CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. S. ALBER

presentadas el 19 de octubre de 2000 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, el Reino de los Países Bajos solicita la anulación de la Decisión 98/358/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 1998, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con respecto a los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola [en lo sucesivo, «FEOGA»] correspondiente a 1994, [2] en la medida en que excluyó de la financiación comunitaria, por lo que respecta al Estado miembro demandante, una cantidad de 16.378.716,63 NLG correspondientes a gastos en concepto de pago anticipado de restituciones a la exportación.

2. La Comisión alega que, en sendas inspecciones efectuadas entre febrero y mayo de 1994, detectó deficiencias en el sistema de control [3] en los Países Bajos. A raíz de ello, la Comisión procedió a practicar correcciones financieras. En el caso de los Países Bajos, ello supuso el no reconocimiento de gastos por importe de la cantidad objeto de litigio en el ámbito de la prefinanciación de restituciones a la exportación [4] en los sectores de la carne de vacuno y los cereales.

3. El Reino de los Países Bajos formula contra la Comisión las seis imputaciones que a continuación se resumen:

1) La Comisión no puede basar reducciones correspondientes al ejercicio 1994 en comprobaciones relativas a los ejercicios 1992 y 1993. Además, el escaso número de controles y de irregularidades comprobadas con ocasión de los mismos tampoco justifica las reducciones practicadas.

2) La Comisión violó el principio de cooperación leal, ya que no tuvo en cuenta las observaciones presentadas por los Países Bajos.

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 163, p. 28.

3 — Sobre las exigencias relativas a los controles que deben efectuarse desde el punto de vista comunitario, véanse los puntos 26 y ss. *infra*.

4 — Sobre el sistema de prefinanciación, véanse los puntos 21 y ss. *infra*.

3) El informe de síntesis de la Comisión es incorrecto en la medida en que las medidas de control aplicadas durante el período objeto del informe son conformes con el Derecho comunitario.

4) Al practicar las reducciones, la Comisión violó el principio de seguridad jurídica, ya que había asegurado que sólo derivaría consecuencias de las deficiencias detectadas a partir del 1 de julio de 1994.

5) La reducción practicada no responde a las directrices elaboradas por la Comisión, y viola también el principio de igualdad.

6) Por último, existe además un incumplimiento de la obligación de motivación.

II. Hechos y pretensiones

4. En el marco de la liquidación de cuentas correspondiente a los ejercicios 1992 y 1993, en 1994 la Comisión efectuó controles, concretamente,

a) en el sector de los cereales

— en febrero, en la Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (Oficina Central de Comercialización de Productos Agrícolas; en lo sucesivo, «la HPA»), y

— en abril, una vez más en la HPA, en la oficina aduanera de Waalhaven (Rotterdam) y en la empresa World Flour, en la oficina aduanera de Zaandam y en la empresa Wessanen Flour y en la oficina aduanera de Veendam y en la empresa AVEBE B.A.;

b) en el sector de la carne de vacuno

— en febrero, controles en la Productschap Vee en Vlees (Oficina de Comercialización de Ganado y Carne; en lo sucesivo, «la PVV») en La Haya, y

— en mayo, tanto en las oficinas aduaneras de Winterswijk y en la empresa NVC International BV como en la oficina aduanera de Nimega y en la empresa Kühne & Heitz N.V.

En este sector, la Comisión renunció a efectuar controles en una tercera empresa prevista, ya que las propias autoridades neerlandesas habían iniciado diligencias contra dicha empresa.

5. El 12 de octubre de 1994, la Comisión comunicó a las autoridades neerlandesas las conclusiones que se derivaban de dichas comprobaciones.[5] El Ministerio de Agricultura neerlandés respondió mediante escrito de 28 de noviembre de 1994.[6]

6. El 7 de julio de 1995, tuvo lugar una reunión de la Comisión con representantes de las autoridades neerlandesas, en cuyo marco se trató de los resultados de las inspecciones llevadas a cabo por los Servicios de la Comisión. A raíz de dicha reunión, el 28 de julio de 1995 la Comisión envió una comunicación oficial sobre los resultados de dicha conversación y, por vez primera, estableció los ejercicios 1993 y 1994 como período de referencia.[7]

7. Con fecha de 22 de septiembre de 1995, la Comisión presentó un informe de síntesis relativo a los resultados de los controles efectuados para la liquidación de cuentas del FEOGA, Sección Garantía, correspondiente al ejercicio 1992.[8] En un pasaje posteriormente modificado en varias ocasiones[9] de la Sección relativa a los controles físicos de las exportaciones, la Comisión declaró que en modo alguno propondría correcciones para el ejercicio 1992, y que se reservaba la aplicación de correcciones para los siguientes ejercicios, especialmente para 1993, en el caso de que nuevos controles pusieran de manifiesto que los Estados miembros no habían adoptado las medidas exigidas. Ya en un escrito de 11 de enero de 1994, la Comisión había anunciado, por lo que respecta a estas exigencias, que los Estados miembros deberían atenerse a las mismas antes del 1 de julio de 1994, ya que una nueva demora en su cumplimiento tendría consecuencias financieras. Mediante escrito de 13 de abril de 1994, las autoridades neerlandesas comunicaron medidas en este sentido.[10]

8. El 28 de junio de 1996, la Comisión envió a la Representación Permanente de los Países Bajos una nueva comunicación oficial sobre las conclusiones definitivas derivadas de los controles del procedimiento de prefinanciación efectuados en los Países Bajos.[11] Esta comunicación reiteraba las imputaciones de la Comisión, resumía la postura de las autoridades neerlandesas y exponía las correcciones de las liquidaciones de cuentas correspondientes a los ejercicios 1993 y 1994 que la Comisión consideraba imperativas, que ascendían a 16 millones de NLG para cada ejercicio.

9. Posteriormente, mediante escrito de 6 de septiembre de 1996[12] el Gobierno neerlandés solicitó el procedimiento de conciliа-

5 — Anexo 6 del recurso.

6 — Contenido sólo parcialmente en el anexo VIII del escrito de contestación.

7 — Anexo 8 del recurso y anexo IX del escrito de contestación.

8 — Doc. VI/6355/95; extractos en el anexo 9 del recurso.

9 — Véanse los anexos 10 y 11 del recurso.

10 — Anexo 3 del recurso.

11 — Anexo 12 del recurso y anexo VI del escrito de contestación.

12 — Anexo 13 del recurso.

ción previsto en el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 94/442/CE. [13] El órgano de conciliación emitió su informe el 13 de febrero de 1997. [14]

10. Ya el 31 de diciembre de 1996, la Comisión había elaborado el proyecto de su informe de síntesis para el ejercicio 1993, [15] informe que, por lo que se refiere al litigio, se inspiraba fundamentalmente en las consideraciones contenidas en las conclusiones de 28 de junio de 1996. Dicho informe ya contenía la propuesta de practicar, también en el caso de los Países Bajos, una corrección de aproximadamente 16 millones de NLG en el marco de la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1994. El 26 de febrero de 1997, la Comisión presentó un primer addéndum a dicho informe, en el que, entre otras cosas, se reproducía el dictamen del órgano de conciliación y en el que señalaba que, de acuerdo con el mismo, no era necesaria ninguna modificación de las medidas propuestas. [16] El 20 de marzo de 1997, se incorporó un nuevo addéndum en el que la Comisión se remitía, entre otras, a unas observaciones formuladas por los Países Bajos. [17]

11. Tras mantener un nuevo contacto con las autoridades neerlandesas en julio de 1997, el 24 de noviembre de 1997 la Comisión adoptó el informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1994. [18] Remitiéndose al informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1994, en dicho informe se reiteraba la propuesta de practicar una nueva corrección de aproximadamente 16 millones de NLG a cargo de los Países Bajos para el ejercicio 1994.

12. El 6 de mayo de 1998, la Comisión adoptó finalmente la Decisión objeto de litigio. En los casos de Bélgica, Alemania, Francia y los Países Bajos, se decidió practicar reducciones a tanto alzado por importe del 10 % de los gastos declarados en el sector de los cereales. En el ámbito de la prefinanciación de las restituciones a la exportación de carne de vacuno, se fijaron reducciones por importe del 5 % en los casos de Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos, y por importe del 10 % en el caso de Bélgica. Ello significaba, para los Países Bajos, unas correcciones por importe de más de 16 millones de NLG.

13. Entretanto, la Comisión había expresado, basándose en investigaciones efectuadas en mayo de 1996 referidas a los controles físicos efectuados con ocasión de la exportación durante los ejercicios 1994, 1995 y 1996, su satisfacción con las medidas que las autoridades neerlandesas habían adoptado a raíz de las críticas de la Comisión en relación con los controles físicos efectuados en el marco de la prefinanciación, especialmente en relación con la exportación de carne de vacuno. [19]

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

14 — Anexo 14 del recurso.

15 — Doc. VI/5210/96; extractos en el anexo II del escrito de contestación y de una versión posterior en el anexo 15 del recurso.

16 — Anexo XI del escrito de contestación.

17 — Anexo XII del escrito de contestación.

18 — Doc. VI/7421/97; extractos en el anexo 17 del recurso.

19 — Escrito de la Comisión de 18 de diciembre de 1996, anexo 18 del recurso.

14. En opinión del Gobierno neerlandés, al adoptar la Decisión impugnada la Comisión:

1) infringió el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) nº 729/70 [20] al haber practicado correcciones de los gastos en el ejercicio 1994 sobre la base de comprobaciones referidas a los ejercicios 1992 y 1993. Según el Gobierno neerlandés, teniendo en cuenta el escaso número de controles efectuados por la Comisión en 1994 y las irregularidades detectadas con ocasión de los mismos, la Comisión no puede considerar, basándose en las comprobaciones efectuadas en 1994, que la totalidad del sistema de control neerlandés presentara graves deficiencias que justificaran una reducción a tanto alzado del 10 % en el sector de los cereales y del 5 % en el sector de la carne de vacuno;

2) infringió el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, el principio de cooperación leal que se desprende del artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE) y el principio del derecho a ser oído, ya que no mantuvo un diálogo leal con las autoridades neerlandesas sobre el procedimiento de aprobación de la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1994. La Comisión no afirmó, según el Gobierno neerlandés, que sus argumentos fueran incorrectos o carecieran de pertinencia —y menos aún sustentó dicha postura—, sino que se limitó a ignorar dichos argumentos;

3) infringió el Reglamento (CEE) nº 565/80 y el Reglamento (CEE) nº 3665/87, ya que el sistema de control neerlandés se atenía, en contra de la tesis de la Comisión, a las disposiciones comunitarias entonces vigentes; según el Gobierno neerlandés, no había ningún motivo para una aplicación anticipada del Reglamento (CE) nº 2221/95;

4) violó el principio de seguridad jurídica, ya que, en contra de sus promesas en el sentido de que las deficiencias detectadas sólo producirían consecuencias financieras a partir del 1 de julio de 1994, acordó finalmente practicar correcciones para el ejercicio 1994 y no tuvo en cuenta circunstancias atenuantes;

5) violó el principio de igualdad, ya que se apartó sin fundamento de sus propias directrices;

6) infringió el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) al no haber motivado debidamente su Decisión.

20 — Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 125, p. 1). Sobre el contenido del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, véase el punto 34.

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

— Anule la Decisión 98/358/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 1998, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con respecto a los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola correspondiente a 1994, en la medida en que excluyó de la financiación comunitaria, por lo que respecta al Estado miembro demandante, una cantidad de 16.378.716,63 NLG correspondientes a gastos en concepto de pago anticipado de restituciones a la exportación [notificada con el número C(98)1124 final].

— Condene en costas a la Comisión.

16. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso interpuesto por el Reino de los Países Bajos.

— Condene en costas al Reino de los Países Bajos.

17. La Comisión considera que las deficiencias en el sistema de control neerlandés que detectó justifican una reducción a tanto alzado por importe del 10 % de los gastos declarados en el sector de los cereales y por importe del 5 % en el sector de la carne de vacuno. Además, a su entender la corrección practicada es proporcionada, y no constituye una diferencia de trato injustificada.

18. Me referiré a las demás alegaciones de las partes en el marco de la definición de postura.

III. Disposiciones jurídicas pertinentes

19. A continuación, enumeraré la totalidad de las disposiciones generales de Derecho comunitario pertinentes en el presente caso. A las disposiciones especiales me referiré —en la medida en que sea necesario— en el marco del análisis de cada uno de los motivos del recurso.

A. *La financiación comunitaria*

20. Las disposiciones fundamentales sobre la financiación de la política agrícola

común se encuentran recogidas en el Reglamento nº 729/70.[21] Así, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, las restituciones a la exportación a terceros países concedidas con arreglo a las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas son financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía.

B. *Sobre los pagos anticipados para la exportación de carne de vacuno y cereales*

21. Las disposiciones fundamentales de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno están recogidas en el Reglamento (CEE) nº 805/68,[22] y para el sector de los cereales en el Reglamento (CEE) nº 2727/75.[23] En principio, las restituciones a la exportación sólo pueden concederse cuando se haya demostrado que los productos han salido de la Comunidad.

22. El Reglamento (CEE) nº 565/80,[24] en particular, establece excepciones a este principio. En dicho Reglamento se establecen normas fundamentales para el pago, antes incluso de la exportación, de una cantidad equivalente a las restituciones a la exportación de carne de vacuno o de cereales.[25]

23. En el título II, capítulo 3, del Reglamento (CEE) nº 3665/87,[26] se regula el anticipo de la restitución en caso de transformación o de almacenamiento previo a la exportación y, por ende, la aplicación del Reglamento nº 565/80.

24. El pago anticipado no debe dar lugar a que sus beneficiarios obtengan ventajas frente a otros exportadores que únicamente reciban las restituciones al efectuar la exportación. Por ello, debe garantizarse que las mercancías existen efectivamente en el momento de efectuarse el pago anticipado y que, durante el período de pago anticipado, no se utilizan para otro fin.

25. En consecuencia, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento nº 3665/87, los diferentes procedimientos de pago anticipado presuponen, en principio, que el exportador haya presentado ante las autoridades aduaneras una declaración de intenciones (declaración de pago). En dicha declaración de pago deben indicarse todos

21 — Citado en la nota 20 *supra*.

22 — Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

23 — Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13).

24 — Reglamento (CEE) nº 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 183).

25 — Sobre las particularidades del procedimiento de pago anticipado, véanse mis conclusiones de 21 de octubre de 1999, en el asunto Bélgica/Comisión, sentencia de 18 de mayo de 2000 (C-242/97, Rec. p. I-3421), puntos 25 y ss.

26 — Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1).

los datos necesarios, es decir, en particular, la cantidad exacta de las mercancías que van a exportarse. Con arreglo al artículo 26 del Reglamento nº 3665/87, desde la fecha de aceptación de la declaración de pago hasta que abandonen el territorio aduanero de la Comunidad o alcancen el destino previsto, las mercancías deben someterse a control aduanero.

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

[...]»

C. *Sobre los controles*

26. Por lo que respecta a las obligaciones de los Estados miembros, en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, antes citado, se dispone lo siguiente:

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

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

— prevenir y perseguir las irregularidades,

27. Para regular los controles de las exportaciones de productos agrícolas que se benefician de una restitución o de otros importes, se adoptaron los Reglamentos (CEE) nºs 386/90[27] y 2030/90.[28] El primero de dichos Reglamentos regula, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, las normas de «[...] control de la realidad y de la regularidad de las operaciones que dan derecho al pago de restituciones y de cualesquiera otros importes relacionados con las operaciones de exportación».

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

27 — Reglamento (CEE) nº 386/90 del Consejo, de 12 de febrero de 1990, relativo al control de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes (DO L 42, p. 6), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 163/94 del Consejo, de 24 de enero de 1994 (DO L 24, p. 2).

28 — Reglamento (CEE) nº 2030/90 de la Comisión, de 17 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 386/90, en lo relativo al control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes (DO L 186, p. 6).

29. En el artículo 2 se dispone inicialmente lo siguiente:

«Los Estados miembros realizarán:

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

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

30. A esto le sigue la normativa del artículo 3, según la cual:

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

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

b) [...]».

31. El concepto de «Warenkontrollen» (control físico) que figura en la versión alemana implica la inspección directa de las mercancías, algo que se expresa de manera más clara en los conceptos de «fysieke controles» de la versión neerlandesa y de «contrôles physiques» de la versión francesa.

32. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2030/90, el control físico debe efectuarse entre la entrega de la declaración de pago y la concesión de la autorización para exportar las mercancías.

D. *Sobre la corrección de la liquidación de cuentas*

33. Con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 729/70, antes citado, las

consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias que sean imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad. En la práctica, la Comisión corrige la liquidación de cuentas de los Estados miembros por el importe correspondiente.

34. El artículo 5, apartado 2, letra c), de dicho Reglamento, introducido mediante el Reglamento nº 1287/95,[29] es la base jurídica actualmente vigente para practicar una corrección. En particular, esta disposición regula el procedimiento mediante el cual la Comisión decide efectuar una corrección de las liquidaciones de cuentas (en lo sucesivo, «procedimiento de corrección»). El artículo 2 del Reglamento nº 1287/95, que regula el ámbito de aplicación temporal de dicha disposición, será analizado de manera más pormenorizada en el marco de la apreciación jurídica.[30]

35. Cuando la Comisión determina importes concretos pagados en perjuicio del FEOGA, debe practicar correcciones por dicha cuantía. Sin embargo, también puede practicar correcciones a tanto alzado si únicamente puede acreditar la existencia de un riesgo de pérdidas.

36. El Informe Belle de la Comisión, aceptado por los Estados miembros, establece las directrices para la aplicación de correcciones. Entre otras cosas, el Informe Belle contempla tres grupos de correcciones a tanto alzado:

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

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

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

37. Cuando existan dudas sobre qué tipo de corrección debe aplicarse, de acuerdo

29 — Citado en la nota 20 *supra*.
30 — Véanse los puntos 83 y ss. *infra*.

con las directrices pueden tenerse en cuenta asimismo (como circunstancias atenuantes) las siguientes consideraciones:

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

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

38. Así pues, de conformidad con las directrices elaboradas en dicho Informe, para responder a la cuestión de cuál debe ser la cuantía de la corrección a tanto alzado que debe aplicarse debe ante todo evaluarse el riesgo de pérdidas para el FEOGA derivado de las deficiencias comprobadas. A este respecto, debe tenerse en cuenta, sobre todo, la eficacia del sistema de control en su conjunto, de los diferentes elementos del mismo o de la aplicación de dichos controles. También deben considerarse la gravedad de las deficiencias y las medidas de lucha contra el fraude adoptadas.

IV. Observaciones sobre el procedimiento de liquidación de cuentas. Principios derivados de la jurisprudencia

39. En primer lugar, procede señalar que el procedimiento de liquidación de las cuentas debe garantizar que los recursos puestos a disposición de los Estados miembros han sido utilizados respetando las disposiciones comunitarias vigentes en el marco de la organización común de mercados.

40. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, [31] que establece las obligaciones de los Estados miembros derivadas del artículo 5 del Tratado en este ámbito concreto, se definen los principios conforme a los cuales deben regular la Comunidad y los Estados miembros la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA y la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con estas operaciones. Dicho artículo impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control. [32]

31 — Citado en la nota 20 *supra;* para el contenido de dicha disposición, véanse los puntos 26 y ss. *supra.*

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

41. Cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones de la normativa comunitaria imputables a dicho Estado, tiene la obligación, según reiterada jurisprudencia, no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las administraciones nacionales. [33] Si la Comisión invoca, para denegar la asunción de determinados gastos, la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, debe justificar su decisión e indicar cómo se detectaron los errores o las deficiencias de los controles efectuados por el Estado miembro afectado. [34] Estas consideraciones se aplican, *mutatis mutandis*, cuando la Comisión practica, debido a la existencia de deficiencias generalizadas en el sistema de control en un Estado miembro, una corrección a tanto alzado. [35]

42. Así pues, incumbe al Estado miembro probar detallada y completamente la inexactitud de los cálculos o las comprobaciones de la Comisión y la realidad de sus propias indicaciones y cálculos. [36] A este respecto, el Estado miembro afectado no puede refutar las apreciaciones de la Comisión —tal como se desprende de la mencionada sentencia— mediante simples afirmaciones, sino que debe indicar circunstancias concretas que permitan demostrar, por ejemplo, la existencia de un sistema de control fiable y operativo. (Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica 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.)

43. Si el Estado miembro no consigue aportar la prueba de que las apreciaciones de la Comisión son incorrectas, éstas pueden fundamentar dudas serias y suficientes para la reducción del pago acerca de que se haya establecido un sistema adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control. [37]

44. Cuando deniegue la asunción de gastos en el marco de la distribución de fondos por parte del FEOGA, la Comisión no está

33 — Así se afirma, como más reciente, en la sentencia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartado 40, con otras referencias a la jurisprudencia.

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

35 — Véase la sentencia Países Bajos/Comisión, citada en la nota 33 *supra*, apartados 38 y ss.

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

37 — Véanse las sentencias Italia/Comisión y Alemania/Comisión, citadas en la nota 34 *supra*.

obligada, en principio, a demostrar que se ha producido una pérdida concreta. Cuando no sea posible acreditar la existencia de tales casos concretos, será suficiente la prueba de la existencia de un riesgo de pérdidas para el FEOGA.

V. Definición de postura

A. *Primer motivo: infracción del Reglamento nº 729/70*

45. Los Países Bajos dividen este primer motivo en tres partes. En las dos primeras partes, imputan a la Comisión una infracción del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, ya que, por un lado, las inspecciones realizadas en su conjunto no pueden justificar, por diversas razones que se exponen de forma pormenorizada, las correcciones y, por otro, la Comisión violó los principios de cooperación leal y de procedimiento contradictorio. En la tercera parte, alegan que la determinación de las diferentes deficiencias por parte de la Comisión constituye una infracción de los Reglamentos nºs 565/80 y 3665/87, ya que, según afirman, los controles neerlandeses son conformes, a este respecto, con las disposiciones comunitarias aplicables. Lo lógico es examinar en primer lugar la tercera parte de este motivo, ya que se refiere a las diferentes deficiencias detectadas con ocasión de los controles, que constituyen el presupuesto para la aplicación de las correcciones impugnadas.

1) Sobre la tercera parte del primer motivo: infracción de los Reglamentos nºs 565/80 y 3665/87 [38]

a) Sector de los cereales

i) Desconocimiento del lugar de almacenamiento

46. En su informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1993, al que se remitió el informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1994, la Comisión señaló que las autoridades neerlandesas no sabían dónde almacenaba la empresa Wessanen los cereales por los cuales se efectuaron pagos anticipados.

47. Los Países Bajos afirman que se trata de un único caso. Según aseguran, esta práctica se modificó ya en noviembre de 1993. En consecuencia, no cabe deducir de ello la existencia de ninguna deficiencia generalizada.

48. La Comisión expone que, durante años, Wessanen, en lugar de indicar de manera precisa el lugar de almacenamiento, se limitó a referirse de manera general a sus diez almacenes, repartidos por todo el territorio neerlandés. Según la Comisión, en 1992 dicha empresa recibió restituciones a la exportación por importe

38 — Sobre estos Reglamentos, véanse los puntos 22 y ss. *supra*.

de 30 millones de NLG, de ellos 18 millones de NLG en concepto de pagos anticipados. Según la Comisión, las autoridades neerlandesas siguieron tolerando dicha práctica al menos al principio del ejercicio 1994.

49. Además, hubo al menos otra empresa que también se benefició de esta forma de proceder y que recibió pagos anticipados cuando menos a principios del ejercicio 1994.

50. No cabe duda de que los hechos comprobados por la Comisión y no discutidos por los Países Bajos constituyen una deficiencia de los controles neerlandeses, ya que si no se conoce el lugar exacto del almacenamiento no es posible efectuar un control inopinado. La mera afirmación de que se trató de un único caso no basta, de acuerdo con los principios de la jurisprudencia antes expuestos, para enervar las conclusiones negativas sobre el sistema de controles neerlandeses en su totalidad, máxime cuando la Comisión puede alegar la detección de deficiencias similares con ocasión de la inspección de otra empresa que ni siquiera era aún objeto de investigaciones.

ii) Confusión de los cereales de dos empresas

51. En el informe de síntesis se imputaba asimismo que las empresas Wessanen y World Flour habían usado el mismo almacén sin separar sus existencias. De ello se desprendía el riesgo de que ambas empresas recibieran pagos anticipados por las mismas partidas de cereales.

52. Los Países Bajos sostienen que también en este caso se trata de una excepción que no tiene carácter representativo, ya que ambas empresas se encontraban por aquel entonces en proceso de fusión, habiéndose ésta concretado ya en la gestión de existencias.

53. La Comisión señala que las dos empresas recibieron en total el 40 % de los pagos anticipados efectuados en 1992. Además, ambas empresas se presentaron por separado a efectos de la percepción de pagos anticipados.

54. También estos hechos deben calificarse de deficiencia del sistema de control existente en los Países Bajos. Es cierto que no se aprecia ningún indicio de que dichos hechos sean representativos de la existencia de deficiencias similares en el sistema de controles neerlandeses en su totalidad, ya que la propia Comisión reconoce que se debían a las particulares circunstancias que rodean el almacenamiento de cereales en el puerto de Rotterdam. Sin embargo, ponen de manifiesto una vez más que el sistema neerlandés de controles en el sector de los cereales no estaba concebido para poder controlar en cualquier momento las cantidades objeto de prefinanciación.

iii) Deficiencias de la vigilancia en el puerto de Rotterdam

55. En el puerto de Rotterdam, las instrucciones de control de la aduana prescribían la realización de controles físicos durante el período de pago anticipado. No obstante, en dicho puerto se almacenaban en 333 silos conectados entre sí cereales de distintas empresas que no en todos los casos estaban sometidos al régimen de prefinanciación. Por consiguiente, era imposible proceder a un control físico de las diferentes partidas durante su almacenamiento. La Comisión critica que, en lugar de aplicar otro método de control —igualmente efectivo—, los Países Bajos se limitaran a realizar controles *a posteriori*. En su opinión, ello provocaba nuevos riesgos de abuso.

56. Los Países Bajos se refieren a sus controles sistemáticos. Dichos controles consistían en las siguientes medidas:

— una autorización para someter una partida a control aduanero;

— una comprobación de la declaración de pago con objeto de determinar si la cantidad de cereales indicada estaba almacenada en el lugar indicado, en la calidad indicada y a nombre de la empresa declarante;

— controles físicos por sondeo de conformidad con lo dispuesto en el Derecho comunitario;

— verificaciones basadas en la gestión de existencias, toda vez que el almacenamiento en común de diferentes partidas está permitido en el sector de los cereales para asegurar una mejor utilización de las capacidades de almacenamiento, y

— un control administrativo *a posteriori*.

57. Esta imputación se refiere al problema crucial al que ya he aludido del almacenamiento en el puerto de Rotterdam, que evidentemente dificultaba el control de las partidas de cereales sujetas al régimen de prefinanciación. Dado que las autoridades neerlandesas permitían que los cereales sometidos a control aduanero fueran almacenados de este modo, hubieran debido garantizar modalidades de control que fueran, al menos, igual de eficaces que los controles físicos prescritos por el Derecho comunitario. Si, en un caso como ése, la Comisión imputa la inexistencia de controles adecuados, corresponde a los Países Bajos demostrar la existencia de tal sistema de control. [39] La remisión al sistema general de controles no satisface estas exigencias de prueba, ya que precisamente dicho sistema no tiene en cuenta la especial situación existente en el puerto de Rotterdam. Así, contemplaba la realización de controles físicos por muestreo, que preci-

39 — Véase el punto 42 *supra*.

samente en aquel caso no eran posibles. Esta no consideración de la situación especial del puerto de Rotterdam se pone de manifiesto asimismo en el hecho de que las instrucciones de control dirigidas a la oficina aduanera exigían la realización de controles físicos a todas luces imposibles. En consecuencia, los Países Bajos no han conseguido refutar las imputaciones de la Comisión.

iv) Controles en la empresa AVEBE

58. En su réplica, los Países Bajos afirman que la Comisión reconoció que, en el caso de la empresa AVEBE, se efectuaron controles físicos suficientes.

59. Esta afirmación no es cierta. Tal como expone la Comisión, del informe de control se desprende que los controles físicos no se efectuaron durante el período de pago anticipado, sino sólo con motivo de la declaración de exportación.

b) Sobre el sector de la carne de vacuno

60. Los Países Bajos alegan, en primer lugar, que las críticas de la Comisión se refieren únicamente a la oficina aduanera de Winterswijk. Sin embargo, la Comisión se refiere, con toda razón, a su informe de inspección [40] relativo a la oficina aduanera de Nimega, que presentaba deficiencias similares hasta el momento de anunciarse los controles. Con arreglo a ese mismo informe, se anunciaron controles en el sector de los cereales en las oficinas aduaneras de Rotterdam y Veendam.

i) Sobre el concepto de controles inopinados

61. Los Países Bajos sostienen que el concepto de control inopinado con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 386/90 sólo se concretó hasta el punto de prohibir que se anunciara a los almacenistas la realización inminente de un control mediante el Reglamento (CE) nº 2221/95, [41] no aplicable (todavía) al ejercicio 1994. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 2221/95 establece expresamente por primera vez que los controles comunicados con antelación no pueden considerarse controles a efectos del artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 386/90. Según los Países Bajos, sería incompatible con la prohibición de retroactividad exigir una interpretación tan estricta ya en relación con el ejercicio 1994. Desde un punto de vista conceptual, los Países Bajos distinguen entre el término «onverwacht» utilizado en el Reglamento nº 386/90, que puede traducirse como «inopinado», y «onaangekondigd», que puede traducirse como «no comunicado con antelación», pero que no se utiliza en ninguno de los dos Reglamentos.

40 — Informe de 24 de octubre de 1994, anexo IV del escrito de contestación.

41 — Reglamento (CE) nº 2221/95 de la Comisión, de 20 de septiembre de 1995, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 386/90 del Consejo en lo que se refiere al control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución (DO L 224, p. 13).

62. Es posible que la versión alemana «unangemeldet» o la inglesa «without prior warning» excluyan de manera más inequívoca cualquier comunicación previa que el término neerlandés «onverwacht», pero también que el francés «inopiné». Con todo, la comunicación con antelación de los controles es incompatible con el objetivo de un control eficaz, algo que ya se apreciaba con anterioridad a la adopción del Reglamento nº 2221/95. En esa medida, el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento se limita a aclarar el concepto de control, pero no a delimitarlo con respecto al concepto utilizado en el Reglamento nº 386/90. Así hubieran debido reconocerlo también las autoridades neerlandesas. Por ello, no puede hablarse en modo alguno de retroactividad, máxime cuando la Comisión ya criticó, en un informe publicado en 1993, la comunicación con antelación de los controles. [42]

63. Por lo demás, los Países Bajos afirman que el anuncio de los controles se efectuó con tan poca antelación que quedaba excluida cualquier posibilidad de abuso. Sin embargo, en el informe de inspección antes citado se aludía a una demora de entre media hora y una hora en el sector de los cereales en el caso de la oficina aduanera de Rotterdam.

64. En el caso de la oficina aduanera de Winterswijk, el anuncio se concretaba en la práctica en que el almacenista comunicaba telefónicamente a la oficina aduanera la entrega de las mercancías, y en el 5 % de los casos ésta prohibía el almacenamiento hasta que hubiera realizado un control. No está claro cuánto tiempo transcurría en cada caso hasta la realización efectiva del control. Sin embargo, dado que, en principio, cualquier plazo de preaviso reduce el factor sorpresa de una inspección y da margen para el abuso, hubiera correspondido a los Países Bajos demostrar las razones por las cuales su método de comunicación con antelación no abría dicha posibilidad. La mera afirmación de que dicho riesgo no existía no es suficiente, en particular teniendo en cuenta las demás deficiencias del sistema de control.

ii) Carácter superficial de los controles

65. En el informe de síntesis se reprochaba a las autoridades neerlandesas el carácter superficial de sus controles.

66. Los Países Bajos señalan que, por lo que respecta a los bovinos machos, la Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (Oficina para la Compraventa de Alimentos; en lo sucesivo, «la VIB») ya realizaba un control minucioso con ocasión del sacrificio. Esto explica que las autoridades aduaneras pudieran limitarse a efectuar controles visuales. Además, sostienen que las deficiencias aparecieron únicamente en el caso de Winterswijk, y que en junio de 1994 los Países Bajos mejoraron una vez más su procedimiento.

67. No obstante, la Comisión señala que las autoridades aduaneras ni siquiera efectuaron los controles visuales necesarios, sino que a menudo se fiaban exclusiva-

42 — Informe complementario sobre la aplicación del Reglamento nº 386/90 (DO C 218, p. 14), punto 2.4.

mente de las certificaciones de la VIB, sin cotejar el contenido de la caja con dichas certificaciones. Además, la Comisión señala que los controles de la VIB no perseguían el mismo objetivo que los controles durante el período de prefinanciación de que se trata en el presente caso, que pretenden sobre todo evitar un intercambio de mercancías durante dicho período. Según afirma, los controles de la VIB no podían garantizar este objetivo. Esta práctica existía tanto en Winterswijk como en Nimega. Las mejoras anunciadas ya con anterioridad a las inspecciones sólo se introdujeron en el último trimestre del ejercicio 1994.

68. No se discute que los controles durante el período de prefinanciación no se efectuaron de la forma requerida. Los Países Bajos no han podido demostrar que los controles efectuados por la VIB justificaran la limitación a las modalidades descritas de los controles efectuados durante el período de prefinanciación. En consecuencia, tampoco esta imputación de la Comisión puede objetarse.

iii) Controles basados en un telefax

69. En el informe de síntesis se critica que, en Winterswijk, los controles no se efectuaran sobre la base de la declaración de pago original, sino únicamente sobre la base de un telefax. Este telefax era enviado por el almacenista a la oficina aduanera en el momento de proceder al almacenamiento de la carne. La declaración de pago propiamente dicha sólo se presentaba veinticuatro horas después.

70. Los Países Bajos subrayan que este método únicamente pretendía facilitar el trabajo. Según afirman, el telefax contenía la misma información que la declaración de pago y permitía detectar rápidamente las inexactitudes y basar las declaraciones formales en datos verificados por las autoridades aduaneras.

71. No obstante, la Comisión pone de manifiesto que este método permitía a las empresas, en caso de que se efectuara un control, subsanar en la declaración formal sin ninguna sanción los datos falsos (es decir, los datos inflados en perjuicio de la Comunidad). Cuando no se efectuaba el control, las modalidades de control antes descritas permitían a la empresa recibir pagos excesivos basados en los datos falsos.

72. Las propias explicaciones que dan los Países Bajos para justificar este método ponen de manifiesto que reduce el riesgo para las empresas de sufrir sanciones en caso de control. En consecuencia, esta manera de proceder reduce la eficacia de los controles. Además, del artículo 25 del Reglamento nº 3665/87 se desprende que la base del pago anticipado debe constituirla exclusivamente la declaración de pago.[43] Hasta que no se presenta ésta, no empieza el procedimiento de pago anticipado. Por consiguiente, tampoco esta imputación de la Comisión puede objetarse.

43 — Véase el punto 25 *supra*.

iv) La inexactitud de los informes de control

73. El informe de síntesis criticaba que los informes de control no permitían conocer cuál había sido en concreto el objeto de los controles y, en particular, si se había procedido a un control físico completo de las mercancías.

74. En opinión de los Países Bajos, la obligación de elaborar informes detallados sólo se desprende del Reglamento nº 2221/95, que todavía no era aplicable en 1994.

75. En la réplica, los Países Bajos alegaron, por vez primera, que en la oficina aduanera de Winterswijk la Comisión examinó un grupo de expedientes equivocado. Éstos no podían contener en ningún caso los datos requeridos, ya que en tales casos no se había efectuado ningún control físico, sino únicamente controles administrativos. Según los Países Bajos, esto es algo que se advirtió a la Comisión, pero ésta no hizo caso de dicha indicación. En cambio, en la oficina aduanera de Nimega la Comisión examinó los expedientes correctos, obteniendo por tanto resultados positivos. La Comisión se opone a dicha alegación por considerarla extemporánea.

76. La Comisión señala que los Estados miembros están obligados a demostrar la calidad de sus controles, algo que además se establece expresamente en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2030/90. [44] Según la Comisión, la distinción entre distintos tipos de documentos no tiene ningún fundamento en el Derecho comunitario, independientemente del carácter extemporáneo de este motivo.

77. En su contestación, los Países Bajos desistieron manifiestamente de su tesis, contraria al Derecho comunitario, según la cual sólo a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 2221/95 existía la obligación de elaborar informes de control detallados. El artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2030/90 exige expresamente una documentación suficiente de los controles.

78. La afirmación según la cual la Comisión examinó los expedientes equivocados podría ser extemporánea. El artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento prohíbe, en principio, invocar motivos nuevos en el curso del procedimiento, al menos que se funden en razones de hecho o de Derecho que hayan aparecido después de iniciado el procedimiento. La alegación según la cual en la oficina aduanera de Winterswijk existían dos categorías diferentes de expedientes constituye una afirmación de hecho no alegada hasta ahora que, sin embargo, debía ser conocida para las autoridades neerlandesas mucho antes de que se iniciara el procedimiento. En consecuencia, se trata de una alegación extemporánea. [45]

44 — Dicha disposición tiene el siguiente tenor: «Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que se pueda demostrar, en su caso, que los despachos de aduanas han efectuado el control físico mínimo previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 386/90.»

45 — Véase la sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 25, apartados 115 y 116.

79. Por lo demás, esta afirmación carece de pertinencia ya por el hecho de que los informes de control contenidos en los expedientes examinados hubieran debido aclarar que no se basaban en controles físicos de las mercancías. En ese caso, tampoco se entendería por qué los Países Bajos sostuvieron en su recurso que, en el momento de efectuarse los controles, los informes de control todavía no necesitaban ser tan pormenorizados.

80. En el caso de que efectivamente la Comisión hubiera examinado por error los expedientes equivocados, la obligación de cooperación leal de las autoridades neerlandesas les hubiera obligado a aclarar este error. Si las autoridades neerlandesas lo hicieron —como aseguran— se plantea la cuestión de por qué esto es algo que no se ha documentado en ningún momento del procedimiento, y que sólo se ha alegado de manera extemporánea.

81. Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte del primer motivo.

2) Sobre la primera parte del primer motivo: ilegalidad de las correcciones

82. La primera parte del primer motivo se basa en dos imputaciones diferentes, que los Países Bajos califican de infracción del procedimiento de corrección con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70.[46] Por un lado, sostienen que la Comisión no podía basar correcciones para el ejercicio 1994 en inspecciones referidas a los ejercicios 1992 y 1993 y, por otro lado, que dichas inspecciones no justificaban las correcciones practicadas. No obstante, la Comisión plantea en primer lugar la cuestión de si la citada disposición era aplicable o no.

a) Sobre la aplicabilidad del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, introducido por el Reglamento nº 1287/95

83. La Comisión sostiene que, en el presente caso, no se aplica el procedimiento de corrección con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70. Según afirma, dicha disposición no se introdujo en el Reglamento nº 729/70 hasta la entrada en vigor del Reglamento nº 1287/95. Por consiguiente, sólo es aplicable a partir del ejercicio 1995. En la medida en que la Comisión aseguró que aplicaría los criterios contenidos en dicha disposición, únicamente se trataba de promesas políticas, cuyo incumplimiento no puede fundar la anulación de una decisión de la Comisión.

84. Los Países Bajos invocan que el procedimiento de corrección se limita a concretar, por lo que respecta al procedimiento de liquidación de cuentas, la obligación de cooperación leal que siempre ha existido

46 — Para esta disposición, véase el punto 34 *supra*.

entre la Comisión y los Estados miembros en virtud de la lealtad comunitaria. Según afirma, así lo establece expresamente el Informe Belle y así lo ha aceptado la Comisión.

85. De conformidad con su artículo 2, apartado 2, el Reglamento nº 1287/95 sólo es aplicable a partir del ejercicio que comenzó el 16 de octubre de 1995, es decir, a partir del ejercicio 1996. Así pues, una infracción del procedimiento de corrección introducido mediante dicho Reglamento en relación con una Decisión relativa a la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1994 no debe tenerse en cuenta. No obstante, en el apartado 2 de dicha disposición se dispone lo siguiente:

«La negativa de financiación contemplada en la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70, no podrá afectar a los gastos declarados con cargo a un ejercicio anterior al 16 de octubre de 1992, pero sin ir en menoscabo de las decisiones de liquidación relativas a un ejercicio anterior a la entrada en vigor del presente Reglamento.»

86. La formulación de esta norma relativa al ámbito de aplicación temporal del procedimiento de corrección es desafortunada. Apenas permite apreciar a qué situaciones anteriores al ejercicio 1996 debe aplicarse el procedimiento de corrección para que el artículo 2, apartado 2, pueda tener efectos prácticos. También llama la atención que la Comisión invoque la inaplicabilidad de dicha disposición por primera vez en el presente caso, cuando en el asunto C-242/97, referido al ejercicio 1993, y que tenía por objeto un recurso interpuesto por Bélgica en relación con unos hechos muy similares a los del presente caso, partió de la base de la aplicabilidad del procedimiento de corrección. [47]

87. Ahora bien, no es necesario dilucidar si debe aplicarse o no el procedimiento de corrección a las correcciones controvertidas en el presente caso. Tal como se desprende de las restantes consideraciones, el contenido normativo del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 carece de relevancia para la resolución del presente litigio. Los motivos formulados por los Países Bajos se basan en principios generales que deben aplicarse independientemente de la normativa relativa al procedimiento de corrección.

b) Sobre la legalidad de basar las correcciones en las comprobaciones efectuadas en febrero, abril y mayo de 1994

Alegaciones de las partes

88. El Gobierno neerlandés critica, ante todo, que las comprobaciones se refirieran, según se desprende del anuncio del control y del informe de control, a los ejercicios 1992 y 1993. Según afirma, a falta de comprobaciones específicas sobre el ejercicio 1994 la Comisión se limitó a extrapolar

47 — Véase la sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 25 *supra*, apartados 29 y ss., en la que resulta evidente que se considera aplicable el procedimiento de corrección.

los resultados de las comprobaciones efectuadas. Ahora bien, la Comisión no está facultada para acordar una corrección basándose en unos hechos meramente hipotéticos como esos. Además, ya el informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1993 contiene las propuestas de correcciones para el ejercicio 1994. Ese informe no está basado en comprobaciones referidas al ejercicio 1994.

89. Según el Gobierno neerlandés, en la medida en que las correcciones correspondientes al ejercicio 1994 se basaron en inspecciones efectuadas en 1994, no tuvieron en modo alguno en cuenta las medidas introducidas durante el resto del año atendiendo a las críticas de la Comisión. Por lo demás, sólo en el escrito de contestación justificó la Comisión el alcance de dichas inspecciones mediante documentos de trabajo, vulnerando así los derechos de defensa de los Países Bajos.

90. Además, la Comisión practicó correcciones de las liquidaciones de cuentas correspondientes a los ejercicios 1993 y 1994 basándose en las mismas inspecciones, con lo que sancionó doblemente las deficiencias comprobadas.

91. Por último, en 1996 la Comisión reconoció, con motivo de inspecciones expresamente referidas al ejercicio 1994, que las medidas neerlandesas eran suficientes. Dichas inspecciones se refirieron expresamente a los controles físicos de las mercancías objeto de prefinanciación. Si bien es cierto que las inspecciones efectuadas en 1994 tenían además otros objetivos, no lo es menos que las críticas de la Comisión se refirieron expresamente a los controles físicos.

92. La Comisión subraya que los controles controvertidos tuvieron lugar durante el ejercicio 1994, que empezó en octubre de 1993 y terminó en octubre de 1994. También las prácticas de control de los Países Bajos en 1994 fueron objeto de dichas inspecciones. La Comisión se remite a las inspecciones efectuadas entre el 11 y el 15 de abril de 1994 en la oficina aduanera de Waalhaven (Rotterdam) y entre el 16 y el 20 de mayo de 1994 en la oficina aduanera de Nimega, en ambos casos expresamente referidas al estado de los conocimientos y las prácticas de las autoridades aduaneras en ese momento. Por lo demás, de los documentos elaborados en el marco de las inspecciones se desprende que también la mayoría de los casos concretos examinados se referían al ejercicio 1994. El informe de síntesis se refirió expresamente a estas inspecciones, y no al informe correspondiente al ejercicio 1993.

93. Según la Comisión, el hecho de que el ejercicio 1994 no fuera inicialmente mencionado en el encabezamiento de los anuncios de las inspecciones [48] no puede ser en modo alguno suficiente para excluir la utilización de los resultados obtenidos para el ejercicio 1994.

94. Por lo demás, es reiterada jurisprudencia que la Comisión sólo puede asumir los gastos efectuados por los Estados miem-

48 — Telefaxes de 3 de febrero, 30 de mazo y 4 de mayo de 1994, anexo 7 del recurso.

bros de acuerdo con las normas aplicables.[49] Frente a este principio, el contexto en el que la Comisión declara que un Estado miembro ha infringido estas normas tiene una importancia secundaria.

95. Las inspecciones con base en las cuales la Comisión reconoció, en 1996, que las medidas neerlandesas eran suficientes, se referían a hechos diferentes, a saber, no a la prefinanciación en los sectores de los cereales y la carne de vacuno, sino a los controles físicos efectuados por las oficinas aduaneras. Además, no se produjo ninguna superposición temporal entre ambas inspecciones, ya que si bien el ejercicio 1994 se mencionó en el marco de las inspecciones efectuadas en 1996, éstas se refirieron casi exclusivamente a los ejercicios 1995 y 1996.

96. Por último, la Comisión afirma que tampoco hubo una doble sanción por las mismas deficiencias. Las deficiencias se detectaron tanto en el ejercicio 1993 como en el ejercicio 1994, y ésa es la razón de que hubiera que practicar correcciones en ambos ejercicios.

Definición de postura

97. Como ya señaló el órgano de conciliación,[50] la Comisión efectuó sus inspecciones en 1994. Dichas inspecciones incluyeron también las prácticas de control seguidas por las autoridades neerlandesas en aquel momento. Ciertamente, es de lamentar que este hecho no se reflejara en el encabezamiento de los anuncios de las inspecciones, pero las autoridades neerlandesas debían saber ya en razón del momento en que se efectuaron, y como muy tarde al llevarse a cabo las propias inspecciones, que también se referirían al ejercicio 1994. En consecuencia, la Comisión podía utilizar los resultados obtenidos en las inspecciones como base para su Decisión relativa a la corrección de la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1994.

98. Es cierto que la Comisión utilizó dichas inspecciones para las correcciones de las liquidaciones de cuentas correspondientes a los ejercicios 1993 y 1994, pero ello no constituye una doble sanción por las mismas deficiencias. Por el contrario, las deficiencias comprobadas con ocasión de las inspecciones permitieron sacar conclusiones sobre la prácticas de control de las autoridades neerlandesas durante los ejercicios 1993 y 1994. En consecuencia, debían corregirse también las liquidaciones de cuentas correspondientes a ambos ejercicios.

99. Por último, el reconocimiento expresado en el escrito de 18 de septiembre de 1996 no contradice las conclusiones de la inspección efectuada en 1994. Independientemente del objeto de la inspección —en 1996 se examinaron los controles físicos de las mercancías con ocasión de la exportación, y en 1994 los controles efectuados en el marco de la prefinanciación—, en las conclusiones se señala expresamente

49 — La Comisión se remite, por ejemplo, a la sentencia Países Bajos/Comisión, citada en la nota 33 *supra*, apartado 50.

50 — Punto 16 del informe de 13 de febrero de 1997.

que los Países Bajos adoptaron las medidas apreciadas de modo positivo únicamente a raíz de las críticas formuladas por la Comisión. En la medida en que dicho documento contiene indicaciones temporales sobre la aplicación de las medidas, no se aprecia que dichas indicaciones se refieran ya al ejercicio 1994. En consecuencia, no se han refutado las conclusiones derivadas de las inspecciones efectuadas en 1994.

c) Sobre la justificación de las correcciones

100. Los Países Bajos alegan que las inspecciones no fueron suficientemente representativas como para justificar conclusiones sobre la existencia de deficiencias en la totalidad del sistema neerlandés de controles de los pagos anticipados en los sectores de los cereales y de la carne de vacuno. Además, sostienen que las inspecciones no justifican la conclusión relativa a la existencia de un gran riesgo financiero.

i) Sobre la representatividad de las inspecciones

Alegaciones de las partes

101. Los Países Bajos señalan, en primer lugar, que las correcciones no se basan en las pérdidas efectivamente ocasionadas, sino en una estimación del riesgo de pérdidas que podrían derivarse de las deficiencias supuestamente detectadas por sondeo en los controles neerlandeses.

102. En opinión de los Países Bajos, la Comisión inspeccionó un número excesivamente bajo de oficinas aduaneras. Tampoco la elección de las oficinas aduaneras fue representativa. En esa medida, los Países Bajos invocan una afirmación en ese sentido efectuada por el órgano de conciliación. [51]

103. Además, afirman que, siempre que no haya indicios suficientes de que las deficiencias afectan a la totalidad del territorio del Estado miembro interesado, las directrices de la Comisión limitan expresamente la fijación de las correcciones a la parte del territorio del Estado miembro en el que se hayan detectado las deficiencias. Por último, en su comunicación de 28 de julio de 1995 la Comisión señaló que las autoridades neerlandesas habían respondido satisfactoriamente a sus preguntas relativas a la oficina aduanera de Veendam, y se habían comprometido a asumir sus recomendaciones por lo que respecta a la oficina aduanera de Zaandam. Así pues, en dos de las tres oficinas aduaneras no existía ninguna deficiencia en el sector de los cereales.

104. La Comisión señala que la empresa que eligió para su inspección recibió en

51 — Punto 20 del informe de conciliación de 13 de febrero de 1997: «L'organe de conciliation observe toutefois qu'il n'est pas entièrement établi que ce risque ait été majeur, compte tenu du petit nombre de contrôles faits par les services de la Commission et du faible nombre d'irrégularités observées à l'occasion de ces contrôles.»

1992 el 57 % de los pagos anticipados en el sector de los cereales y el 36,67 % de los pagos anticipados en el sector de la carne de vacuno. Además, las inspecciones no tenían por objeto todos los controles efectuados con ocasión de la exportación, sino únicamente los controles relativos a los pagos anticipados. Ahora bien, continúa, su inspección se refería a todos los aspectos de los mismos, y no sólo a los controles físicos.

105. En el sector de la carne de vacuno, la Comisión afirma haber renunciado a la inspección de una empresa seleccionada por deseo de las autoridades neerlandesas. Las otras dos empresas recibieron en 1994 más del 16 % de los pagos anticipados en el sector de la carne de vacuno, mientras que la tercera, en cambio, no recibió ningún pago anticipado.

106. En el caso de la HPA y de la PVV, la Comisión evaluó, al inicio de las inspecciones, los procedimientos y los controles que debían aplicarse en todas las Oficinas neerlandesas. Posteriormente, inspeccionó oficinas de aduanas seleccionadas —en las que las empresas inspeccionadas presentaban las declaraciones de pago—, los almacenes pertenecientes a las mismas y las propias empresas. Las oficinas de aduanas estaban repartidas por todo el territorio de los Países Bajos.

107. Por lo que respecta a la oficina aduanera de Zaandam, el hecho de que las autoridades neerlandesas aceptaran las recomendaciones no significa que no existiera anteriormente ninguna deficiencia, sino todo lo contrario.

Definición de postura

108. La cuestión de si los muestreos son representativos no depende sólo del número de oficinas aduaneras inspeccionadas. Es suficiente con que los pagos anticipados inspeccionados sean suficientemente importantes, como porcentaje del total, como para poder extraer conclusiones representativas sobre la situación general. [52] En la sentencia en el asunto C-242/97, el Tribunal de Justicia ya declaró que unas inspecciones de empresas y oficinas aduaneras referidas, respectivamente, al 22,8 % y al 25 % de los pagos anticipados en el sector de la carne de vacuno y al 32,2 % en el sector de los cereales eran suficientemente representativas como para permitir una extrapolación de los datos al conjunto del sistema. [53]

109. De acuerdo con este criterio, al menos las inspecciones realizadas en el sector de los cereales (57 % de los pagos anticipados en 1992) son suficientemente representativas.

52 — Conclusiones en el asunto Bélgica/Comisión, citadas en la nota 25 *supra*, punto 152.

53 — Citada en la nota 25 *supra*, apartado 106.

110. En cambio, en el sector de la carne de vacuno la situación no está tan clara. En este sector, tan sólo se conoce la cuota de las empresas seleccionadas para la inspección (39 % de los pagos anticipados en 1992). Por consiguiente, una inspección de estas tres empresas sería suficientemente representativa. La proporción correspondiente a las empresas efectivamente inspeccionadas, una vez que la Comisión renunció a inspeccionar una de las empresas seleccionadas, no se conoce para el ejercicio 1992, sino sólo para el ejercicio 1994. En ese año, las dos empresas inspeccionadas recibieron el 16 % de los pagos anticipados, mientras que la tercera de las empresas no recibió ningún pago anticipado. Esta proporción parece justo la suficiente para justificar las conclusiones sobre la situación general.

ii) La renuncia a inspeccionar una empresa en el sector de la carne de vacuno

111. Por ello, con carácter complementario debo considerar, pese a todo, si los Países Bajos pueden invocar la limitación de la inspección derivada de la renuncia de la Comisión a inspeccionar una de las empresas.

112. Los Países Bajos sostienen que la Comisión hubiera podido seleccionar sin ningún problema otra empresa.

113. La Comisión responde que se limitó a respetar un deseo en ese sentido de las autoridades neerlandesas. Según afirma, anunció con mucha antelación su intención de inspeccionar dicha empresa, habiendo extendido ya a la misma sus inspecciones en la PVV. Sin embargo, sólo una vez concluidas las investigaciones en la PVV le informaron las autoridades neerlandesas de las diligencias practicadas ya desde hacía algún tiempo contra ella. En consecuencia, la elección de otra empresa ya no era posible.

114. La renuncia de la Comisión a inspeccionar dicha empresa era obligada en virtud de la obligación de cooperación leal con las autoridades nacionales y, en particular, con las autoridades penales.[54] En cambio, a este respecto las autoridades neerlandesas vulneraron las obligaciones de cooperación leal con la Comisión que les incumbe. No se aprecia ninguna justificación para no haber informado a la Comisión hasta el último momento del procedimiento en curso. Las autoridades neerlandesas estaban informadas desde el 3 de febrero de 1994 de que la Comisión deseaba inspeccionar dicha empresa.[55] Los Países Bajos subrayan expresamente que dicha investigación se decidió antes de que la Comisión anunciara sus inspecciones.[56] Si le hubiera informado a su debido tiempo, la Comisión hubiera podido elegir otra empresa antes de su visita a la PVV y dirigir a dicha empresa los controles previos. En cambio, en el presente caso la reorientación de la inspección a otra empresa hubiera requerido una nueva visita a la PVV. Ahora bien, los Países Bajos no

54 — Véase el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88, Rec. p. I-3365), apartados 17 y 18.

55 — Telefax de 3 de febrero de 1994, p. 2, anexo 7 del recurso.

56 — Escrito de 7 de marzo de 1997, p. 2, anexo 1 de la réplica.

pueden fundar su recurso en las consecuencias derivadas de una negligencia que les es imputable. [57] En consecuencia, el carácter suficientemente representativo de las inspecciones se deriva ya de la elección inicial efectuada por la Comisión.

iii) Sobre el riesgo financiero

115. Remitiéndose a la valoración efectuada por el órgano de conciliación, los Países Bajos afirman que la Comisión no demostró la existencia de un riesgo financiero notable derivado de las deficiencias comprobadas. Ahora bien, según afirma dicha demostración es un requisito previo para proceder a la corrección.

116. La Comisión se refiere a las grandes cantidades de que se trata en el caso de los pagos anticipados. Además, el órgano de conciliación se limitó a sostener que no se había comprobado plenamente que existiera un riesgo elevado. Según la Comisión, sus directrices establecen que la sensibilidad del sector de que se trate al fraude constituye un criterio decisivo para determinar el riesgo que se deriva de las deficiencias comprobadas. La prefinanciación en los sectores de la carne de vacuno y de los cereales entraña, ya por su propia naturaleza, los siguientes riesgos:

— almacenamiento y exportación de productos de una menor calidad que la indicada;

— la declaración de cantidades que todavía no existen, que da lugar al reconocimiento de créditos injustificados en favor de la empresa;

— la obtención injustificada de las restituciones fijadas por anticipado;

— incumplimiento de los plazos establecidos;

— obtención injustificada de las ventajas derivadas de las normas de equivalencia.

Así lo reconoció también el Ministerio de Justicia neerlandés.

57 — Véanse la sentencia de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629), apartado 22, y las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn de 18 de noviembre de 1981, en el asunto Becker (8/81, Rec. 1982, pp. 53 y ss., especialmente p. 80).

117. En opinión de la Comisión, en el presente caso se deriva un gran riesgo, en particular, del hecho de que:

— la aduana no sepa dónde están almacenadas las cantidades objeto de prefinanciación;

— los controles se efectúen con base en un telefax, y en caso de resultado negativo sea suficiente con indicar el peso correcto en la declaración, sin que ello dé lugar a sanción alguna;

— el exportador sepa si va a ser controlado por la aduana;

— diferentes exportadores almacenen conjuntamente sus cereales, sin separar sus respectivas cantidades;

— no se abran las cajas de carne de vacuno, etc.

118. Por lo demás, la Comisión se remite a la jurisprudencia según la cual la Comisión debe demostrar la existencia de deficiencias, mientras que corresponde al Estado miembro refutar sus conclusiones por lo que respecta a los riesgos financieros provocados. [58] Según la Comisión, los Países Bajos no han formulado ninguna alegación a este respecto.

119. Habida cuenta de la vulnerabilidad del sistema de pagos anticipados al fraude y de las deficiencias detectadas en los controles, la presunción de que existe un gran riesgo financiero para la Comunidad está en principio justificada. No se aprecia en qué basó el órgano de conciliación su tesis según la cual el escaso número de oficinas inspeccionadas y de deficiencias comprobadas no justifica esta presunción. Como queda señalado, las oficinas inspeccionadas son suficientemente representativas. En consecuencia, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

3) Sobre la segunda parte del primer motivo: principio de cooperación leal y de procedimiento contradictorio

Alegaciones de las partes

120. El Gobierno neerlandés sostiene que la Comisión vulneró su obligación de cooperación leal al no haber esperado al informe del órgano de conciliación, sino haber presentado ya antes del mismo su informe de síntesis correspondiente a 1993.

58 — La Comisión se remite a las sentencias de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión (C-209/96, Rec. p. I-5655), apartado 52, y Países Bajos/Comisión, citada en la nota 33 *supra*, apartado 75.

Asimismo, la Comisión se negó a mantener un diálogo leal con las autoridades neerlandesas por lo que respecta a las correcciones correspondientes al ejercicio 1994, algo que, según asegura, también señaló el órgano de conciliación. La Comisión se limitó a exponer las mejoras y los argumentos en contra formulados por las autoridades neerlandesas, pero sin refutarlos ni extraer consecuencias de las mismas.

121. En particular, los Países Bajos subrayan que no se consideró la premura con la que adoptaron medidas que había exigido la Comisión el 11 de enero de 1994.

122. La Comisión se remite a los contactos antes citados con las autoridades neerlandesas, en el marco de las cuales asegura haber tenido muy en cuenta sus alegaciones. También asegura haber colaborado con el órgano de conciliación. El informe citado por los Países Bajos era únicamente un borrador. La elaboración de un borrador de ese tipo no entra en contradicción con la actividad del órgano de conciliación. Por el contrario, con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/442, [59] ésta presupone la existencia de una propuesta de corrección cuantificada. Además, afirma haber dado a todas las partes la posibilidad de presentar sus observaciones sobre el informe de conciliación. Sólo después, y teniendo en cuenta tanto el informe de conciliación como las observaciones presentadas por los Estados miembros, el Comité del FEOGA deliberó sobre el informe de síntesis para 1993. Por lo que respecta a las correcciones correspondientes al ejercicio 1994, volvió a haber posteriormente nuevos contactos con las autoridades neerlandesas.

Definición de postura

123. En relación con la cooperación con el órgano de conciliación, procede dar la razón a la Comisión cuando afirma que la Decisión 94/442 exige la presentación de una propuesta de corrección por parte de la Comisión. Además, resulta manifiesto que dicha Decisión parte de la posibilidad de que la Comisión haya adoptado ya en el momento de recibir el informe del órgano de conciliación una propuesta de Decisión relativa a la liquidación de cuentas controvertida. [60] Así pues, la elaboración de un proyecto de medidas definitivas es compatible con el recurso de conciliación siempre que la Comisión espere para adoptar la Decisión definitiva a recibir el informe del Comité de Conciliación. [61] En el presente caso, la Decisión 98/358 no fue adoptada hasta el 6 de mayo de 1998, es decir, mucho después que el informe final del órgano de conciliación. Además, mediante el Addéndum I al informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1993, de 26 de febrero de 1997, [62] la Comisión demostró que, en su informe de síntesis, tiene en cuenta las observaciones del órgano de conciliación cuando éstas le convencen.

59 — La Decisión se cita en la nota 12 *supra*, y la disposición citada tiene el siguiente tenor: «La solicitud de conciliación será admisible únicamente cuando, según la comunicación disconforme de la Comisión, la corrección financiera propuesta respecto de una partida presupuestaria se refiera a un importe que [...] exceda de 0,5 millones de ECU [...]».

60 — El artículo 2, apartado 6, de la Decisión 94/442/CE tiene el siguiente tenor: «Todo informe [...] se comunicará:

— [...]
— a la Comisión *en el momento de la propuesta de decisión de liquidación de cuentas*» (el subrayado es mío).

61 — Véanse, sobre la consulta al Parlamento antes de la adopción de una decisión del Consejo, las sentencias de 10 de mayo de 1995, Parlamento/Consejo (C-417/93, Rec. p. I-1185), apartados 10 y 11, y de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo (C-21/94, Rec. p. I-1827), apartados 17 y 18.

62 — Anexo XI del escrito de contestación.

124. Por lo que respecta a la obligación de cooperación leal, de la misma no se desprende que una parte deba aceptar las posturas de la otra. La cooperación leal tampoco exige responder de forma pormenorizada y expresa en cada fase del procedimiento a cada una de las alegaciones de la otra parte. Por el contrario, precisamente en las fases avanzadas del procedimiento cabe admitir que una parte se limite a responder a los nuevos argumentos formulados por la otra parte.

125. Del amplio intercambio de correspondencia entre la Comisión y las autoridades neerlandesas que obra en autos se desprende, además, que estas últimas fueron informadas desde un primer momento de las deficiencias del sistema de control objetadas. Según se desprende de dicho intercambio de correspondencia, se produjo un intenso intercambio de información. Es cierto que este intercambio no llevó a la Comisión a revisar su opinión sobre las insuficiencias existentes, pero pone de manifiesto que la Comisión examinó cada uno de los puntos de que se trataba. En consecuencia, no existe una violación del principio de cooperación leal.

126. Del informe final del órgano de conciliación, que se refiere de manera conjunta a los procedimientos de conciliación con Italia, Alemania, los Países Bajos, Bélgica y Francia, cabe deducir que los Países Bajos se limitaron a afirmar que, en contra de las imputaciones de la Comisión, podían presentar informes de control de acuerdo con los cuales se había examinado el contenido de las cajas con carne de vacuno con ocasión de controles efectuados durante el período de pago anticipado. Haciendo abstracción del hecho de que esta afirmación tan sólo cubre una parte muy pequeña de las críticas de la Comisión, su veracidad no puede comprobarse basándose en los documentos aportados. Según se desprende del informe de conciliación elaborado en el marco del procedimiento de conciliación, los Países Bajos no consiguieron refutar las constataciones fundamentales efectuadas por la Comisión. Las críticas de los Estados miembros afectados por las correcciones se limitan a alegar que las inspecciones de la Comisión no fueron representativas, que se sobreestimó el riesgo de fraude y que no existían bases jurídicas adecuadas para los controles exigidos por la Comisión. Así pues, el propio órgano de conciliación consideró ya que los controles efectuados por los Estados miembros no eran suficientes. Además, afirmó que las inspecciones de la Comisión habían sido representativas y las deficiencias denunciadas tan significativas y generalizadas que no podía considerarse que se tratara de meras excepciones a las prácticas normales de control existente en los Estados miembros. Según el órgano de conciliación, esto provocó un riesgo de pérdidas para el FEOGA. Es cierto que no se demostró plenamente que en todos los casos se tratara de un riesgo de pérdidas elevado, y que los Estados miembros habían anunciado medidas de mejora. Sin embargo, la forma de proceder de la Comisión venía impuesta por el hecho de que ya en los ejercicios anteriores se hubieran censurado las mismas deficiencias u otras similares.

127. Esto demuestra asimismo que los Países Bajos no consiguieron refutar las apreciaciones de hecho de la Comisión ni siquiera en el curso del procedimiento de conciliación, a pesar de tener conocimiento de las mismas. En consecuencia, el reproche según el cual la Comisión no cooperó de

manera leal con las autoridades neerlandesas carece de fundamento.

B. *Segundo motivo: vulneración de la seguridad jurídica*

1) El incumplimiento de la promesa de la Comisión

128. El Gobierno neerlandés señala que, en su escrito de 11 de enero de 1994 y en su informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1992, la Comisión fijó a los Estados miembros un último plazo hasta el 1 de julio de 1994 para poner en práctica las medidas propuestas por la Comisión. Sólo si se incumplía dicho plazo amenazó la Comisión con extraer consecuencias financieras. Según el Gobierno neerlandés, la Comisión incumplió dicha promesa al establecer sanciones para la totalidad del ejercicio 1994 basándose en inspecciones efectuadas antes del 1 de julio de 1994.

129. A este respecto, procede señalar que dicha promesa se refería exclusivamente a los controles físicos con ocasión de la exportación, mientras que las correcciones se practicaron debido a la existencia de deficiencias en los controles efectuados en el marco del régimen de prefinanciación. En consecuencia, esta promesa no puede oponerse a la aplicación de las correcciones controvertidas.

2) Sobre las circunstancias atenuantes

130. El Gobierno neerlandés alega que informó en varias ocasiones a la Comisión sobre la introducción de mejoras en los controles. Señala que, tal como reconoció el propio órgano de conciliación, ello constituye una circunstancia atenuante con arreglo al Informe Belle, circunstancia que no tuvo en cuenta la Comisión.

131. En el asunto C-242/97, Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«En lo que respecta al importe de la corrección financiera, la Comisión puede incluso rechazar que el FEOGA corra con la totalidad de los gastos efectuados si comprueba que no existen mecanismos de control suficientes.

Por otra parte, [...] el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Dado que [...] el Estado afectado se encuentra en mejor situación para aportar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA y para verificar tales datos, a él le incumbe probar detallada y completamente la exactitud de sus cifras y, en su caso, el carácter erróneo de las estimaciones de la Comisión.» [63]

63 — Sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 25 *supra*, apartados 122 y 123.

132. El Gobierno neerlandés no ha conseguido probar que los criterios aplicados por la Comisión fueran arbitrarios e injustos.

C. *Tercer motivo: violación del principio de igualdad*

135. El Gobierno neerlandés señala que, con arreglo a la jurisprudencia, la Comisión viola el principio de igualdad cuando incumple sus promesas y directrices.

133. En esa medida, procede señalar, por un lado, que las directrices de la Comisión únicamente contemplan la consideración de circunstancias atenuantes cuando existan dudas sobre la cuantía del tipo de corrección que debe aplicarse. Tales dudas no existen en el presente caso. Por el contrario, en el sector de la carne de vacuno la Comisión no optó por el tipo máximo del 10 % que podía aplicar con arreglo a sus directrices, sino por el tipo inferior del 5 %, aunque la eficacia de los controles también era sumamente dudosa ese sector.

136. Dado que ya he concluido que la Comisión no incumplió ni sus promesas ni sus directrices —más exactamente, los preceptos establecidos en el Informe Belle—, también este motivo carece de fundamento.

D. *Cuarto motivo: incumplimiento de la obligación de motivación*

134. Por lo demás, las mejoras a las que alude el Gobierno neerlandés se refieren, en parte, a los controles físicos de las mercancías con ocasión de la exportación a los que acabo de referirme, que la Comisión había criticado ya mucho antes de las inspecciones controvertidas en el presente caso. Otra parte de las mejoras introducidas no se produjeron de inmediato, como exige el Informe Belle, sino sólo con un retraso considerable.

137. Mediante este motivo, el Gobierno neerlandés alega, fundamentalmente, que ni la Decisión controvertida ni los contactos mantenidos con la Comisión permitieron determinar por qué ésta no consideró los argumentos formulados por las autoridades neerlandesas. Debido a esta falta de motivación, los Países Bajos aseguran que no pudieron defenderse adecuadamente. Mencionan los siguientes puntos en relación con los cuales la Comisión no motivó

las razones por las cuales no acogió los argumentos neerlandeses:

— la no consideración de las mejoras introducidas;

— la extensión de las correcciones al ejercicio 1994, cuando las inspecciones se refirieron a los ejercicios 1992 y 1993;

— la consideración de supuestas deficiencias a las que se habían opuesto las autoridades neerlandesas de forma circunstanciada;

— el incumplimiento de la promesa formulada el 11 de enero de 1994;

— la elaboración del informe de síntesis correspondiente al ejercicio 1993 antes de que se aprobara el informe de conciliación;

— la no consideración de la observación del órgano de conciliación según la cual el escaso número de controles no justificaba la conclusión relativa a la existencia de un gran riesgo de pérdidas;

— la no consideración de circunstancias atenuantes y las negligencias de la Comisión al adoptar las modalidades concretas de control bajo la forma del Reglamento nº 2221/95.

138. En su sentencia en el asunto C-242/97, el Tribunal de Justicia declaró recientemente lo siguiente:

«Según jurisprudencia reiterada, en el contexto concreto de las Decisiones relativas a la liquidación de cuentas, la motivación de una Decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esta Decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA.» [64]

139. De acuerdo con este criterio, la existencia de un diálogo continuado entre la Comisión y el Estado miembro permite concluir que éste posee la información que necesita para defenderse contra las impu-

64 — Sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 25 *supra*, apartado 95.

taciones formuladas por la Comisión. Sin embargo, es evidente que el presente motivo se refiere a aquellas imputaciones en relación con las cuales, pese a los numerosos contactos mantenidos entre la Comisión y las autoridades neerlandesas, en el presente caso no hubo un verdadero diálogo. Por el contrario, se afirma que la Comisión simplemente ignoró todos los argumentos formulados por los Países Bajos. Si la Comisión se hubiera comportado efectivamente de este modo, ello constituiría, en primer lugar, una violación del principio de cooperación leal, pero también un incumplimiento de la obligación de motivación.

140. Ahora bien, semejante reproche sólo puede contrarrestar la apariencia de la existencia de un diálogo continuado si los Países Bajos exponen de manera circunstanciada, en relación con cada uno de los puntos concretos, en qué oportunidad formularon argumentos sobre los cuales supuestamente la Comisión no se pronunció hasta la adopción de la Decisión.

141. Los Países Bajos no han cumplido con esta obligación de exposición. Se limitaron fundamentalmente a reiterar los argumentos expuestos en el marco de los demás motivos. Por lo demás, los Países Bajos no pasan de afirmar de manera global que todos esos argumentos ya fueron formulados ante la Comisión en el marco de sus contactos, y que la Comisión los ignoró. Esta alegación no basta para contrarrestar la apariencia de la existencia de una información suficiente en virtud del diálogo continuado acreditado mediante el intercambio de correspondencia, toda vez que la Comisión ha conseguido enervar los citados argumentos en el marco del procedimiento jurisdiccional.

142. Por lo demás, las afirmaciones de los Países Bajos se contradicen, al menos en parte, con la información que obra en autos. Así, los argumentos formulados por los Países Bajos se encuentran reflejados, al menos en parte, en el informe de conciliación. Asimismo, el escrito de la Comisión de 28 de junio de 1996 contiene su postura sobre la no consideración de las mejoras introducidas entretanto, aunque, según el Gobierno neerlandés, la Comisión siempre ignoró dicho argumento. No se han aportado documentos que demuestren la grave imputación formulada por los Países Bajos.

143. En consecuencia, también este motivo debe desestimarse.

VI. Costas

144. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó que se lo condenara en costas y por haberse desestimado los motivos formulados por el mismo, procede condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

VII. Conclusión

145. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1. Desestime el recurso.

2. Condene en costas al Reino de los Países Bajos.