SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 22 de abril de 1999 *

En el asunto C-28/94,

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. J. W. de Zwaan y J. S. van den Oosterkamp, assistent-juridisch adviseurs del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. van Rijn, Consejero Jurídico, y M. van der Woude, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

que tiene por objeto la anulación parcial 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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P. J. G. Kapteyn, Presidente de Sala; G. Hirsch, G. F. Mancini (Ponente), H. Ragnemalm y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 17 de junio de 1998, en la que el Reino de los Países Bajos estuvo representado por el Sr. M. A. Fierstra, assistent-juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente, y la Comisión por el Sr. T. van Rijn, asistido por M^{e} M. van der Woude, Abogado de Bruselas;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de enero de 1994, el Reino de los Países Bajos solicitó, en virtud del párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial 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 lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por cuanto efectúa una corrección a tanto alzado de un importe de 82.656.019 HFL relativa a gastos realizados para la compra de mantequilla admitida a intervención en los Países Bajos desde el 28 de febrero de 1985.

La normativa comunitaria

La normativa comunitaria relativa a la compra de mantequilla por los organismos de intervención

El Reglamento nº 985/68

2 El 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), enumera los requisitos que debe cumplir la mantequilla para que pueda ser comprada por los organismos de intervención.

3 La doble letra aa) de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 985/68, introducida por el Reglamento (CEE) n° 2714/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 291, p. 15; EE 03/06, p. 156), prevé que la mantequilla comprada por los organismos de intervención debe tener un contenido mínimo en peso de materias grasas butíricas del 82 %, tener un contenido máximo en peso del 16 % de agua, y estar fabricada a partir de nata ácida. La doble letra bb) de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del mismo Reglamento prevé que la mantequilla fabricada a partir de nata fresca puede ser objeto de intervención cuando tenga un contenido mínimo en peso de materias grasas butíricas del 80 %, un contenido máximo en peso del 16 % de agua, y un contenido máximo en peso del 2 % de sal.

El Reglamento n° 685/69

4 De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 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), los organismos de intervención únicamente comprarán la mantequilla que se les ofrezca, si, por una parte, se ha llevado a cabo un control de calidad, mediante la toma de una muestra, y, por otra, la mantequilla cumple los requisitos de conservación, contemplados en el artículo 3; de antigüedad, contemplados en el artículo 4, y de cantidad y de envasado, contemplados en el artículo 5.

5 En particular, las letras a) y b) del artículo 3 del Reglamento n° 685/69 prevén que la mantequilla deberá haber sido elaborada a partir de nata ácida pasteurizada en industrias lácteas que dispongan de instalaciones técnicas apropiadas y en condiciones que permitan la elaboración de una mantequilla que se pueda conservar adecuadamente.

El Reglamento n° 1897/87

6 En virtud de la modificación introducida por el Reglamento (CEE) n° 1897/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, que modifica y establece una excepción al Regla-

mento nº 985/68 (DO L 182, p. 35), la letra a) del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 985/68 prevé que la mantequilla comprada por los organismos de intervención también puede estar fabricada a partir de nata fresca cuando tenga un contenido mínimo en peso de materia grasa butírica de un 82 % y un contenido máximo en peso de agua de un 16 %. De dicho Reglamento resulta que ya no se exige el requisito del contenido máximo en peso del 2 % de sal para mantequilla fabricada a partir de nata fresca, que resultaba del Reglamento nº 2714/72.

El Reglamento nº 2687/87

7 Conforme al artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2687/87 de la Comisión, de 4 de septiembre de 1987, por el que se modifica el Reglamento nº 685/69 (DO L 254, p. 14), se suprime el requisito establecido en la letra a) del artículo 3 del Reglamento nº 685/69 que exige que la mantequilla sea elaborada a partir de nata ácida pasteurizada y se sustituye por la mención «nata pasteurizada».

La normativa europea relativa al FEOGA

El Reglamento nº 729/70

8 En virtud de la letra b) del apartado 2 del artículo 1 y del apartado 1 del artículo 3 del 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), la Sección Garantía financiará las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, siempre que sean emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

9 El apartado 1 del artículo 8 de dicho Reglamento obliga a los Estados miembros a asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades, y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Con arreglo al apartado 2 de la misma disposición, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

10 El apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 729/70 establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del FEOGA y adoptarán todas las medidas que puedan facilitar la realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno.

Reglamento nº 283/72

11 Conforme al apartado 1 del artículo 2 del 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),

«Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente Reglamento:

— las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a la aplicación de las medidas prescritas por el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70,

— la lista de los servicios y organismos encargados de la aplicación de dichas medidas, así como las disposiciones esenciales relativas a la misión y al funcionamiento de dichos servicios y organismos, así como los procedimientos que estén encargados de aplicar.»

12 El párrafo primero del artículo 3 de dicho Reglamento dispone que durante el mes que siga al final de cada trimestre, 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.

13 Conforme al artículo 4 del mismo Reglamento, 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.

14 Según el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 283/72, los Estados miembros informarán a la Comisión de los procedimientos judiciales o administrativos que se hayan incoado para la recuperación de las sumas indebidamente pagadas y le facilitará todas las informaciones útiles a tal respecto.

El litigio

15 Al final de los años setenta, la fundación Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (Instituto neerlandés de investigación de productos lácteos) desarrolló un nuevo método de fabricación de mantequilla, el denominado procedimiento «NIZO». Según el Gobierno neerlandés, este método fue puesto a punto, principalmente, con objeto de mejorar la vigilancia técnica de la fabricación de mantequilla, prevenir anomalías organolépticas, y mejorar las propiedades de conservación de la mantequilla.

16 De dicho método resulta que la mantequilla se fabrica a partir de nata fresca. El suero obtenido durante la fabricación es dulce y la acidificación tiene lugar en una fase posterior, en el momento de la formación de los granos de mantequilla.

17 Se desprende de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia que en los Países Bajos el control de la intervención se encuentra repartido entre tres organismos.

18 El Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (Oficina de compraventa de productos alimenticios; en lo sucesivo, «VIB») es el organismo competente para la intervención con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). Dicha oficina comunica a los fabricantes de mantequilla el precio y las condiciones en que la mantequilla puede ser ofrecida a intervención, responde de la compra y almacenamiento de dicha mantequilla y efectúa los controles relativos a la misma, que consisten, particularmente, en comprobar si el embalaje de la mantequilla lleva las menciones especialmente prescritas para la intervención.

19 El Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Órgano central de control lechero; en lo sucesivo, «COZ»), un organismo de Derecho privado, controla por cuenta del VIB el cumplimiento, por parte de los fabricantes, de la normativa comunitaria en materia de composición y calidad de la mantequilla ofrecida a intervención. Efectúa las comprobaciones requeridas para la intervención, incluyendo verificaciones sobre el terreno, mediante la toma de una muestra directamente del fabricante de la mantequilla, y procediendo a su análisis.

20 Finalmente, el Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Servicio general de inspección del Ministerio de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca; en lo sucesivo, «AID») es la institución ministerial competente en general para los controles de intervención. El AID debe comprobar que el COZ realiza concienzudamente su tarea de control, en particular por lo que respecta a los métodos de producción utilizados en las empresas, y debe controlar las autorizaciones de las empresas que producen mantequilla de intervención conforme a la normativa comunitaria.

21 En un informe presentado en el mes de abril de 1989, el Sr. Dankert, presidente de la Comisión de Presupuesto del Parlamento Europeo, afirmó que la totalidad de la mantequilla presentada a los organismos de intervención en los Países Bajos entre 1982 y 1987 incumplía los requisitos exigidos para la intervención; dicha mantequilla había sido producida según el procedimiento NIZO.

22 De una investigación realizada por la Comisión el mes de noviembre de 1989 con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 729/70 resulta que casi la totalidad de las cantidades de mantequilla presentadas a intervención o sometidas a almacenamiento privado durante dicho período incumplía los requisitos exigidos por la normativa comunitaria. También resulta del informe de síntesis de 1 de octubre de 1993 que el análisis de los documentos en posesión de la Comisión revela que la mantequilla comprada por los organismos de intervención durante dicho período había sido producida bien según el procedimiento NIZO, bien según el método denominado «a la mitad» y que las autoridades neerlandesas, si bien tenían conocimiento de estos hechos, no dirigieron ningún requerimiento de devolución a las empresas afectadas y no informaron de ello a la Comisión, pese a que el Reglamento nº 283/72 las obligaba a ello.

23 Por consiguiente, la Comisión concluyó que las autoridades neerlandesas habían incumplido gravemente su obligación de control derivada del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. En consecuencia, la Comisión corrigió, mediante la Decisión impugnada, la liquidación presentada por el Reino de los Países Bajos en un importe de 82.656.019 HFL.

24 Conforme al informe de síntesis, la gravedad del incumplimiento observado y la duración de la comisión de las irregularidades llevaron a la Comisión a realizar una corrección a tanto alzado del 10 % de los gastos declarados al FEOGA en virtud del ejercicio financiero de 1987 relativos a las cantidades de mantequilla admitidas a intervención pública en los Países Bajos entre el 28 de febrero de 1985 y el 1 de julio de 1987, fecha en la que se autorizó la intervención de la mantequilla preparada según el procedimiento NIZO.

25 El Gobierno neerlandés invoca tres motivos frente a la Decisión impugnada.

Sobre el primer motivo

26 Mediante su primer motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que la Decisión impugnada infringe el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, así como los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 283/72.

Sobre la infracción del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70

Sobre la carga de la prueba

27 En lo que respecta, en primer lugar, a la infracción del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, el Gobierno neerlandés pretende que, cumpliendo todos los requisitos en materia de control necesarios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de los Reglamentos nº 985/68 y 685/69, hizo todo lo razonablemente exigible a un Estado miembro. A este respecto, alega que cumplió las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 y que el incumplimiento de sus obligaciones que le imputa la Comisión carece de fundamento.

28 El Gobierno neerlandés alega que informó a la Comisión, desde la puesta a punto del procedimiento NIZO, de que la aplicación de la normativa comunitaria no

permitía determinar el método de fabricación de la mantequilla utilizado por el productor. En efecto, la toma de muestras del producto terminado exigido por el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 685/69 y los demás controles establecidos por la normativa comunitaria con vistas a la compra por los organismos de intervención no permitía garantizar que la mantequilla no había sido fabricada según el procedimiento NIZO a partir de nata fresca. A pesar de las solicitudes reiteradas del Reino de los Países Bajos, invitando a la Comisión a adaptar la normativa comunitaria a la vista de este nuevo método de producción, la Comisión no tomó las medidas necesarias a este respecto hasta 1987.

29 Por lo que respecta a los controles realizados por el VIB, el COZ y el AID, mencionados en los apartados 18 a 20 de la presente sentencia, el Gobierno neerlandés sostiene a continuación que, al tomar, desde comienzos de los años ochenta, medidas complementarias de riguroso respeto de la normativa comunitaria, estableció un sistema apropiado de control de las condiciones de intervención. Subraya, en particular, que los controles de calidad realizados por el COZ no se referían únicamente a las muestras de mantequilla, sino también a los productos en fase de producción, para asegurarse de que la única mantequilla fabricada a partir de los procedimientos admitidos fuese empaquetada en envases provistos de la marca «I», de intervención. Señala que el control de los procedimientos utilizados se efectuó al catar la nata y el suero que escurre.

30 Además, el Gobierno neerlandés alega que la utilización del procedimiento NIZO fue formalmente prohibida en 1986 en cualquier fase de fabricación de mantequilla ofrecida a intervención. Según el Gobierno neerlandés, la oferta precontractual que el VIB hacía a los fabricantes establecía obligatoria y explícitamente que las industrias lácteas serían controladas con regularidad para garantizar que la mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO no fuese ofrecida a intervención.

31 Según dicho Gobierno, el control realizado por las autoridades neerlandesas fue particularmente intenso a finales del año 1986 y en 1987. El AID controló los procedimientos de fabricación utilizados por todos los fabricantes neerlandeses de mantequilla para comprobar si dichos fabricantes disponían de instalaciones técnicas adecuadas y si éstas se gestionaban correctamente. En 1987 el VIB, basándose en las comprobaciones del AID, rechazó admitir 11.636 toneladas de mantequilla a

intervención. Además, las autoridades neerlandesas habrían transmitido a la Comisión todos los informes de los controles efectuados en 1987 por el AID a todos los fabricantes de mantequilla para intervención.

32 Según el Gobierno neerlandés, la Comisión es incapaz de demostrar que la mantequilla producida según el procedimiento NIZO fue admitida a intervención antes de 1987 y que, por lo que respecta a la cuestión de si se admitió a intervención mantequilla NIZO durante el ejercicio financiero de 1987, se limita a afirmaciones generales.

33 Habida cuenta de estas consideraciones, el Gobierno neerlandés afirma que la Comisión no aportó prueba alguna relativa a la negligencia de las autoridades neerlandesas y no pudo razonablemente concluir que nunca habían establecido un sistema de análisis de la nata en el control de las condiciones de intervención. El Gobierno neerlandés deduce de ello que la aplicación que hace la Comisión del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 carece de fundamento alguno.

34 En cambio, la Comisión considera que la cuestión esencial del caso de autos es si disponía de pruebas bastantes para llegar a la conclusión de que el Reino de los Países Bajos había incumplido su obligación de control, lo que le permitiría a continuación llevar a cabo una reducción. Si existían dudas serias y razonables en cuanto al carácter suficiente del sistema nacional de control, incumbía al Estado miembro demostrar que se cumplían los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión.

35 Según esta última, cuando se puso a punto el procedimiento de fabricación NIZO y las autoridades neerlandesas se dieron cuenta de los problemas que ello planteaba a la vista de la normativa comunitaria sobre la composición de la mantequilla de intervención, hubieran debido tomar todas las medidas necesarias para evitar que la mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO fuera ofrecida a intervención.

La Comisión sostiene, en particular, que en 1982 se descubrieron dos casos de fraude sin que en aquel momento se tomase ninguna medida para evitar nuevas irregularidades.

36 Para demostrar que los controles realizados son insuficientes, la Comisión alega que, si bien el mismo COZ denunció la insuficiencia de sus propios controles, no se aceptó ninguna de sus propuestas de mejora. Además, aunque el COZ hubiera recibido la orden de proceder a la cata de la nata y del suero de mantequilla, dicha cata sólo habría sido un control válido si hubiera tenido lugar con regularidad y sin previo aviso. La insuficiencia del control del COZ se demostró claramente en 1987 cuando el AID rechazó partidas de mantequilla de intervención aceptadas, sin embargo, por el COZ. Además, la Comisión sostiene que la primera investigación del AID no tuvo lugar hasta 1987 y que se limitó a la mantequilla ofrecida a los organismos de intervención, con exclusión de la mantequilla ya adquirida por dichos organismos. Ni el COZ ni el AID aplicaban los métodos de control técnico y/o contable que hubieran podido probar la utilización de nata fresca para la fabricación de mantequilla.

37 Según la Comisión, la investigación del AID permitió establecer que diez de las veinticinco industrias lácteas que tienen los Países Bajos habían ofrecido al VIB 23.334 toneladas de mantequilla fabricada mediante un procedimiento contrario a la normativa comunitaria en vigor, mantequilla que, sin embargo, había sido aceptada por el COZ. Dicha cantidad representa el 40 % de la mantequilla admitida a intervención en 1987. Finalmente, la Comisión también alega que el personal directivo de distintas industrias lácteas declaró no haber tenido conocimiento de la prohibición de utilizar el método NIZO para fabricar mantequilla de intervención.

38 Procede subrayar, en primer lugar, que el procedimiento de liquidación de cuentas tiene por objeto asegurar que los créditos puestos a disposición de los Estados miembros se han utilizado respetando la normativa comunitaria en vigor en el marco de la organización común de mercados.

39 El apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, 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. Impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA (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).

40 Resulta de reiterada jurisprudencia que cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, 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 (véase al respecto la sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 35).

41 Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de 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 (véase al respecto la sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 35).

42 Por lo que respecta, en el caso que nos ocupa, a la insuficiencia de controles establecidos por las autoridades neerlandesas, de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia se desprende que, en respuesta a cuestiones escritas planteadas tras el informe Dankert por miembros del Parlamento neerlandés, mediante las que se preguntaba si el AID había realizado controles entre 1982 y 1986, el Ministro neerlandés competente respondió negativamente, precisando que el control de auto-

rización sólo se efectuó a petición del VIB. Este último sólo lo solicitó en caso de nuevas autorizaciones o de adaptación de su comunicación relativa a las condiciones de intervención, como en 1982 y 1986.

43 Además, con ocasión de un control efectuado en 1987, el AID rechazó una cantidad considerable de mantequilla ofrecida a intervención por haber sido preparada según el procedimiento NIZO. Habida cuenta del hecho de que no es seguro que el AID haya realizado controles en los años anteriores, estas circunstancias pueden, como lo ha subrayado acertadamente el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, suscitar dudas serias en cuanto a la eficacia del régimen de control neerlandés anterior a 1987.

44 Los informes de comprobación elaborados en 1987 por el AID y transmitidos por las autoridades neerlandesas a la Comisión sólo pueden reforzar dichas dudas. En efecto, de ellos se desprende que los directores y el personal de las industrias lácteas no estaban informados de que la mantequilla preparada según el procedimiento NIZO no estaba admitida a intervención. En su inspección realizada en 1989 la Comisión llegó a conclusiones similares. El hecho de que las empresas no fuesen informadas acerca de la prohibición de vender mantequilla NIZO a los organismos de intervención permite dudar legítimamente de la eficacia del régimen de control.

45 Habida cuenta de lo que antecede, procede subrayar que las comprobaciones de la Comisión constituyen elementos que pueden suscitar dudas serias y razonables en cuanto al establecimiento de medidas de vigilancia y control apropiadas y eficaces. Por lo tanto, procede constatar que la Comisión ha probado las irregularidades que reprochaba al Reino de los Países Bajos.

Sobre la base y el importe de la corrección financiera

46 En cuanto a la base de la corrección financiera, el Gobierno neerlandés sostiene que, habida cuenta de que la corrección impuesta por la Decisión impugnada se refiere al ejercicio financiero de 1987, dicha corrección sólo puede referirse a los gastos de mantequilla admitida a intervención entre el 1 de diciembre de 1986 y el 1 de julio de 1987, es decir, la fecha en que la mantequilla preparada a partir de nata fresca fue admitida a intervención. Sin embargo, según dicho Gobierno, la corrección hecha por la Comisión correspondía al 10 % del total de los gastos declarados en virtud del ejercicio de 1987 por las cantidades de mantequilla que habían sido almacenadas después del 28 de febrero de 1985. La mantequilla comprada de manera legítima por los organismos de intervención durante los años anteriores no podría acarrear gastos ilegítimos durante los años siguientes. El total de los gastos declarados con cargo al FEOGA durante el período del ejercicio financiero de 1987 asciende a la cantidad de 11 millones de HFL. El Gobierno neerlandés concluye, por lo tanto, que dicha cantidad es el importe máximo que podría haber servido de base para una posible corrección a tanto alzado.

47 En cuanto al importe de la corrección impuesta por la Decisión impugnada, el Gobierno neerlandés sostiene que la propia Comisión reconoció que el porcentaje del 10 % sólo se aplica si el sistema de control es defectuoso en su conjunto hasta tal punto que puede reconocerse razonablemente que existe un riesgo serio para el FEOGA de pérdidas financieras a gran escala. La Comisión no ha demostrado ni hecho plausible que haya sido así en el caso de autos. A falta de cualquier información relativa a las actuaciones concretas de las autoridades neerlandesas, o a las partidas identificadas de mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO admitidas ilegalmente a intervención, este porcentaje es arbitrario y no se basa en ningún elemento de hecho.

48 La Comisión sostiene que, en casos como el que nos ocupa, en el que el control resulta completamente insuficiente, resulta difícil la comprobación del perjuicio sufrido por el FEOGA. En tales circunstancias la Comisión podría proceder a la

corrección sobre una base a tanto alzado y entonces incumbiría al Estado miembro afectado demostrar que dicha corrección no se corresponde con la realidad. De cualquier modo, la Comisión estima que, en el caso de autos, la corrección practicada fue relativamente moderada habida cuenta de la investigación realizada por el AID en 1987. El tonelaje admitido irregularmente a intervención correspondió en 1987 al 40 % de la mantequilla presentada en los Países Bajos y la reducción practicada sólo representa el 10 % de los gastos declarados, mientras que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión podría haber rechazado la totalidad de los gastos correspondientes a las partidas de que se trata.

49 A este respecto, en primer lugar procede recordar que, como resulta del apartado 38 de la presente sentencia, el objeto esencial de la decisión de liquidación de cuentas es garantizar que los gastos efectuados por las autoridades nacionales sean conformes a las normas comunitarias (véase, asimismo, la sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión, 349/85, Rec. p. 169, apartado 19).

50 Además, según reiterada jurisprudencia, la Comisión sólo puede imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas, corriendo por cuenta de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, en particular los importes que las autoridades nacionales hayan pagado por considerarse erróneamente autorizadas para ello en el marco de la organización común de mercados (véase, en especial, la sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 38).

51 Por consiguiente, mientras las cuentas no hayan sido debidamente liquidadas, el artículo 3 del Reglamento nº 729/70 obliga a la Comisión a no declarar con cargo al FEOGA las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados que no se hayan ajustado a 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 de dicho Reglamento (véanse, a este respecto, en cuanto a las restituciones a la exportación, las sentencias Dinamarca/Comisión, antes citada, apartado 19, y de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión, C-50/94, Rec. p. I-3331, apartado 6).

52 De ello resulta que en el caso de autos la Comisión podía negarse, por la implantación de controles insuficientes, a hacerse cargo de los gastos relativos a la mantequilla comprada por los organismos de intervención y almacenada después del 28 de febrero de 1985, que habían sido declarados por el Reino de los Países Bajos en concepto del ejercicio de 1987.

53 Además, como ha indicado con razón la Comisión, el hecho que la corrección haya sido limitada al ejercicio de 1987 no significa en absoluto que sólo podía referirse a la mantequilla admitida a intervención en 1987, pues una parte de los gastos declarados en concepto del ejercicio de 1987 se referían a las compras en intervención realizadas en años anteriores. En consecuencia, no puede acogerse la argumentación del Gobierno neerlandés relativa a este aspecto.

54 En cuanto al importe de la corrección financiera, de la jurisprudencia del Tribunal resulta claramente que cuando la Comisión comprueba la falta de mecanismos de control suficientes, puede denegar el pago del conjunto de gastos realizados (véase, a este respecto, la sentencia de 8 de enero de 1992, Italia/Comisión, C-197/90, Rec. p. I-1, apartado 39).

55 En tales circunstancias, procede señalar que el Reino de los Países Bajos no puede reprochar a la Comisión haberse limitado a una corrección a tanto alzado por importe del 10 %.

56 Además, cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos afectados por la infracción, se haya esforzado en establecer normas que tienen por objeto establecer un trato diferenciado de casos de irregularidades según el nivel de omisión de controles y el grado de riesgo asumido por el FEOGA, incumbe al Estado miembro demostrar que dichos criterios son arbitrarios y no equitativos (véase, a este respecto, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, C-242/96, Rec. P. I-5863, apartado 75). Puesto que el Gobierno neerlandés no ha aportado dicha prueba, procede desestimar sus argumentos relativos a este aspecto.

Sobre la infracción de los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 283/72

57 Por lo que respecta a las obligaciones derivadas de los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 283/72, el Gobierno neerlandés alega que tanto el texto como el sistema del artículo 3 del Reglamento nº 283/72 demuestran que la obligación de denunciar irregularidades se refiere a las irregularidades cometidas y no a las tentativas de fraude.

58 En opinión de dicho Gobierno, un informe del AID sobre una supuesta tentativa de acto fraudulento no puede, por tanto, considerarse como primer acto de comprobación administrativa conforme al párrafo primero del artículo 3 del Reglamento nº 283/72. Dicha disposición no impuso al Reino de los Países Bajos el deber de denunciar irregularidades, puesto que el VIB no compró la mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO.

59 La Comisión alega que el respeto de las disposiciones en materia de información supone que se tenga en cuenta no sólo las consecuencias financieras de los actos fraudulentos, sino también la gravedad de las tentativas de fraude y el contexto general en el que se inscriben. En el presente caso se vio afectado aproximadamente el 40% de la totalidad de la mantequilla ofrecida en el transcurso de un solo año. Era perfectamente posible que, por una ruta alternativa, se ofreciera al organismo de intervención de un Estado miembro mantequilla rechazada por los organismos de intervención en otro Estado miembro. En el caso de autos, el riesgo de fraude era grande puesto que nada distinguía a la mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO de la fabricada según el método tradicional.

60 A este respecto conviene subrayar que, a la vista de las informaciones que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión, precisadas en el párrafo segundo del artículo 3 del Reglamento nº 283/72, relativas en particular a la naturaleza y la importancia del gasto, las organizaciones comunes de mercados, el período en que se haya cometido la irregularidad, las prácticas utilizadas para cometer la irregularidad, y los servicios u organismos nacionales que hayan procedido a la compro-

bación de la irregularidad, dicha disposición tiene claramente por objeto evitar al máximo nuevos casos de fraude y nuevas irregularidades.

61 Este objetivo también se desprende del cuarto considerando de dicho Reglamento, según el cual, para prevenir los casos de irregularidad, procede reforzar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

62 Además, con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento, 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.

63 En dichas circunstancias, para prevenir los casos de irregularidad y reforzar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, las autoridades nacionales deben comunicar a esta última las irregularidades, incluidas las tentativas de fraude, descubiertas en su territorio. Una resolución del AID, como organismo de control competente en los Países Bajos para la intervención con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 804/68, que rechaza admitir a intervención mantequilla fabricada según el procedimiento NIZO o que demuestra una supuesta tentativa de fraude, constituye un primer acto de comprobación administrativa conforme al párrafo primero del artículo 3 del Reglamento n° 283/72.

64 En consecuencia, debe rechazarse la argumentación del Gobierno neerlandés relativa a este aspecto.

65 Por consiguiente, el primer motivo debe desestimarse en su totalidad.

Sobre el segundo motivo

66 Mediante su segundo motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que la Decisión impugnada viola determinados principios generales del Derecho y, en particular, los principios de diligencia y seguridad jurídica.

67 El Gobierno neerlandés aduce a este respecto que la Comisión sólo le comunicó los resultados definitivos del control que efectuó en 1989 sobre la base del artículo 9 del Reglamento nº 729/70 mediante escrito de 21 de junio de 1991, es decir, año y medio después. No hubo discusión alguna con las autoridades neerlandesas antes de la toma de posición definitiva de la Comisión, contenida en dicha carta.

68 Además, aun después de haber transmitido a la Comisión todos los informes de los controles efectuados en 1987 por el AID a todos los fabricantes de mantequilla destinada a la intervención, aquélla reaccionó con la mera afirmación no motivada de que en 1987 el esfuerzo de control de las autoridades neerlandesas era inadecuado. El Gobierno neerlandés indica haber explicado las medidas de control que habían sido establecidas con motivo de las discusiones bilaterales con la Comisión en 1991, en el momento de un contacto bilateral en 1993, así como durante los debates sobre el informe de síntesis en el seno del Comité del FEOGA ese mismo año, pero que la Comisión no tomó en consideración en el momento de redactar dicho informe.

69 Según el Gobierno neerlandés, habida cuenta de la negligencia de la Comisión en la aplicación del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, la decisión por la que la Comisión impone una corrección financiera al Reino de los Países Bajos en virtud del apartado 2 del artículo 8 de dicho Reglamento es contraria al principio de diligencia.

70 El Gobierno neerlandés también señala que, en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio de 1986, la Comisión efectuó en 1987 una investigación sobre la compra de mantequilla destinada al almacenamiento público. En concreto, en los meses de julio y septiembre de 1987, los servicios del FEOGA efectuaron un análisis del sistema de almacenamiento público en los Países Bajos. Con motivo de dicho análisis, las condiciones en las que la mantequilla fue adquirida por los organismos de intervención y el cumplimiento de la normativa comunitaria en la materia fueron objeto de una detenida investigación. Ni dicha investigación ni el informe de síntesis de la Comisión de 15 de junio de 1988, relativo al ejercicio financiero 1986, revelaron que el sistema neerlandés de control incumpliera la norma que impone que la mantequilla admitida a intervención debe ser fabricada a partir de nata ácida. Ante tales circunstancias, las autoridades neerlandesas podían legítimamente pensar que habían establecido un sistema de control adecuado antes de 1987 y que la Comisión compartía dicha opinión. De modo que al observar, con motivo de la liquidación de las cuentas del ejercicio de 1987, una falta de control efectivo, la Comisión violó el principio de seguridad jurídica.

71 La Comisión estima que este motivo carece de fundamentos fáctico y jurídico. Sostiene que, aunque con motivo de la investigación que efectuó en 1989, intercambió una correspondencia abundante con las autoridades neerlandesas, no hizo, en el transcurso de dichas discusiones, promesas relativas a las consecuencias definitivas que la Comisión atribuiría a las insuficiencias del sistema de control neerlandés. Al aplicar una reducción del 10 % con motivo del fallo de dicho sistema, la Comisión actuó en los términos que había anunciado en su comunicación al Comité FEOGA.

72 Por lo demás, la Comisión no entiende cómo las autoridades neerlandesas podían basar ninguna confianza legítima relativa al resultado de la investigación de 1989 en el resultado de la auditoría de los sistemas de control efectuada en 1987, en la medida en que ambas inspecciones son absolutamente distintas.

73 A este respecto procede subrayar, en primer lugar, que, como resulta de los apartados 38 y 49 de la presente sentencia, el objeto esencial de la decisión de liquidación de cuentas es garantizar que los gastos efectuados por las autoridades nacionales sean conformes a las normas comunitarias.

74 Mientras las cuentas no hayan sido debidamente liquidadas, el artículo 3 del Reglamento nº 729/70 obliga a la Comisión a evitar que el FEOGA se haga cargo de los gastos que no se hayan realizado conforme a las normas comunitarias.

75 Si bien corresponde a la Comisión aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que experimenta sobre la inexistencia o fallos de los controles establecidos por el Estado miembro afectado, incumbe a este último demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de ello (véase la sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 39). Del examen del primer motivo resulta que, en el caso de autos, la Comisión ha probado las irregularidades que imputaba al Reino de los Países Bajos. En cambio, este último no ha demostrado la inexactitud de las dudas de la Comisión relativas a su sistema de control ni de las consecuencias financieras que la Comisión había deducido de dichas dudas.

76 Como subraya el Abogado General en el punto 84 de sus conclusiones, nada impide a la Comisión, después de haber descubierto deficiencias con ocasión de un control especifico, deducir consecuencias financieras de ello y el Gobierno neerlandés no puede sustraerse a su responsabilidad invocando el hecho de que la Comisión no había detectado ninguna irregularidad en una investigación anterior.

77 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo

78 Mediante su tercer motivo, el Gobierno neerlandés alega que la Decisión impugnada viola el artículo 190 del Tratado CE por motivación insuficiente o, al menos, por incurrir en vicios sustanciales de forma.

79 Según este Gobierno, para motivar la Decisión impugnada, fundamentalmente, la Comisión se basa tan sólo en las afirmaciones y tesis de carácter general que no corroboran la más mínima prueba de que el sistema de control neerlandés pudiera dar lugar a dudas serias y razonables. La Comisión no expone en absoluto los motivos que la llevaron a afirmar que los documentos presentados por el Reino de los Países Bajos aportaban la prueba de que se había cometido un fraude. Todos los resultados de los controles efectuados por el AID en 1987 en el conjunto de los productores que habían ofrecido mantequilla a los organismos de intervención se comunicaron a la Comisión y dichos resultados no permitían afirmar de ninguna manera que se hubiera cometido fraude.

80 La Comisión subraya que las autoridades neerlandesas estuvieron estrechamente asociadas a la elaboración de la Decisión impugnada, y se efectuó una investigación especial en los Países Bajos, seguida de una extensa correspondencia y de numerosas reuniones bilaterales. Habida cuenta de dichas consideraciones, la Comisión estima que las autoridades neerlandesas estaban perfectamente capacitadas para comprender y comprendieron perfectamente la imputación que se les hizo.

81 A este respecto procede subrayar que, según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación que establece el artículo 190 del Tratado depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en que haya sido adoptado (véase la sentencia de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 10).

82 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 (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Países Bajos/Comisión, C-27/94, Rec. p. I-5581, apartado 36).

83 En el caso de autos, además de las explicaciones que figuran en el informe de síntesis, ha quedado acreditado que el Gobierno neerlandés estuvo asociado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y, por tanto, conocía la razón por la que la Comisión consideraba que no debía declarar con cargo al FEOGA la cantidad discutida. En efecto, el propio Gobierno neerlandés menciona una correspondencia abundante intercambiada con la Comisión entre 1989 y 1993.

84 En consecuencia, procede llegar a la conclusión de que las autoridades neerlandesas estuvieron suficientemente asociadas al proceso anterior a la adopción de la Decisión impugnada, de modo que la motivación de dicha Decisión debe considerarse suficiente.

85 Al no poder acogerse tampoco el tercer motivo, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

86 Con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena del Reino de los Países Bajos y por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de abril de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

P. J. G. Kapteyn