad la imposición de correcciones financieras por parte de la Comisión es el transcurso del paso del tiempo. No obstante, esta posibilidad no se configura como una causa de justificación, sino que se articula a través del mecanismo de la prescripción de la responsabilidad del Estado miembro. En concreto, el art. 31.4 Reglamento n° 1290/2005 establece un plazo de prescripción de la acción de la Comisión para excluir gastos de la financiación comunitaria, plazo que se fija en veinticuatro meses, que deberá comenzar a computarse a partir del momento en que se realizaron los gastos que, posteriormente, se pretende que sean objeto de la corrección financiera<sup>83</sup>.

80. STPI de 28 de marzo de 2007, *España c. Comisión*, as. T-220/04, ap. 165. La fuerza mayor se admite formalmente como causa de justificación en los procedimientos de incumplimiento estándar (STJCE de 11 de julio de 1985, *Comisión c. Italia*, as. 101/84, ap. 16; STJCE de 17 de septiembre de 1987, *Comisión c. Grecia*, as. 70/86, ap. 8). No obstante, las condiciones que se imponen para su reconocimiento son tan exigentes que, en la práctica, su aplicación resulta prácticamente imposible. En relación con esta y otras causas de exclusión de la responsabilidad en el procedimiento de incumplimiento estándar, vid., Ricardo ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, cit., p. 454; Maurice-Christian BERGERÈS, *Contentieux communautaire*, cit., p. 176.
81. La STJCE de 15 de enero de 1986, *Comisión c. Bélgica*, as. 52/84, ap. 14, llega incluso a afirmar que el único motivo de defensa válido frente a un recurso por incumplimiento sería el de una imposibilidad absoluta de ejecutar la obligación de Derecho comunitario infringida.
82. En este sentido, y como ha planteado algún alto funcionario español, en algunos casos serían las propias normas comunitarias las que propiciarían el incumplimiento de los Estados miembros al exigirles ciertos comportamientos sin ofrecer un plazo de tiempo suficiente para ello. Tal sería la situación denunciada por Luis GONZÁLEZ-QUEVEDO, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, cit., pp. 341-342, quien señala que los Reglamentos comunitarios exigen, en ocasiones, que los Estados miembros establezcan mecanismos sancionadores, pero sin ser conscientes de que, para establecer tales medidas, es necesario aprobar normas nacionales con rango de ley. En consecuencia, y dada la rapidez con que se aprueban y entran en vigor estas obligaciones comunitarias, su cumplimiento no siempre es posible. De este modo, se produce una «situación de indefensión del Estado miembro ante las autoridades comunitarias derivado de la imposibilidad de sancionar cuando el reglamento comunitario no impone sanciones (...) y, efectivamente, la imposibilidad de sancionar el incumplimiento de esa irregularidad muchas veces se considera como un incentivo al fraude, y ese incentivo al fraude está penalizado (...) por las correcciones financieras».
83. En caso de gastos correspondientes a medidas plurianuales, el *dies a quo* de este plazo de prescripción se fija, sin embargo, en el momento en que se haya impuesto al benefi-

El plazo se considera interrumpido cuando la Comisión notifica al Estado miembro la comunicación escrita con los resultados de sus comprobaciones, esto es, con la primera de las comunicaciones prevista en el art. 11.1 Reglamento n° 885/2006<sup>84</sup>. De este modo, si se sobrepasa el plazo de los 24 meses, la Comisión no puede negarse a imputar los gastos al presupuesto comunitario<sup>85</sup>. Ahora bien, junto a esta regla general, el art. 31.5 Reglamento n° 1290/2005 prevé varias excepciones en las que no se aplica este plazo de prescripción<sup>86</sup>.

Asimismo, la jurisprudencia ha identificado un supuesto más en el que considera que no resulta de aplicación el plazo de prescripción de 24 meses: cuando el Estado miembro haya incumplido su obligación de comunicar en plazo aquellos datos exigidos por la normativa comunitaria y que posteriormente sirven a la Comisión, precisamente, para iniciar un procedimiento de control del que deriva una corrección financiera<sup>87</sup>.

#### IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD

Merece destacarse la actitud radicalmente distinta de la Comisión frente a

---

ciario la última obligación o, en su caso, en el momento del pago de su saldo [art. 31.4.b) y c) Reglamento n° 1290/2005].

84. La interrupción se entiende producida incluso a pesar de que, en la actualidad, y según vimos más arriba, en esta comunicación no se indican los gastos que se prevé excluir, lo que solo se indica en la segunda comunicación, tras las conversaciones bilaterales. Así lo confirmó expresamente la STPI de 12 de septiembre de 2007, *Grecia c. Comisión*, as. T-243/05, ap. 43.
85. STJCE de 21 de marzo de 2002, *España c. Comisión*, as. C-130/99, ap. 135. Cabe señalar, además, que la Comisión ha solicitado varias veces que se amplíe el plazo máximo de 24 meses para realizar correcciones financieras, y que el Consejo y el Parlamento Europeo lo han rechazado. En este sentido, vid., Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Informes anuales relativos al ejercicio 2007*, cit., respuesta de la Comisión al punto 5.48.
86. En primer lugar, en el caso de que la liquidación de conformidad traiga causa de un pago irregular realizado por los Estados miembros (se trate de una irregularidad producida por negligencia del Estado o por la actuación del beneficiario). En segundo lugar, tampoco se aplica respecto a las consecuencias financieras relacionadas con ayudas nacionales o infracciones del Derecho de la Unión que hayan dado lugar al inicio de un procedimiento conforme a los arts. 108 (ayudas de Estado) o 258 (procedimiento de incumplimiento estándar) TFUE. En tercer lugar, el plazo tampoco resulta aplicable en caso de que las repercusiones financieras se deriven de un incumplimiento por parte del Estado miembro de las obligaciones que recaen sobre él de conformidad con el Reglamento n° 485/2008.
87. La STJCE de 11 de septiembre de 2003, *España c. Comisión*, as. C-331/01, ap. 65, afirma, en este sentido, que «un Estado miembro solo puede reivindicar la protección de dicho plazo en la medida en que cumpla él mismo las obligaciones que la normativa comunitaria le impone, en particular respecto a la comunicación espontánea de los datos necesarios para el control». En el supuesto enjuiciado, España se había retrasado más de dos años en comunicar la información que originó que la Comisión iniciara su procedimiento de control.

la posible intervención del Tribunal de Justicia en el procedimiento de incumplimiento estándar y en el procedimiento de liquidación de conformidad.

En el primero, la Comisión acoge con especial interés cualquier solución que pueda evitarle llegar a juicio, es decir, a la fase contenciosa del procedimiento de incumplimiento, que es contemplado como un último recurso, un control *in extremis*, incluso por el propio Tribunal de Justicia<sup>88</sup>. Para ello, intenta explotar todas las posibilidades que ofrece la fase pre-contenciosa e, incluso antes de que se inicie propiamente esta fase, suele hacer un uso intensivo de los contactos informales previos, sirviéndose de la amplísima discrecionalidad de que goza para ello.

Pero no ocurre lo mismo en el caso del procedimiento de liquidación de conformidad. Dada la posición dominante de la Comisión en este procedimiento y dado que recae sobre los Estados miembros la carga de impugnar sus Decisiones, la Comisión se muestra mucho menos cauta y diplomática, asumiendo con mucha más facilidad la posibilidad de acabar en un proceso contencioso. Proceso contencioso que, sin embargo, solo tendrá carácter revisor, lo que la sitúa en la posición de privilegio propia de las Administraciones públicas en los procesos contencioso-administrativos nacionales. Esta actitud, unida al carácter no vinculante de los informes adoptados por el órgano de conciliación, ha dado lugar a que este último y el propio procedimiento de conciliación hayan devenido prácticamente inútiles<sup>89</sup>.

88. En este sentido, M<sup>a</sup> Dolores BLÁZQUEZ PEINADO, *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, cit., p. 102, quien cita a este respecto la STJCE de 15 de julio de 1960, *Países Bajos c. Alta Autoridad*, as. 25/59, en la que el Tribunal de Justicia manifestó que este recurso constituía un mecanismo de *ultima ratio* para hacer prevalecer los intereses comunitarios consagrado por los Tratados contra la inercia y la resistencia de los Estados miembros. Cabe precisar, sin embargo, que el Tribunal de Justicia se refería en esa sentencia al procedimiento de incumplimiento del art. 88 TCECA.

89. Debe retenerse, como recuerda Paul CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., pp. 65-66, que la idea originaria, planteada por el llamado «Grupo Belle» era que existiera un mecanismo de arbitraje de resultado vinculante para los Estados miembros y la Comisión. No obstante, y según indicamos más atrás, lo que acabó creándose fue un organismo cuyo mandato consiste, simplemente, en acercar posturas, pero cuyos informes no resultan vinculantes para ninguna de las partes. Como resultado, el número de casos en los que ha conseguido que se llegara a un acuerdo es relativamente bajo y no ha habido un descenso perceptible del número de recursos que llegan al TJUE. Ello ha dado lugar a que el procedimiento de conciliación haya acabado convirtiéndose en una simple añagaza empleada por los Estados miembros para retrasar la devolución de los pagos reclamados por la Comisión, puesto que siguen reservándose el derecho a interponer, finalmente, un recurso ante el TJUE. En el mismo sentido se manifiestan Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, cit., pp. 350-351.

En sentido similar, Daniele BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC)*..., cit., p. 439, llega a calificar al procedimiento de conciliación como «una suerte de antecámara de preparación de los argumentos del Estado miembro y de los servicios de la Comisión de cara al contencioso subsiguiente». No obstante, y como denuncian Luca PRETE y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», cit., p. 41, en el procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE tampoco es in-

Como resultado, existe una nutrida jurisprudencia generada por la impugnación de las Decisiones por las que se acuerdan correcciones financieras. Desde luego, el Estado miembro contra el que se dirige una corrección financiera puede optar por aceptarla, reconociendo el incumplimiento del que trae causa. No obstante, no es la opción más habitual<sup>90</sup>.

La impugnación de la Decisión de la Comisión declarando la existencia de un incumplimiento por parte del Estado miembro e imponiéndole, en consecuencia, una corrección financiera, se realiza a través del recurso de anulación (art. 263 TFUE). La utilización de este recurso en este ámbito concreto no reviste peculiaridades que justifiquen su análisis pormenorizado, a excepción, quizá, de los sujetos legitimados para su interposición. En primer lugar, y como se establece expresamente en el art. 263.2º TFUE, estarían legitimados para impugnar estas Decisiones los Estados miembros destinatarios de las mismas. Pero, en segundo lugar, cabe preguntarse si pueden estar legitimados otros sujetos distintos para impugnar las liquidaciones. En concreto, ¿pueden estar legitimados los particulares cuyos supuestos incumplimientos no detectados por el Estado miembro (pero sí por la Comisión) han dado lugar a la corrección financiera?

En principio, la respuesta debería ser negativa, en tanto que no reunirían el requisito de la afectación directa exigido por el art. 263.4º TFUE. En efecto, según hemos indicado, la Decisión por la que se acuerda la corrección financiera no va dirigida contra los sujetos particulares, sino contra el Estado miembro. Sin embargo, y como ya adelantamos, en el caso de correcciones financieras puntuales y no a tanto alzado, estas Decisiones imponen dos obligaciones distintas al Estado: una de devolver ciertas cantidades (las correcciones financieras, en sentido estricto) y otra de recuperar aquellas cantidades indebidamente percibidas por los particulares, dado que estos son conocidos y determinados. Esta segunda obligación, aunque formalmente dirigida al Estado miembro, podría entenderse que sí que afecta directamente a los particulares, en la medida en que el Estado tendrá que dirigirse obligatoriamente contra ellos a fin de darle cumplimiento. Ello podría permitir entender que estos particulares también gozan de legitimación para impugnar estas Decisiones ante los órganos jurisdiccionales comunitarios. Especialmente, si los actos de ejecución adoptados por el Estado miembro conforme a su Derecho interno resultan inatacables ante los órganos nacionales, lo que puede desembocar en vulneraciones de la tutela judicial efectiva<sup>91</sup>.

---

frecuente que los Estados miembros no presenten una defensa seria hasta que se inicia la fase judicial, menospreciando, hasta cierto punto, la fase pre-contenciosa.

90. En el ejercicio 2011, los Estados miembros solo aceptaron correcciones financieras acordadas por la Comisión por un importe de 174 millones de euros (frente a los 178 de 2010). Comisión Europea, *Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea – Ejercicio financiero 2011*, DOUE C n° 348, de 14 de noviembre de 2012, p. 57.

91. Puede encontrarse una ilustrativa exposición de esta cuestión en José Luis DA CRUZ VILACA, «La protection juridictionnelle des particuliers en matière de fonds communautaires. Peut-on être "directement concerné" par une décision adressée à un État membre?», *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits. Mélanges en l'honneur de*

## V. UNA PROPUESTA «LEGE FERENDA»: EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCEDIMIENTO DE INCUMPLIMIENTO ESPECÍFICO FRENTE A LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS NACIONALES

Una vez expuesto en sus líneas fundamentales el procedimiento de liquidación de conformidad, y afirmada su idoneidad para controlar los mismos incumplimientos a los que podría hacer frente el procedimiento de incumplimiento estándar, queda aún pendiente una cuestión que quedó apenas apuntada en el primer epígrafe de este trabajo: ¿es compatible el régimen de correcciones financieras con los Tratados?

Como ya se indicó, el TCEE y el TCEEA, apartándose expresamente en este punto del TCECA, consagraron como único sistema de control de los incumplimientos de los Estados miembros el procedimiento de incumplimiento actualmente recogido en los arts. 258, 259 y 260 TFUE. La hegemonía otorgada a este procedimiento frente a cualquier otra forma de control se deduciría del hecho de que los Tratados incluyen expresamente entre sus preceptos aquellos supuestos en los que el procedimiento de incumplimiento estándar debe quedar matizado o derogado.

Así ocurre, según vimos, con los otros casos en los que se atribuye a la Comisión la posibilidad de declarar, por sí misma y sin necesidad de acudir al Tribunal de Justicia, los incumplimientos en que hayan incurrido los Estados miembros: el control de las ayudas de Estado contrarias al mercado interior, previsto en el art. 108.2 TFUE (art. 106.3 TFUE cuando se trata de ayudas a empresas prestadoras de servicios públicos) y el control de las actuaciones de los Estados miembros en el ámbito del transporte (art. 96.2 TFUE).

Sin embargo, es muy difícil encontrar una base en los Tratados que permita el establecimiento de un régimen de control de los incumplimientos de los Estados miembros en materia de financiación agrícola distinto del previsto, con carácter general, en los arts. 258, 259 y 260 TFUE. Es decir, no parece existir base suficiente en los Tratados para justificar la existencia del sistema de correcciones financieras de la PAC como un mecanismo que permita excepcionar al previsto en los art. 258-260 TFUE.

Nada hay, a este respecto, en los arts. 38 a 44 TFUE, correspondientes al

---

*Philippe Manin*, Éditions A. Pedone, Paris, 2010, pp. 851-864. Como señala el autor, que se muestra abiertamente crítico con el TJUE, este parece decantarse, frente a posturas algo más titubeantes del Tribunal General, por la postura más estricta, negando la existencia de interés directo (STJCE de 2 de mayo de 2006, *Regione Siciliana c. Comisión*, C-417/04 P; y STJCE de 22 de marzo de 2007, *Regione Siciliana c. Comisión*, C-15/06P; también el ATJUE de 24 de septiembre de 2009, *Municipio de Gondomar c. Comisión*, C-501/08 P). El TJUE también rechaza que esté en riesgo de vulneración el derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que las normas procesales internas impidan la impugnación de los actos nacionales de ejecución de la retirada o recuperación de la ayuda. Como respuesta, en *Regione Siciliana II*, ap. 39, el Tribunal de Justicia se remite al principio de efectividad como límite a la autonomía procesal (vía interpretación conforme o inaplicación) y recuerda que, llegado el caso, si existen dudas sobre la validez del acto comunitario, debe acudirse a la cuestión prejudicial.

Título III («Agricultura y Pesca») de su Tercera Parte («Políticas y acciones internas de la Unión»). Por su parte, en los artículos reguladores de la gestión y ejecución del presupuesto de la Unión, la única referencia que podría tenerse en cuenta es la del art. 317.2º TFUE, en el que se establece que «El reglamento [financiero, adoptado en virtud del art. 322 TFUE] determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, *así como las responsabilidades que de ello se derivan (...)*». Sin embargo, la dificultad de dar por buena esta base se encuentra, en primer lugar, en que nada se dice del modo en que deban declararse tales responsabilidades y, menos aún, que ello deba hacerse a través de un procedimiento específico en que la competente para su resolución sea la Comisión, alterando así el procedimiento previsto y las competencias atribuidas con carácter de generalidad al Tribunal de Justicia en los arts. 258, 259 y 260 TFUE. En segundo lugar, y según se desprende con total claridad del citado artículo, es el reglamento financiero el que debe determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros. Sin embargo, el sistema de liquidaciones de conformidad y el establecimiento de correcciones financieras se regula en su propia normativa y no en el reglamento financiero.

Finalmente, distintos autores han propuesto otras bases jurídicas, si bien todas ellas parecen adolecer de una naturaleza excesivamente genérica. Así, algunos de ellos consideran que la adopción, por parte de la Comisión, de la Decisión por la que se acuerda una corrección financiera encontraría una cobertura suficiente en el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE)<sup>92</sup>. Otros han creído encontrar dicha cobertura en el genérico papel de la Comisión como guardiana de los Tratados y en su responsabilidad en la ejecución del presupuesto (arts. 17 TUE y 317 TFUE), lo que intenta también vincularse con el papel de la Comisión en la política de protección de los intereses financieros comunitarios<sup>93</sup>.

92. Ello ha permitido afirmar a René BARENTS, *The Agricultural Law of the EC...*, cit., p. 191, que el procedimiento de correcciones financieras puede verse como una concreción del deber de cooperación leal, antes previsto en el art. 5 TCE, y cita, en este sentido, la STJCE de 14 de noviembre de 1989, *Italia c. Comisión*, as. 14/88, ap. 20. No obstante, esta sentencia no afirma, propiamente, que el régimen de correcciones financieras sea una plasmación del principio de cooperación leal, sino, más bien, que el incumplimiento de las obligaciones que recaen sobre las Administraciones nacionales en tanto que Administraciones agrícolas comunitarias implica una violación refleja de dicho principio, lo que es algo muy distinto.

93. Nicolás LÓPEZ DE COCA y Luis GONZÁLEZ-QUEVEDO, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», cit., p. 316. Stéphane Rodrigues, «La protection des intérêts financiers de l'Union européenne. De la responsabilité partagée à la coopération renforcée?», *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, cit., p. 513. No obstante, y aun asumiendo que la protección de los intereses financieros comunitarios exige un adecuado control de las ayudas agrícolas, existen otros muchos ámbitos en los que pueden producirse casos de fraude al presupuesto comunitario y en los que no parece concebible que la Comisión dispusiera de estos mecanismos de reacción frente a los Estados miembros (v.gr., problemas en la recaudación del IVA, en el arancel aduanero comunitario, etc.).

Estas dudosas bases jurídicas de los Tratados han encontrado, sin embargo, dos formidables apoyos, de naturaleza esencialmente fáctica, que han ayudado a consolidar la existencia del sistema de correcciones financieras. En primer lugar, la aquiescencia del Tribunal de Justicia, que ha aceptado sin rechistar dicha existencia, confiriéndole, siquiera sea tácitamente, la cobertura jurídica necesaria para desarrollarse con normalidad durante más de cuatro décadas. En segundo lugar, no puede soslayarse que, en última instancia, la existencia del sistema de correcciones financieras aplicable a la Política Agrícola Común y a la Política Regional obedece a importantes motivos de oportunidad. Dicho claramente: el procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE no siempre resulta adecuado para reaccionar frente a los incumplimientos de los Estados miembros. Y esta inadecuación resulta especialmente patente en los dos ámbitos en los que se aplica el sistema de correcciones financieras.

La introducción del recurso por incumplimiento estándar en el TCEE y el TCEEA supuso un extraordinario avance en las técnicas de control frente a los incumplimientos de los Estados miembros. Especialmente si se contempla desde la perspectiva y la evolución del Derecho Internacional clásico, donde la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia no es obligatoria, sino que depende de la voluntad de los Estados de someterse a ella. Pero, siendo cierto lo anterior, desde la perspectiva del proceso de integración europea y, más concretamente, desde la perspectiva del funcionamiento cuasi-federal de la Unión, este mecanismo no deja de ser insatisfactorio. Al menos, y dejando de lado las actuaciones legislativas y judiciales, cuando los Estados miembros tienen que encargarse de la ejecución administrativa de las políticas comunitarias.

En efecto, debe admitirse que una de las principales virtudes del procedimiento de incumplimiento estándar puede ser, también, una fuente de problemas: la amplitud de su objeto. Este es tan amplio que incluye toda forma de vulneración del Derecho comunitario por parte de los Estados, con independencia del órgano o Institución al que se atribuya y del contenido material de la acción u omisión constitutiva de la infracción. De este modo, en el seno de este procedimiento reciben idéntico tratamiento una falta de transposición de una Directiva que recaiga sobre un Parlamento nacional, una práctica burocrática atribuible a una Administración o una línea jurisprudencial desarrollada por los órganos judiciales, solo con que sean contrarias al Derecho de la Unión. Esta situación tal vez merecería ser reconsiderada, sobre todo atendiendo a la excesiva rigidez del procedimiento de incumplimiento.

Bien está el procedimiento de incumplimiento estándar en caso de actividad atribuible a órganos legislativos o judiciales. En estos casos, y dada la especial importancia e independencia de los poderes legislativo y judicial, la resolución de conflictos debe encomendarse a un órgano judicial independiente y, por simple prudencia, también debe ir precedida de una fase de contactos políticos. Y también resulta plenamente lógico que se conceda un amplísimo margen de discrecionalidad para decidir qué incumplimientos perseguir, contra quién dirigirlos y cuándo hacerlo, dado que con frecuencia no se tratará únicamente de

debates jurídicos, sino de batallas políticas. A este esquema se ajusta, con total precisión, el procedimiento de incumplimiento estándar, con su división en fase pre-contenciosa (a cargo de la Comisión) y contenciosa (encomendada al Tribunal de Justicia) y con la amplia discrecionalidad concedida a la Comisión para iniciar y dirigir las actuaciones<sup>94</sup>.

Sin embargo, en el caso de actuaciones administrativas nacionales contrarias al Derecho de la Unión, tal vez resultara más razonable reconocer un poder general de corrección a la Comisión, de modo tal que se le permitiese declarar el incumplimiento de los Estados miembros por sus propios medios. O, al menos, reconocer dicha potestad cuando las Administraciones nacionales actuaran como Administración comunitaria<sup>95</sup>. En efecto, el procedimiento de incumplimiento estándar de los arts. 258-260 TFUE resulta un sistema ineficaz cuando el control administrativo que tiene que ejercer la Comisión sobre los Estados miembros debe ser continuo y directo, puesto que a la eficacia y agilidad exigidas se oponen la necesidad de acudir al Tribunal de Justicia, la falta de medios para preparar y seguir los contenciosos y los largos periodos de tiempo que exige este procedimiento para su tramitación y resolución<sup>96</sup>.

94. En relación con la fase pre-contenciosa, interesa llamar la atención sobre su naturaleza esencialmente política y destacar que se trata de un «diálogo político que permite a los sujetos implicados (...) resolver problemas que son más políticos que jurídicos», Luca PRETE y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», cit., pp. 10-11, quienes, desde esta perspectiva, lógicamente también justifican el amplio margen de actuación concedido a la Comisión, pues «la ejecución de una buena política en este ámbito exige, necesariamente, un cierto ejercicio de selección y priorización», (p. 17). En el mismo sentido, también Maurice-Christian BERGERÈS, *Contentieux communautaire*, cit., pp. 180 y 182, llama la atención sobre la importancia de esta fase de contactos que califica de «diplomáticos».
95. De hecho, los Tratados aceptan actuaciones que van más allá de esta propuesta: el control de la Comisión sobre las ayudas de Estado (arts. 106.2 y 108 TFUE) no es un control de una Administración central sobre su Administración descentralizada, puesto que en estos casos las Administraciones nacionales no actúan como Administración comunitaria, sino como verdaderas Administraciones nacionales.
96. Herwig C. H. HOFMANN, Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, cit., p. 260. Este planteamiento, que destaca la poca adecuación del procedimiento por incumplimiento estándar para controlar a los Estados miembros cuando actúan como Administración indirecta, se vería, además, confirmado por el muy distinto uso que la Comisión ha dado al procedimiento de incumplimiento estándar y al sistema de correcciones financieras. En efecto, durante los primeros años de andadura de la CEE, el procedimiento de incumplimiento estándar no fue muy utilizado. La Comisión se centró más que en controlar el cumplimiento de los Estados, en impulsar la normativa comunitaria. No sería hasta 1977, y a raíz de la llamada de atención realizada por la STJCE de 8 de abril de 1976, *Defrenne II*, as. 43/75, cuando la Comisión no haría del procedimiento de incumplimiento «la reacción normal frente a las infracciones estatales del Derecho comunitario», M<sup>a</sup> Dolores BLÁZQUEZ PEINADO, *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, cit., p. 32, quien recoge también en nota 42 a p. 31, el dato de que entre 1958 y 1977 el Tribunal solo pronunció 31 sentencias contra Estados por incumplimiento del Derecho comunitario, lo que supone una ratio de apenas 1,5 sentencias recaídas en recursos por incumplimiento por año. De manera inversa, la Comisión hizo desde el primer momento un uso intensivo del procedimiento de liquidación de conformidad, dictando Decisiones por las que se establecía el incumplimiento de los Estados miembros.

Desde nuestro punto de vista, debería generalizarse la posibilidad de que fuera la Comisión quien declarara el incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros cuando tales incumplimientos procedieran de sus Administraciones nacionales. Al menos, cuando estas actúan como Administraciones comunitarias. Piénsese, por ejemplo, en los incumplimientos del Derecho de la Unión en que incurren las Administraciones aduaneras nacionales, *orgánicamente* nacionales pero *funcionalmente* comunitarias, cuando aplican incorrectamente el Código Aduanero Comunitario, dejando de percibir derechos de importación que deberían haber exigido y que forman parte del presupuesto comunitario.

Esta opción, sin embargo, también conllevaría ciertos riesgos, como la autoatribución por parte de la Comisión de competencias reglamentarias que no posee<sup>97</sup>. En efecto, al ser la Comisión la encargada de enjuiciar si un determinado comportamiento de los Estados miembros es o no contrario al Derecho comunitario, su criterio acabaría convirtiéndose, de algún modo, en norma. De hecho, este y no otro es el origen de buena parte del *soft law* existente en el ámbito de las normas comunes en defensa de la competencia.

A pesar de ello, el avance de la integración comunitaria y el efectivo cumplimiento del mandato de eficacia, ahora contenido en la vertiente objetiva del derecho a una buena administración (art. 41 TFUE), seguirían justificando la extensión a nuevos ámbitos de los procedimientos en los que corresponde a la Comisión la determinación, por su propia autoridad, de los incumplimientos de los Estados. El Tribunal de Justicia, a su vez, conservaría la misión esencial de actuar como garante del respeto a la legalidad comunitaria por parte de la Comisión. El sistema de correcciones financieras podría constituir, a estos efectos, un modelo a tener en cuenta.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Ceura, Madrid, 1994.

ALONSO GARCÍA, Ricardo, «El *soft law* comunitario», en *Revista de Administración Pública* n° 154 (enero – abril 2001), pp. 63-94.

BALLARÍN MARCIAL, Alberto, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, pp. 301-309.

BARENTS, René, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Adminis-*

---

97. Riesgo expresamente denunciado en relación con el procedimiento de incumplimiento de CECA, vid., M<sup>a</sup> Dolores BLÁZQUEZ PEINADO, *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, cit., p. 87.

*trative Law of the European Community in the field of Agriculture*, Kluwer, Denter-Boston, 1994.

BEURDELEY, Laurent, *Politique agricole commune et fraudes aux dépenses agricoles de l'Union Européenne*, L'Harmattan, París, 1998.

BERGERÈS, Maurice-Christian, *Contentieux communautaire*, PUF, París, 1989.

BIANCHI, Daniele, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, Bruselas, 2006.

BLÁZQUEZ PEINADO, M<sup>a</sup> Dolores, *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario*, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2001.

BLUMANN, Claude, *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, París, 1996.

BROSA CABALLERO, Pedro, «El derecho de preselección en las ayudas del Fondo Social Europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo* n<sup>o</sup> 57 (enero – marzo 1988), pp. 43-57.

BUENO ARMIJO, Antonio, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la Política Agrícola Común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.

BUENO ARMIJO, Antonio, y Nuria MAGALDI MENDAÑA, «La cuestión prejudicial y otras formas de diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Justicia Administrativa* n<sup>o</sup> 53 (2011), pp. 41-72.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958.

CASTILLA GAMERO, Norberto, y Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La política agraria», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Santiago MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, t. III, Civitas, Madrid, 1986, pp. 309-347.

Comisión Europea, *Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea – Ejercicio financiero 2011*, DOUE C n<sup>o</sup> 348, de 14 de noviembre de 2012, p. 1.

Comisión Europea (OLAF), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los intereses financieros de las Comunidades – Lucha contra el fraude – Informe anual 2006*, Bruselas, 06.07.2007, COM (2007) 390

CONSTANTINIDES-MEGRET, Colette, *La politique agricole commune en question*, Éditions A. Pédone, París, 1982.

CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

DA CRUZ VILAÇA, José Luis, «La protection juridictionnelle des particuliers en matière de fonds communautaires. Peut-on être "directement concerné" par une décision adressée à un État membre?», *L'Union européenne: Union de droit*,

*Union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Éditions A. Pedone, Paris, 2010, pp. 851-864.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura española y europea*, Aranzadi, Elcano, 2000.

FIORITTO, Alfredo, «Agricultura», en Mario P. CHITI y Guido GRECO (dirs.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, T. I, 2ª ed., Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 25-64.

FRANCHINI, Claudio, «I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n° 3/2002, pp. 651-682.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

GONZÁLEZ-QUEVEDO, Luis, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, pp. 337-343.

HOFMANN, Herwig C. H., Gerard C. ROWE y Alexander H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

LÓPEZ DE COCA, Nicolás, y Luis GONZÁLEZ-QUEVEDO, intervención en la mesa redonda sobre «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la PAC. Consecuencias y corrección», recogida en Manuel GONZALO y José Luis SÁINZ VÉLEZ, *El derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, pp. 311-335.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

MENTO, Sandro, «I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di Fondi strutturali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n° 1/2007, pp. 135-172.

NAVARRO BATISTA, Nicolás, «La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 4 (julio – diciembre 1998), pp. 429-472.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, «La gestión y el control de los fondos estructurales europeos en España», *Revista del Poder Judicial*, n° 63 (III-2001), pp. 11-70.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, «Las correcciones financieras en España de los fondos europeos», *Actualidad Administrativa* n° 4 (febrero 2011), pp. 402-426.

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Luis, «Los conflictos en la gestión de los Fondos comunitarios ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias de la Unión Europea*, n° 234 (julio 2004), pp. 101-115.

PRETE, Luca, y Ben SMULDERS, «The coming of age of infringement proceedings», *Common Market Law Review*, 47 (2010), pp. 9-61.

REBOLLO PUIG, Manuel, y Antonio BUENO ARMÍJO, *Administrative procedures prior to the action for failure to fulfil an obligation*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-765), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

RODRIGUES, Stéphane, «La protection des intérêts financiers de l'Union européenne. De la responsabilité partagée à la coopération renforcée?», *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Éditions A. Pedone, Paris, 2010, pp. 511-522.

ROSAS, Allan, y Lorna ARMATI, *EU Constitutional Law. An introduction*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2010.

SMITH, Melanie, *Administrative procedures linked with Article 258 TFUE proceedings: an academic perspective*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011 (PE 432-752), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

TRĂȘCĂ, Raluca, «La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire», *Cahiers de Droit européenne* n° 1-2 (2008), pp. 7-82.

Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Informe especial n° 3/2004, sobre la recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común*, aprobado el 10 de junio de 2004 (DO C n° 296 de 04.11.2004).

Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Informes anuales relativos al ejercicio 2007*, aprobados los días 24 y 25 de septiembre de 2008.