CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 17 de septiembre de 1998 *

A. Introducción

1. En el presente asunto el Reino de los Países Bajos censura una reducción de los gastos financiados por el FEOGA, por importe superior a 82 millones de HFL, en el marco de la liquidación de cuentas de 1990. [1] La Comisión, en cuanto parte demandada, justifica dichas reducciones por el hecho de que los organismos de intervención neerlandeses —descuidando los controles— compraron mantequilla elaborada a partir de nata dulce según un proceso no admitido a intervención.

2. Hasta 1987 la normativa comunitaria preveía que los organismos de intervención sólo comprarían mantequilla producida a partir de nata ácida, además de otras condiciones relativas al contenido en agua y materias grasas butíricas. [2] La mantequilla producida a partir de nata dulce se admitía solamente si tenía un contenido máximo en peso del 2 % de sal. [3] Por tanto, la mantequilla no salada se admitía a intervención solamente si estaba elaborada a partir de nata ácida.

3. A finales de los años setenta, en los Países Bajos se desarrolló un nuevo proceso, el llamado proceso NIZO, [4] que permite producir mantequilla también a partir de nata dulce. Dado que, en este proceso, el acidulante se añade en un momento posterior, el suero de mantequilla que se obtiene es dulce.

4. A raíz de la introducción y autorización del nuevo proceso en los Países Bajos, sus autoridades comunicaron a la Comisión que en lo sucesivo resultaría difícil controlar si la mantequilla ofrecida a la intervención estaba producida a partir de nata dulce o ácida. Las partes no discuten que sobre la base del producto final ya no puede determinarse si se ha elaborado a partir de nata dulce o ácida.

* Lengua original: alemán.

1 — Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13).

2 — Véanse la doble letra aa) de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 985/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales reguladoras de las medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y de la nata (DO L 169, p. 1; EE 03/02, p. 190), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2714/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, por el que se modifica el Reglamento nº 985/68 (DO L 291, p. 15; EE 03/06, p. 156), y la letra a) del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 685/69 de la Comisión, de 14 de abril de 1969, relativo a las modalidades de aplicación de las intervenciones en el mercado de la mantequilla y de la nata (DO L 90, p. 12; EE 03/03, p. 83).

3 — Doble letra bb) de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 985/68, en la versión del Reglamento nº 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. En los Países Bajos, el control de intervención se reparte entre tres organismos. El VIB [5] es el organismo de intervención competente a efectos de la normativa comunitaria. Es responsable de la compra y almacenamiento de mantequilla y realiza también los controles correspondientes, que consisten, en particular, en verificar si en el envasado de la mantequilla figuran las indicaciones prescritas específicamente para la intervención. El VIB delegó parte del control en el COZ, [6] una entidad de control de Derecho privado. Se encarga principalmente de realizar los controles, que lleva a cabo también *in situ*. Por último, el AID [7] es el órgano ministerial con competencia general en materia de inspección. Su función consiste en controlar que el COZ desempeña su función de forma escrupulosa. El AID controla, además, la autorización de las industrias lácteas a efectos de la intervención.

6. En 1987, el VIB rechazó más de 25.000 t de mantequilla destinados a intervención como consecuencia de un control efectuado por el AID. Según las afirmaciones del Gobierno neerlandés, dicha mantequilla se produjo en parte a base de nata dulce y en parte mediante la utilización del permeato NIZO, prohibido en los Países Bajos en la producción destinada a intervención. Las actas correspondientes a esta inspección se enviaron a la Comisión.

7. En abril de 1989, el parlamentario neerlandés Sr. Pieter Dankert, Presidente de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo, hizo público un informe según el cual toda la mantequilla ofrecida a la intervención entre 1982 y 1987 en los Países Bajos incumplía los requisitos. Estimaba que la mantequilla se había producido en su totalidad según el proceso NIZO.

8. A consecuencia de este informe, la Comisión efectuó en 1989 un control propio, cuyos resultados constan en el informe recapitulativo de 1993. [8] Según este informe, las autoridades neerlandesas nunca introdujeron un sistema de control que permitiera un examen de la nata y se empleara en la producción de la mantequilla vendida a la intervención. El análisis de los documentos disponibles reveló que la mantequilla adquirida entre 1982 y 1987 había sido producida según el proceso NIZO o el proceso mixto, tampoco autorizado.

9. Si bien los Países Bajos estaban informados desde 1977 sobre las deficiencias en el control, no llevaron a cabo hasta principios de 1978 un control del proceso aplicado. El COZ no examinó nunca dicho proceso, dado que en 1987 el AID rechazó mantequilla que, sin embargo, el COZ había admitido a intervención.

10. En el informe recapitulativo se señala, asimismo, que las autoridades neerlandesas estaban informadas desde 1982 de que se había intentado vender a la intervención mantequilla elaborada a base de nata dulce. En su

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Doc. VI/119/93-FR final.

examen de autorización de empresas de 1987, el AID pudo observar que las industrias lácteas vendían a intervención, por lo menos desde 1982, mantequilla no admitida. Las autoridades neerlandesas debían haber informado al respecto a los servicios competentes de la Comisión.

11. Habida cuenta de la gravedad de las deficiencias, se procedió a una reducción del 10 % de todos los gastos declarados con respecto al ejercicio 1987, que afectó a todas las cantidades de mantequilla adquiridas después del 28 de febrero de 1985. En consecuencia, la Comisión no reconoció gastos por importe de 82.659.019 HFL.

12. El Reino de los Países Bajos sostiene, por el contrario, que —sobre todo mediante la introducción de controles suplementarios— hizo todo lo que cabe exigir a un Estado miembro en este contexto. Dado que en razón de estos controles no se produjeron más irregularidades, a su entender no existía ninguna obligación de informar a la Comisión.

13. En consecuencia, en 1994 el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia en el que le solicitaba que:

— Declarase la nulidad de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13), en la medida en que en ella se denegó la financiación de gastos por importe de 82.656.019 HFL en concepto de mantequilla de intervención;

— condenase en costas a la parte demandada;

14. La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que:

— Desestimase el recurso por infundado;

— condenase en costas a la demandante.

B. Motivos y alegaciones de las partes

15. Los Países Bajos invocan varios motivos en apoyo de su recurso. En primer lugar alegan que la Comisión aplicó de modo erróneo el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70, sobre la financiación

de la Política Agrícola Común. [9] De conformidad con esta disposición, la Comunidad no costeará las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

16. La parte demandante sostiene, sin embargo, que no se le puede imputar ninguna irregularidad o negligencia. Hizo todo lo que razonablemente cabe esperar de un Estado miembro (es decir, llevó a cabo todos los controles). Por este motivo considera haber satisfecho todas los exigencias del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. En él se dispone:

«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,

[...]»

9 — 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).

17. La demandante estima que cumplió todas las exigencias en materia control previstas en la normativa comunitaria. No obstante, prosigue la parte demandante, esta normativa adolece de lagunas, de suerte que no bastaba para poder impedir eficazmente que se vendiera mantequilla NIZO a los organismos de intervención. Así, por ejemplo, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 685/89 sólo contempla tomas de muestras del producto final. Sin embargo, a partir del producto final, la mantequilla, no es posible determinar el método de elaboración de la misma.

18. En este contexto, la Comisión señala que los controles previstos por la Comunidad se establecieron en una época en que el proceso NIZO aún no se conocía. Ahora bien, estima que los controles previstos, que afectan también al método de elaboración de la mantequilla, proporcionan indudablemente a los Estados miembros la posibilidad de controlar el método de elaboración empleado en la producción. Así, las instalaciones utilizadas con el método de elaboración tradicional son diferentes de las empleadas en el método NIZO. Las instalaciones NIZO deben estar provistas de un orificio para la adición suplementaria del permeato NIZO, así como de un depósito específico para la nata dulce. Dicho depósito no es necesario con el método tradicional porque la nata empleada en éste posee unas propiedades absolutamente distintas. La Comisión considera, por tanto, que es posible determinar el método de elaboración de la mantequilla mediante una inspección *in situ* en las industrias lácteas.

19. La parte demandante discute lo antes expuesto señalando que las instalaciones pueden adaptarse a uno u otro método de producción sin grandes gastos. Estima, por tanto, que con ocasión de un control no es

posible comprobar si se han empleado métodos de producción distintos de los utilizados en ese momento.

20. La Comisión niega este extremo. A este respecto, se remite a las actas del control efectuado por el AID, presentadas por la parte demandante. En su opinión, de ellas se desprende que, en conversaciones con los directores de las industrias lácteas, éstos sostuvieron que las instalaciones para la producción NIZO ya no podían emplearse para la elaboración tradicional.

21. Como segunda posibilidad de control, la Comisión menciona el análisis de la nata y del suero de mantequilla *in situ*. Se basa en la circunstancia de que en el método NIZO se emplea nata dulce como producto de base y en el transcurso del proceso de producción se obtiene suero de mantequilla dulce, mientras que en el método tradicional se utiliza desde un principio nata ácida y el suero de mantequilla resultante es también ácido. En opinión de la Comisión, este extremo puede comprobarse mediante una simple cata de la nata o un análisis del suero de mantequilla en las industrias lácteas.

22. En opinión de la parte demandante, además este método es sólo puntual y por tanto sólo tendrá sentido si se aplica con regularidad. Esto es algo que la Comisión no discute.

23. Como tercera posibilidad, la Comisión invoca, finalmente, un examen de los libros contables. En este contexto, la Comisión menciona varios datos que pueden revelar el método empleado. Así, si se emplea el proceso NIZO es claramente más fácil comercializar el suero de mantequilla dulce obtenido que suero ácido. Los Países Bajos niegan este extremo, señalando que el suero de mantequilla ácido se emplea también como producto de base —por ejemplo, para la elaboración de queso— y, por tanto, también puede comercializarse.

24. La Comisión basa sus afirmaciones a este respecto en un informe que la propia parte demandante presentó ante la Comisión. En él se afirma que, ante todo, las dificultades en la comercialización del suero de mantequilla ácido condujeron al desarrollo de un nuevo proceso que no diera como resultado dicho tipo de suero.

25. La Comisión menciona también un examen de los planes y costes de producción. El proceso NIZO permite, en su opinión, una producción continua y, por tanto, reducir los costes. Esto puede comprobarse examinando los libros contables. Por último, la cantidad de permeato NIZO empleada también permite deducir el método de elaboración empleado. La parte demandante discute este extremo. Por un lado, alega que el ahorro de costes no es muy grande. Por otro, en su opinión, la cantidad de permeato empleada no proporciona ningún dato exacto acerca del método de producción empleado, puesto que dicho permeato también se emplea en la producción destinada a intervención.

26. En lo relativo a la exhaustividad de los controles previstos en la normativa comunitaria, la parte demandante sostiene que no pueden achacarse a los Estados miembros las deficiencias existentes en el sistema de control previsto en dicha normativa. Incumbe a la Comisión, en opinión de la parte demandante, adaptar su normativa al estado de la técnica. La Comisión actuó de forma negligente en este contexto, en particular debido a que la parte demandante había llamado en varias ocasiones su atención sobre los problemas que podría ocasionar la introducción del método NIZO. Dado que basándose en el producto final no era posible determinar si la mantequilla se había elaborado a partir de nata ácida o dulce, la parte demandante solicitó varias veces la adaptación de las normas a las nuevas circunstancias.

27. La parte demandante alega asimismo que cumplió las exigencias que le imponía el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, mediante la ampliación del sistema de control con medidas complementarias. Ello significa que hizo todo cuanto razonablemente podía exigírsele.

C. Definición de postura

28. A continuación, procede determinar si es posible —en su caso, mediante una combinación de los tipos de control mencionados por la Comisión— asegurarse, con una certeza suficiente, de que no se vende en intervención mantequilla producida a partir de nata dulce.

29. De las alegaciones formuladas por las partes resulta que, al menos, consta de manera incontrovertida que existen entre ambos tipos de instalaciones de producción ciertas diferencias que son fácilmente reconocibles y no pueden ser modificadas sin realizar, cuando menos, ciertos gastos. De ello se deduce que la realización de controles asiduos y sin previo aviso podría sin duda esclarecer cuál es el método aplicado por las empresas.

30. En lo que respecta al examen de los libros contables, a la luz del informe según el cual el método NIZO se elaboró en razón de las dificultades para la comercialización del suero de mantequilla ácido, no cabe excluir que las cifras de ventas del suero producido —y, eventualmente, la identidad de los compradores— permitan determinar si se trata de suero de mantequilla dulce o ácido.

31. Aun siendo discutible si la cantidad de permeato utilizada es un indicio suficiente del método de producción, ha de darse la razón a la Comisión cuando sostiene que una combinación de todos los controles que propone permite comprobar de forma fiable el método de producción empleado. En consecuencia, no procede acoger la afirmación de la parte demandante según la cual, tampoco sobre la base de las propuestas de la Comisión es posible averiguar el método conforme al cual

se elaboró la mantequilla destinada a intervención, máxime cuando la propia parte demandante declara haber hecho todo lo necesario con el fin de impedir que se vendiera mantequilla NIZO a la intervención. Por tanto, también en su opinión, algún modo de control debe ser posible.

32. Por otra parte, tampoco procede aceptar la postura de la parte demandante en la medida en que pretende trasladar a la Comisión la responsabilidad sobre los controles. A tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbe a las administraciones nacionales velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. [10] El Tribunal de Justicia precisó en la sentencia Exportslachterijen van Oordegen el alcance de esta obligación de los Estados miembros en el marco de la financiación del FEOGA. En ella se afirma a propósito del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 lo siguiente:

«Esta disposición, que constituye, en este ámbito particular, una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, define, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 (véase la [...] sentencia BayWa, apartado 13).

Así, este 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 (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartados 16 y 17).» [11]

33. De ello se desprende que existe una obligación general de los Estados miembros de llevar a cabo controles suficientes, aunque la normativa correspondiente no los prevea expresamente para un caso concreto.

34. Especialmente en un caso como el presente, en el que un nuevo proceso de elaboración origina una situación nueva desde la perspectiva del control, incumbe al Estado miembro adaptar los controles a la nueva situación. Esto tiene validez tanto más cuanto que, como acertadamente alega la Comisión, en el presente caso esta situación se originó por la autorización del proceso NIZO por parte del Estado miembro.

35. Acto seguido procede examinar si los controles suplementarios efectuados por la parte demandante eran efectivamente suficientes. Antes de examinar este preciso

10 — Sentencias de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartado 11; de 9 de octubre de 1990, Francia/Comisión (C-366/88, Rec. p. I-3571), apartado 20; de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 17, y de 6 de mayo de 1982, BayWa (asuntos acumulados C-146/81, C-192/81 y C-193/81, Rec. p. 1503), apartado 26.

11 — Sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen von Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283), apartados 17 y 18.

extremo, ha de exponerse en términos generales cómo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se reparte la carga de la prueba en tal caso. A este respecto, la Comisión alega que incumbe a los Estados miembros llevar a cabo los controles necesarios. Por esta razón, estima que no puede sustituir a los organismos de control nacionales y realizar una valoración de los controles efectuados por los Estados miembros. A ella le incumbe únicamente comprobar si estas medidas bastan para impedir las irregularidades. Si está en condiciones de probar que existían dudas razonables a este respecto, podrá deducir consecuencias financieras. Por tanto, concluye, incumbe al Estado probar que se dan las condiciones para poner a cargo de la Comisión los gastos. La parte demandada invoca a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-48/91. [12]

36. La parte demandante cita también esta sentencia, si bien llega así a un resultado distinto. Sostiene que la Comisión no ha aportado las pruebas necesarias, dado que no ha alegado ni un solo elemento de prueba de la existencia de una duda razonable. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbe a la Comisión probar, en caso de oposición, la existencia de una infracción de la normativa comunitaria. En este caso no ha podido siquiera demostrar la existencia de una duda razonable, sino que se ha limitado a declarar categóricamente que las medidas de control de los Países Bajos no son suficientes.

12 — Citada en la nota 10 *supra*.

37. Las partes se remiten acertadamente en este contexto a la sentencia en el asunto C-48/91. En ella el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: [13] «En efecto, la Comisión tiene la obligación 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. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que, como se ha recordado anteriormente (apartado 11), el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.» [14]

38. Como puede deducirse de las alegaciones de las partes, no existe desacuerdo en que la Comisión, en primer lugar, sólo debe exponer de manera creíble la existencia de dudas justificadas. Sin embargo, lo que se discute es si lo hizo en el presente caso. Desde este punto de vista procede ahora comprobar si los controles suplementarios aducidos por la parte demandante eran suficientes para disipar (o impedir que se suscitaran) tales dudas.

13 — *Ibidem*, apartado 17.

14 — De conformidad con ello, también en la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1989 sobre la prevención y lucha contra el fraude en perjuicio del presupuesto comunitario en la Europa de 1992, se afirma que «[...] el Consejo aún sigue sin proporcionar a la Comisión suficientes competencias de control para (que pueda) ponerse al corriente en los Estados miembros de cómo gestionan los ingresos y los gastos comunitarios [...]» (DO C 120, p. 279, punto 7).

39. La parte demandante llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que definió los conceptos «nata» y «ácida» —lo cual, en su opinión, la normativa comunitaria no hizo— y en noviembre de 1986 decretó la prohibición del permeato NIZO. La Comisión aduce con acierto, por contra, que se trata solamente de normas básicas que la parte demandante debía haber adoptado desde el momento en que autorizó el proceso NIZO.

40. Sin embargo, es preciso controlar también la observancia de estas condiciones, y por tanto no cabe invocarlas como prueba de un control eficaz.

41. En segundo lugar, la parte demandante remite a los controles efectuados por el AID. En su opinión, en el marco de la inspección con ocasión de la autorización de las industrias lácteas se examinaba también si las instalaciones estaban previstas para la producción de mantequilla a base de nata ácida. La Comisión sostiene, sin embargo, que tampoco en este caso se trata de un control eficaz, dado que entre 1982 y 1987 no se llevó a cabo ningún control de este tipo. A este respecto, se remite a las respuestas del Ministro Sr. Braks a preguntas escritas del Parlamento neerlandés formuladas a raíz del informe Dankert. Respondió negativamente a la pregunta de si se habían efectuado controles entre 1982 y 1986. El control de la autorización se realizaba únicamente a petición del VIB. Éste lo solicitaba sólo en caso de nuevas autorizaciones o de modificación de las condiciones del VIB, como sucedió en 1982 y 1986.

42. La parte demandante discute este extremo. En su opinión, el AID controlaba no sólo la autorización de las industrias lácteas, sino también al COZ. Alega además que la Comisión no está legitimada para servirse de declaraciones de terceros al exponer las pruebas que le corresponde aportar. Por lo demás, concluye la parte demandante, la Comisión sacó las preguntas de su contexto y les añadió conclusiones propias.

43. La Comisión, al contrario, señala que se trata de documentos oficiales del Gobierno enviados por las autoridades a la Comisión y obrantes en los autos. Asimismo considera que estos documentos no deben utilizarse como medio de prueba, sino servir como indicios de la justificación de las dudas de la Comisión sobre la efectividad del sistema de control neerlandés. No cabe formular ninguna objeción a tal utilización de los documentos. Tampoco consta que las preguntas mencionadas por la Comisión hayan sido sacadas de su contexto. La Comisión presentó las preguntas y respuestas globalmente y no por separado. Además, no es posible afirmar que exista un contexto objetivo, dado que las preguntas precedentes y posteriores no versaban sobre los controles efectuados por el AID. Del mismo modo, tampoco se advierte que la Comisión haya extraído consecuencias injustificadas. Si el ministro competente manifiesta que sólo se efectuaron controles entre 1982 y 1986, y la propia parte demandante señala que el AID llevará a cabo sus controles con ocasión de la revisión de la autorización de las industrias lácteas, puede inferirse la existencia de una duda enteramente justificada sobre la regularidad de los controles del AID.

44. Por último debe señalarse lo siguiente: la declaración, antes indicada, de la parte demandante según la cual los controles de las instalaciones efectuados por el AID no pueden constituir una prueba del método de elaboración, dado que dichas instalaciones pueden transformarse con rapidez, podría dar a entender que, en realidad, los controles no se realizaban frecuentemente ni en intervalos regulares. En consecuencia, existen dudas justificadas sobre la regularidad de los controles realizados entre 1982 y 1987.

45. Si, por otra parte, se considera que el AID rechazó con ocasión del control efectuado en 1987 una cantidad apreciable de la mantequilla ofrecida por haber sido elaborada a partir de nata dulce, y al mismo tiempo se observa que no es seguro que estos controles se llevasen a cabo en los años precedentes, pueden asimismo albergarse dudas justificadas sobre la eficacia del sistema de control neerlandés en los años anteriores a 1987.

46. El Gobierno neerlandés menciona como medida de control suplementaria los controles efectuados por el COZ durante el proceso de producción. Afirma que en estas inspecciones se cataron la nata y el suero de mantequilla obtenido y que, en caso de duda, se procedió a analizar la nata para comprobar su acidez. La Comisión también conocía que éste era el modo en que el COZ realizaba sus controles. De esta manera se garantizaba que el envase prescrito por el VIB, sobre el cual figuraba la mención «I» o «INT», sólo contuviera mantequilla elaborada según el proceso autorizado. Solamente la mantequilla envasada de esta forma, concluye el Gobierno neerlandés, podía venderse a los organismos de intervención.

47. La Comisión responde que estos controles tampoco se realizaron con regularidad. A este respecto debe observarse que la propia parte demandante alega que no tiene sentido efectuar dichos controles durante el proceso de producción, dado que sólo proporcionan resultados puntuales. Esto permite por lo menos dudar que el COZ haya efectuado sus controles con regularidad y no sólo esporádicamente.

48. La Comisión aduce, asimismo, que no se adaptaron las instrucciones impartidas al COZ, relativas a los controles que habían de efectuarse, tras una tentativa de fraude en 1982 (también entonces se intentó vender mantequilla NIZO a la intervención). Esto se deduce igualmente de las respuestas del Ministro Sr. Braks. A una petición de comunicación de las instrucciones escritas relativas a los controles del COZ, el Ministro respondió que tales instrucciones no existían. En su opinión, estas cuestiones ya se habían resuelto en los años setenta. Además, prosigue la Comisión, el COZ tampoco efectuaba una inspección contable sistemática. Esto se puso de manifiesto especialmente en 1987, cuando la mantequilla NIZO admitida por el COZ fue rechazada por el AID.

49. La parte demandante, por el contrario, alega que el hecho de que la mantequilla NIZO fuera descubierta y rechazada demuestra justamente la eficacia del sistema de control neerlandés. Así pues, no se advierte por qué motivo habrían debido adaptarse de algún modo las instrucciones impartidas al COZ.

50. Sin embargo, como ya se ha expuesto, la Comisión opina que el AID no ejerció sus funciones de modo constante, sino que no reanudó los controles hasta 1987. Por tanto, hasta 1987 el COZ fue la única autoridad de control que desempeñó dicha función. Según la Comisión, si ahora se comprobase que la mantequilla admitida por el COZ se elaboró efectivamente según el proceso NIZO, dicha circunstancia suscitaría dudas considerables sobre la eficacia del sistema de control.

51. La demandante aduce, no obstante, que el AID ejerció permanentemente su función de control con respecto al COZ. Además, en el caso concreto de 1987 el AID procedió por iniciativa del COZ.

52. La circunstancia de que, en esta ocasión, el AID fuera invitado expresamente por el COZ [15] —precisamente el organismo que él mismo debería controlar— a inspeccionar el proceso de producción, permitiría concluir que, por lo general, el AID realizaba sus controles de modo cuando menos irregular.

53. En consecuencia, surgieron dudas por lo menos justificadas sobre la eficacia del sistema de control, que se extienden en especial a los años anteriores a 1987, habida cuenta de la incertidumbre relativa a la realidad de los controles del AID antes de dicho año.

15 — El AID fue invitado por el VIB a efectuar dicho control; se trataba de comprobar si las industrias lácteas habían aplicado de antemano las previstas modificaciones de las normas de producción.

54. Estas dudas se refuerzan por los informes de inspección comunicados por la parte demandante, a los que se refiere la Comisión. Fueron redactados con ocasión de la inspección efectuada por el AID en 1987. De ellos se desprende que ni la dirección ni tampoco el personal de las industrias lácteas habían sido informados de que la mantequilla elaborada según el proceso NIZO no estaba admitida a intervención. La Comisión afirma haber comprobado circunstancias similares en un control efectuado en 1989. Por tanto no puede saberse con certeza si las empresas que producían sólo según el método NIZO no vendieron dicha mantequilla a los organismos de intervención.

55. La parte demandante responde que el VIB publicó los requisitos de admisión a intervención con cada uno de los anuncios de licitación. Por tanto, la prohibición de la mantequilla NIZO debía conocerse. La circunstancia de que, pese a ello, los propietarios de las industrias lácteas no estaban suficientemente informados no permite, sin embargo, extraer conclusiones acerca de la calidad de los controles efectuados.

56. No cabe aceptar esta alegación. Si una empresa que, según sus propias afirmaciones, produjo para la intervención según el método NIZO hubiera ofrecido mantequilla a la intervención y dicha oferta hubiera sido rechazada debido a unos controles eficaces, habría sabido a más tardar a partir de ese momento que la mantequilla NIZO no se admitía a intervención. Por tanto, del hecho de que las empresas desconocieran la prohibición de vender mantequilla NIZO a la intervención cabe deducir dudas justificadas sobre la eficacia del sistema de control. No altera esta conclusión la ale-

gación de la parte demandante según la cual la mantequilla NIZO se vendía tan bien en el mercado libre que no era necesario producir para la intervención. Como se desprende de las actas de las conversaciones con los propietarios de las industrias lácteas, que tuvieron lugar durante la realización de los controles, dichos propietarios produjeron también mantequilla NIZO destinada a intervención.

57. Por lo demás, la parte demandante sostiene que los informes de inspección no pueden aportarse como medio de prueba. Sin embargo, también a este respecto debe afirmarse que dichos documentos comunicados por la propia parte demandante pueden ser indudablemente aprovechados para determinar si de ellos se deducen dudas justificadas sobre la eficacia del sistema.

58. La Comisión alegó asimismo, por último, que el propio COZ también expresó dudas sobre la eficacia de su sistema de control. La parte demandante, en cambio, niega este extremo. La Comisión remite de nuevo a este respecto a las respuestas del Ministro Sr. Braks. A la pregunta de por qué se consideraba prácticamente imposible efectuar un control administrativo mediante exámenes aleatorios de los libros, el Ministro respondió que sólo puede llevarse a cabo un control a efectos de la normativa correspondiente si va acompañado de un control administrativo completo de la contabilidad. Esto supone, prosigue el Ministro, un control sistemático que debe referirse a toda la producción y, por tanto, también a las compras, ventas y existencias en almacén. Ello suscita, cuando menos, la pregunta de por qué no se efectuó tal control. En todo caso da la impresión de que en los Países Bajos no se llevó a cabo dicho control. De otra respuesta se deduce que las propuestas de modificación de los controles formuladas por el COZ se llevaron a la práctica con gran dilación.

59. Así pues, en conjunto las alegaciones y consideraciones que anteceden suscitan por lo menos dudas justificadas sobre la eficacia del sistema de control neerlandés, y los elementos aportados por la Comisión sobre este punto bastan para considerar que ésta ha cumplido la carga de la prueba relativa a las irregularidades reprochadas a la parte demandante.

60. Asimismo, la parte demandante censura el cálculo de las reducciones efectuado por la Comisión. Por un lado, esto afecta a la cuestión de qué gastos sirven de base a dicho cálculo. La parte demandante considera a este respecto que la corrección financiera que debe realizarse afecta al ejercicio 1987. En el presente caso sólo se pueden tener en cuenta las compras de los organismos de intervención y los correspondientes controles realizados entre el 1 de diciembre de 1986 y el 1 de julio de 1987. La primera fecha, prosigue la parte demandante, señala el comienzo del ejercicio 1987. La fecha de 1 de julio de 1987 corresponde al momento a partir del cual la mantequilla producida a partir de nata dulce fue admitida a intervención, por lo que los con-

troles controvertidos en el presente asunto ya no eran necesarios. Si el cálculo se basa en las cantidades de mantequilla compradas en ese período, concluye la parte demandante, la reducción sólo puede ascender a 11 millones de HFL.

61. La Comisión objeta a lo expuesto que en esta liquidación de cuentas se tuvieron en cuenta los gastos que la parte demandante notificó con respecto al año 1987. Dichos gastos se referían también a mantequilla que había sido admitida a intervención en años precedentes. Dado que esto se efectuó sin unos controles correctos, la Comisión no podía hacerse cargo de los gastos correspondientes a esa mantequilla *en el año 1987*. La Comisión entiende que, puesto que ya se habían cerrado las cuentas de los gastos declarados con respecto a los años 1985 y 1986, no era equitativo proceder a una corrección correspondiente a esos años. La liquidación de cuentas de 1987 no sólo afecta a los gastos originados en dicho año por la compra de mantequilla en intervención. Más bien se refiere a los gastos declarados con respecto a 1987. Dichos gastos podían referirse también, según la Comisión, a compras realizadas en años anteriores.

62. La parte demandante responde a lo que antecede alegando que una liquidación de cuentas significa, simultáneamente, que los gastos efectuados se consideran regulares y que se ha comprobado que fueron realizados conforme a la normativa comunitaria. Una liquidación de cuentas puede, ciertamente, referirse a mantequilla comprada por los organismos de intervención en los años precedentes. Ahora bien, si la liquidación de cuentas de los años precedentes está ya cerrada, eso significa que los gastos deben considerarse regulares. Por tanto, en opinión de la parte demandante, la mantequilla adquirida (de modo regular) en los años precedentes no puede originar en los años posteriores gastos que no se consideren regulares.

63. En opinión de la Comisión esta alegación es inexacta. Además, implicaría que la Comisión no podría deducir consecuencias financieras de las irregularidades que no compruebe hasta años después. La liquidación de cuentas de un ejercicio significa únicamente que la Comisión ya no puede revisar los gastos correspondientes en la liquidación de cuentas de los ejercicios siguientes. En otras palabras, la liquidación de cuentas es definitiva. No obstante, esto no significa que la Comisión acepte las actuaciones que, aunque realizadas en el año correspondiente, generen gastos presentados en ejercicios posteriores, como sucede en el presente caso. Tampoco impide a la Comisión deducir consecuencias financieras de irregularidades que no se detectan hasta años después, siempre que la reducción afecte a un ejercicio cuyas cuentas aún no se hayan liquidado.

64. Con arreglo al artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orien-

tación y de Garantía Agrícola, Sección Garantía, [16] la decisión de liquidación de cuentas implicará «la determinación del importe de los gastos realizados en cada Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, Sección Garantía [...]». [17] De ello sólo puede deducirse que mediante la liquidación se determina qué gastos se imputan al FEOGA. Sin embargo, dado que, por otro lado, según el artículo 3 del Reglamento nº 729/70, sólo se financiarán las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias, del artículo antes citado podría deducirse que con ello también se comprueba que los gastos se efectuaron conforme a la normativa comunitaria.

65. No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objeto esencial de la liquidación de cuentas es «[...] garantizar que los gastos efectuados por las autoridades nacionales sean conformes a las normas comunitarias». [18] El Tribunal de Justicia afirmó a continuación que mientras las cuentas no hayan sido debidamente liquidadas, la Comisión, en virtud del artículo 2 del Reglamento nº 729/70, está obligada a evitar que el FEOGA se haga cargo de las restituciones que no han sido concedidas según las normas comunitarias. Esta obligación no desaparece por el simple hecho de que la liquidación de cuentas se efectúe después de la expiración del plazo previsto en el artículo 5 del Reglamento nº 729/70.

66. De lo anterior se desprende que la liquidación de cuentas se dirige ante todo a evitar a la Comisión la realización de pagos injustificados. Esta posibilidad debe subsistir, a pesar de los plazos fijados, hasta la liquidación definitiva. No sería compatible con esta finalidad el que, a causa de deficiencias no descubiertas, los gastos aún no determinados correspondientes al año corriente pudieran declararse ulteriormente y que gastos ya determinados pudieran ocasionar gastos adicionales —por ejemplo, costes de almacén— en los años siguientes, sin que la Comisión tuviera la posibilidad —pese a no haberse efectuado aún la liquidación de cuentas de los años siguientes— de deducir de las irregularidades entretanto observadas consecuencias financieras para los gastos declarados en los años siguientes. Debe, pues, reconocerse a la Comisión la facultad de extender también las reducciones por insuficiencia de los controles a los gastos declarados por la parte demandante en 1987 relativos a mantequilla comprada por los organismos de intervención que se almacenó después del 28 de febrero de 1985.

67. La parte demandante censura, asimismo, la cuantía de las reducciones efectuadas. Sostiene que la Comisión procedió a una reducción arbitraria del 10 %. Dicha reducción no está justificada, dado que la Comisión no adujo ningún caso o hecho concreto relativo a infracciones cometidas por la parte demandante.

16 — DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70.

17 — Este Reglamento fue derogado por el Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6), con efecto a partir del 16 de octubre de 1995. Sin embargo, conforme al artículo 9 del Reglamento nº 1663/95, seguirá siendo aplicable a la liquidación de las cuentas del FEOGA hasta las de su ejercicio financiero de 1995. A tenor del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1663/95, la decisión de liquidación de cuentas «[...] determinará el importe de los gastos efectuados en cada Estado miembro durante el ejercicio financiero correspondiente que deben ser reconocidos como imputables al FEOGA, sin perjuicio de las decisiones adoptadas con posterioridad de conformidad con la letra c) del apartado 2 del [...] artículo [5 del Reglamento (CEE) nº 729/70] [...]» (este último Reglamento prevé la adopción de ulteriores correcciones en determinadas circunstancias).

18 — Sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión (C-349/85, Rec. p. 169), apartado 19.

68. La Comisión señala acertadamente que, por el contrario, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, también estaba facultada para denegar la financiación de la totalidad de los gastos. Así, por una parte el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el supuesto de que resultara imposible determinar con exactitud la cuantía en que una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado incremento de los gastos que figuran en una partida presupuestaria del FEOGA, la Comisión «no tiene otra opción» que denegar la financiación de la totalidad, y no sólo de un porcentaje, de los gastos correspondientes. [19] Dado que debido a las deficiencias en los controles no puede determinarse con exactitud el daño causado, conforme a lo expuesto podría denegarse el reconocimiento de la totalidad de los gastos. La propia Comisión invoca a este respecto una sentencia en la que el Tribunal de Justicia afirmó lo siguiente: «Ahora bien, teniendo en cuenta que [...] resulta que los controles efectuados [...] no constituyen controles detenidos [...], la Comisión podría haber excluido que se imputase al FEOGA la totalidad de las cantidades que se discuten.» [20]

69. Por otra parte, la Comisión señala que en el presente caso una reducción del 10 % ha de considerarse muy moderada. A raíz de los controles efectuados por el AID en 1987, los organismos de intervención rechazaron más de 25.000 t de mantequilla por no haberse elaborado conforme a las disposiciones aplicables. Esto representa un 40 % de la mantequilla ofrecida a intervención en 1987. Por esta razón, según la Comisión una reducción del 10 % no es excesiva.

70. La parte demandante aduce, en cambio, que la Comisión se basa a este respecto justamente en la mantequilla que, gracias a sus controles, no fue vendida a la intervención. Sin embargo, como se ha expuesto antes, existen dudas fundadas de que en los años precedentes se llevaran a cabo controles regulares y eficaces. Por ello cabe suponer que en los años precedentes, a falta de controles eficaces, los organismos de intervención también compraron mantequilla que no debería haber sido admitida. A este respecto ha de observarse que en los años precedentes no se rechazó ninguna mantequilla ofrecida a la intervención. Sin embargo, no es posible asegurar que en esos años no se ofreciera mantequilla NIZO, cuando en 1987, súbitamente, un 40 % de la mantequilla ofrecida estaba elaborada según el proceso NIZO.

71. Las directrices adoptadas a propuesta de un grupo interdireccional de la Comisión (Belle Group Report) en materia de corrección a tanto alzado prevén tres porcentajes de reducción: 2 %, 5 % y 10 %. Se procederá a una reducción del 10 % si las deficiencias afectan a la totalidad o a elementos básicos del sistema de control o afectan a la ejecución

19 — Sentencias de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), apartado 26; de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión (asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321), apartados 32 y ss., y de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 13.

20 — Sentencia de 8 de enero de 1992, Italia/Comisión (C-197/90, Rec. p. I-1), apartado 39.

de controles esenciales para asegurar la regularidad de los gastos, de suerte que quepa concluir razonablemente que existe un alto riesgo de pérdidas importantes.

72. Teniendo en cuenta las deficiencias en los controles y que la cantidad de mantequilla ilícitamente ofrecida a la intervención representa hasta un 40 % de la cantidad total ofrecida, una reducción del 10 % no es contraria a equidad.

73. Por consiguiente, procede concluir que las objeciones formuladas por la parte demandante al método de cálculo de la reducción no pueden prosperar.

74. En el marco del primer motivo del recurso la parte demandante invoca también una infracción de otro Reglamento. En su informe recapitulativo, la Comisión reprochó a la parte demandante el incumplimiento de los artículos 3 y 5 del Reglamento (CEE) nº 283/72. [21] A tenor del artículo 3, los Estados miembros comunicarán a la Comisión un estado en el que se indiquen los casos de irregularidades que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial. El artículo 5 versa sobre la recuperación de las sumas indebidamente pagadas. La parte demandante considera que no vulneró estas disposiciones, dado que, a efectos del artículo 3, se habría cometido una irregularidad si la mantequilla NIZO hubiera sido efectivamente comprada en intervención. En su opinión, sólo debe notificarse a la Comisión la infracción efectiva de normas comunitarias. Así se desprende también del tenor del Reglamento.

75. La Comisión sostiene, en cambio, que el concepto de «irregularidad» debe recibir una interpretación amplia. A este respecto se remite a un documento de trabajo elaborado por ella, según el cual debe considerarse existente una irregularidad si no se observa una norma comunitaria con la finalidad de apropiarse injustificadamente de una suma en perjuicio del FEOGA, sin que sea necesario para ello que el FEOGA sufra efectivamente un perjuicio financiero. La Comisión estima que el concepto de «primer acto de comprobación administrativa o judicial» debe asimismo recibir una interpretación amplia. Dicho concepto hace alusión a un primer informe redactado y firmado por una autoridad nacional competente y referente a un caso en el que cabe considerar la existencia de una infracción de la normativa. Este informe, concluye la Comisión, no está sometido a ningún requisito de forma especial.

76. La Comisión señala, asimismo, que en el presente caso no puede excluirse que se cometiera fraude en años anteriores. Por otro lado, en el marco de estas disposiciones del Reglamento nº 283/72 no sólo revisten importancia las consecuencias financieras de los actos, sino también su gravedad. El presente caso, asegura la Comisión, afecta a cerca del 40 % de la cantidad total de la mantequilla ofrecida en un año. Las autoridades neerlandesas podrían

21 — Reglamento (CEE) nº 283/72 del Consejo, de 7 de febrero de 1972, referente a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la Política Agrícola Común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito (DO L 36, p. 1; EE 03/05, p. 161).

haber deducido de ello que parte de la mantequilla ya comprada por los organismos de intervención no cumplía los requisitos. Además, tampoco puede excluirse la comisión de un fraude con la mantequilla que no fue admitida a intervención debido a los controles. En efecto, es posible que esta mantequilla fuese ofrecida en otro Estado miembro. En el presente caso, concluye la Comisión, el riesgo de fraude es particularmente elevado, dado que no puede apreciarse ninguna diferencia entre la mantequilla NIZO y la elaborada a partir de nata ácida.

77. Si se examina el texto del artículo 3, en el apartado 2 se encuentra la norma que establece que la información comunicada debe indicar la disposición que haya sido transgredida. De ello podría inferirse que, en efecto, sólo deben comunicarse las infracciones de normas comunitarias. Por otro lado, en el artículo 4 se dispone, sin embargo, que cada Estado miembro comunicará sin demora a los demás Estados miembros interesados, así como a la Comisión, las irregularidades de las que pueda temerse que produzcan efectos muy rápidos fuera de su territorio, así como las que revelen el empleo de una práctica fraudulenta nueva. Ello indica que, ante todo, en este contexto se trata de evitar en la medida de lo posible nuevos casos de fraude. Desde esta perspectiva, como adujo la parte demandada, es importante que la Comisión también esté informada de los casos de tentativa de fraude. A ello obedece asimismo la norma del apartado 3 del artículo 7, a tenor de la cual la Comisión organizará a escala comunitaria reuniones de información, en las que se examinarán las informaciones obtenidas «en particular en lo que se refiere a las enseñanzas que deban extraerse en orden a las irregularidades». Por último, en el tercer considerando se afirma que, «[...] para conocer la naturaleza de las prácticas fraudulentas [...]», es necesario prever la comunicación a la Comisión de los casos de irregularidad.

78. En este contexto, el concepto de «primer acto de comprobación administrativa o judicial» ha de recibir también una interpretación amplia. Como acertadamente la Comisión aduce, puede darse por cierto que el AID registró las irregularidades detectadas y que, por tanto, constituyeron el objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial.

79. Por consiguiente, del propio tenor del Reglamento resulta que ambos conceptos deben ser objeto de interpretación amplia y que, por tanto, puede imputarse a la parte demandante una infracción del Reglamento. Tanto es así que debió considerar que en los años precedentes se habían producido efectivamente casos de fraude. En este contexto no reviste ninguna importancia que el documento de trabajo en el que la Comisión se apoya no se elaborase hasta 1989.

80. La alegación de la parte demandante en apoyo del segundo motivo de su recurso —violación de principios generales del Derecho tales como el principio de diligencia debida y el principio de seguridad jurídica— afecta en una parte considerable a los problemas ya expuestos en el primer motivo del recurso. Así, reprocha a la Comisión una violación del principio de diligencia debida, entre otras razones, por no haber tenido en cuenta

sus esfuerzos por introducir un sistema de control eficaz. Sin embargo, ya se afirmó en la primera parte de la definición de postura que existían dudas justificadas sobre la eficacia de este sistema de control.

81. Asimismo, la parte demandante censura de nuevo la reducción fijada del 10 % de la restitución. La Comisión no se atuvo a este respecto a las directrices que ella misma había elaborado. La parte demandante justifica esta afirmación por la inexistencia de deficiencias en el sistema de control. Este extremo también fue discutido en el marco del primer motivo del recurso, habiéndose concluido que existían dudas justificadas acerca de la eficacia de la totalidad del sistema de control. Por esta razón, la Comisión podía acordar una reducción del 10 % conforme a sus propias directrices. En este contexto debe señalarse de nuevo que, como ya se ha mencionado, la Comisión podría haber denegado la financiación de la totalidad de los gastos.

82. La parte demandante observa, asimismo, que en una investigación efectuada por la Comisión en 1987 en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio 1986, la Comisión no formuló ninguna objeción al sistema de control de los Países Bajos. Por ello, la parte demandante podía considerar que también en opinión de la Comisión su sistema era eficaz y suficiente. Según la parte demandante, no es pues posible que la Comisión llegase a la conclusión contraria con ocasión de una investigación realizada dos años después. De ese modo se vulnera el principio de seguridad jurídica.

83. Las partes no están de acuerdo en la determinación del objeto de este control efectuado por la Comisión en 1987. La Comisión alega a este respecto que se trató de una revisión con un objeto totalmente distinto del de la efectuada en 1989. En la investigación de 1987 se efectuó una inspección general. El control de la mantequilla con ocasión de su compra en intervención no fue más que uno de los diversos puntos examinados. En cambio, los controles de 1989 únicamente tenían por objeto confirmar las sospechas manifestadas por un miembro del Parlamento Europeo, relativas a las deficiencias de los controles en la compra de mantequilla. Por lo demás, puede considerarse que la inspección efectuada en 1987, que sólo afectó a la intervención en general, se basó en las normas entonces vigentes. Ahora bien, desde 1987 la mantequilla elaborada a partir de nata dulce estaba admitida a intervención, lo cual hacía innecesario, en opinión de la Comisión, supervisar los controles a este respecto. La parte demandante discute, en cambio, que la inspección de 1987 se basara en la nueva normativa.

84. Puede concluirse de modo indubitado que la inspección efectuada en 1989 se refería específicamente a la cuestión de si la parte demandante llevó a cabo controles eficaces a fin de que sólo se vendiera a la intervención mantequilla producida a partir de nata ácida. Por tanto, no se advierte por qué la Comisión, después de haber descubierto deficiencias con ocasión de un control específico, no puede deducir consecuencias financieras de ello por la única razón de no haber detectado aún dichas deficiencias en una investigación anterior. Esto significaría que un único con-

trol concluido en su día con el resultado de «sin reparos» excluiría la posibilidad de deducir consecuencias financieras en el futuro, incluso si a continuación se apreciase la existencia de irregularidades. Como ya se señaló antes, la liquidación de cuentas tiene por finalidad asegurarse de que los gastos se realizan conforme a las normas comunitarias. Por consiguiente, debe ser posible —mientras las cuentas no hayan sido debidamente liquidadas— deducir consecuencias financieras de irregularidades anteriores.

85. En este contexto debe indicarse de nuevo que incumbe en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de la organización de los controles. Los Estados miembros deben conformarlos de modo tal que permitan evitar las irregularidades. En el presente caso, la propia parte demandante señaló que los controles podían suscitar problemas. Además, afirmó en varias ocasiones que las posibilidades de control propuestas por la Comisión tampoco permitían llevar a cabo un control eficaz. En un caso como éste no puede eludir su obligación de organizar un control eficaz alegando que la Comisión no apreció ninguna irregularidad en un control anterior.

86. La parte demandante invoca, como último motivo de su recurso, un incumplimiento del artículo 190 del Tratado CE, en la medida en que la Comisión no motivó suficientemente su Decisión. Por un lado, aduce de nuevo consideraciones que en realidad pertenecen al primer motivo del recurso. Por otro, en lo que respecta a la cuestión de si la motivación de la Decisión de la Comisión era suficiente, procede remitir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual las Decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada, ya que el Gobierno interesado estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración y conoce, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estima que no debe imputar al FEOGA las sumas controvertidas. [22] Dado que la propia parte demandante aportó una cuantiosa correspondencia mantenida entre los Países Bajos y la Comisión correspondiente a los años 1989 a 1993, es de suponer que participó de modo suficiente en el procedimiento previo.

87. Por consiguiente, procede concluir que los motivos formulados por la parte demandante contra la Decisión de la Comisión no son fundados.

Costas

88. A tenor del párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiera solicitado.

22 — Sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartado 60.

D. Conclusión

89. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie del siguiente modo:

«1) Se desestima el recurso.

2) Se condena en costas al Reino de los Países Bajos.»