CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 24 de enero de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, la República Federal de Alemania (en lo sucesivo, «la demandante») solicita la anulación parcial de la Decisión 87/541/CEE de la Comisión (en lo sucesivo, «la demandada»), de 21 de octubre de 1987, por la que se modifican las Decisiones 87/468/CEE y 87/469/CEE, relativas a la liquidación de cuentas por parte de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (en lo sucesivo, «el FEOGA») para los ejercicios financieros de 1984 y 1985.[1] La parte impugnada de la Decisión deniega la financiación comunitaria de determinados gastos realizados por la demandada en el marco del Reglamento (CEE) nº 1244/82 de la Comisión, de 19 de mayo de 1982, por el que se establecen modalidades de aplicación del régimen de primas para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías[2] y del Reglamento (CEE) nº 3007/84 de la Comisión, de 26 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la prima en beneficio de los productores de carne de ovino;[3] la Comisión rechazó dichos gastos por un importe de 1 904 356,86 DM para 1984 y por importe de 1 779 570,95 DM para el año 1985.

2. Por lo que respecta al ejercicio financiero de 1984, el importe de 1 904 356,86 DM rechazado por la Comisión estaba formado, por un lado, por 1 681 980,64 DM en primas a los productores de carne de ovino en el territorio de la Landwirtschaftskammer Rheinland (en lo sucesivo, «Cámara Agraria de Renania») en el Estado de Renania del Norte-Westfalia y, por otro lado, por 222 376,22 DM en primas para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías, pagadas por la demandante o por sus organismos en el territorio de la Cámara Agraria de Renania (100 434,60 DM), el Estado libre de Baviera (79 355,74 DM) y el Regierungspräsidium de Stuttgart en el Estado de Baden-Württemberg (42 585,88 DM). El importe de 1 779 570,95 DM, denegado para el año 1985, estaba formado por 1 596 934,47 DM en primas a los productores de carne de ovino en el territorio de la Cámara Agraria de Renania y, por otro lado, en primas para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías por importe de 99 882,52 DM en dicho territorio y por importe de 82 753,96 DM en Baviera.

Objeto del litigio

3. No es la primera vez que al Tribunal de Justicia se le plantea una solicitud de anulación parcial de una Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de cuentas del FEOGA. El presente caso reviste, sin embargo, ciertas características que lo diferencian de numerosos casos anteriores. El núcleo del litigio lo constituyen no sólo cierto número de artículos bien determinados de los Reglamentos agrarios aplicables en este sector (en relación con los requisitos materiales y formales para conceder las primas y en relación con su control), sino también, de forma aún más explícita, los artículos 8 y

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO 1987, L 324, p. 32.

2 — DO 1982, L 143, p. 20; EE 03/25, p. 133.

3 — DO 1984, L 283, p. 28; EE 03/32, p. 161.

9, relativos al control y vigilancia, del Reglamento de base nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970,[4] sobre la política agraria común. La novedad de este asunto estriba en la discusión en lo referente no tanto a las consecuencias que la Comisión ha sacado del análisis de cada uno de los expedientes, sino más bien a las consecuencias que la Comisión ha vinculado a su apreciación sobre la organización administrativa en materia de aplicación de la política agraria común en determinadas regiones del Estado miembro afectado.

Los motivos impugnados por la demandante por los que la demandada denegó la financiación comunitaria de los importes controvertidos figuran en el Informe de síntesis de 21 de julio de 1987 y en el primer *addendum* que le fue añadido el 25 de septiembre de 1987 y que está reproducido en el apartado 16 del Informe para la vista.

En resumen, la demandada denegó la financiación de que se trata basándose en un conjunto coherente de circunstancias que, por un lado y principalmente, guardan relación con la inexistencia de una organización eficaz de vigilancia de la manera como se conceden las primas y que, por otro lado, y en segundo lugar, guardan relación con una serie, según ella relativamente importante, de decisiones individuales de concesión de las primas aludidas que ya tan sólo con la lectura del expediente parecen manifiestamente erróneas, de donde resulta a mayor abundamiento la deficiente organización y control. Por supuesto la demandante no comparte este punto de vista de la demandada. En la argumentación presentada por escrito, el motivo de denegación que acabamos de citar de la Comisión se desdobló en cinco partes que a continuación reproduciré brevemente.

4 — DO 1970, L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

4. El primer motivo de denegación se basa en que ni el Gobierno Federal ni la Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft habían dado instrucciones y/o habían instaurado un sistema de vigilancia en relación con los dos regímenes de primas debatidos. Ni el Gobierno Federal ni la Bundesamt habían informado a la Comisión sobre el número de solicitudes, la forma en que fueron controladas, las causas verificadas de errores y el número de decisiones de reclamación de los importes abonados. El segundo motivo de denegación se basa en el carácter incompleto, en el caso de autos la ausencia de instrucciones o la inexactitud de las mismas, por parte de los Länder a los niveles inferiores de la Administración encargados de la aplicación, todo ello en relación con los controles administrativos y los controles sobre el terreno que debían efectuarse. El tercer motivo se basa en la insuficiente vigilancia en concreto que los Länder o las regiones competentes para ello ejercieron sobre los niveles inferiores de la Administración encargados de la aplicación. El cuarto motivo de denegación radica en la falta de controles administrativos y controles sobre el terreno en los territorios a los que se negó la financiación, con la consecuencia de que una investigación superficial realizada por los agentes de la Comisión puso de relieve la irregularidad de gran número de expedientes. El quinto motivo es la ausencia de constancia por escrito de que se realizaron los controles sobre el terreno en las explotaciones agrarias.

Excepto el primer motivo de denegación, sobre el que diré algo en los apartados 5 a 7, trataré estos motivos y su impugnación por parte de la demandante de forma global, aunque separada con respecto a cada una de las primas.

Como puntos controvertidos jurídicamente importantes y susceptibles de solución judicial, me parece que en ambos sectores de

primas surgen las siguientes preguntas, que trataré más adelante en mis conclusiones (aunque no en el orden que aquí se indica): en primer lugar, ¿en qué medida puede la Comisión deducir de las disposiciones específicas de los Reglamentos comunitarios, combinadas con el Reglamento de base y con el artículo 5 del Tratado, una norma mínima para un sistema de gestión y sobre todo de control? ; en segundo lugar, ¿en qué medida ha utilizado la Comisión, en caso de poder hacerlo, una norma mínima justa? ; en tercer lugar, ¿en qué medida ha podido juzgar acertadamente la Comisión que la demandante no ha cumplido los requisitos mínimos fijados por la Comisión con respecto a los tres territorios referidos? ; en cuarto lugar, ¿está justificada en general y tiene fundamento en el caso de autos la «sanción» o más exactamente sus consecuencias, que se traducen en una denegación de financiación con ocasión de la liquidación de cuentas del FEOGA, por aplicación del método de extrapolación? Esta cuarta pregunta, que especialmente guarda relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al reparto de la carga de la prueba en los asuntos FEOGA, evoca asimismo la relación entre, por un lado, la liquidación de las cuentas FEOGA y, por otro lado, la posibilidad de que dispone la Comisión para incoar un procedimiento de declaración de incumplimiento de las obligaciones del Tratado con arreglo al artículo 169 del Tratado.

Falta de interés por parte de las autoridades federales

5. Dado que un motivo de denegación formulado de forma demasiado vaga desencadenaría la respuesta de la demandante de que ella tiene que respetar la estructura federal constitucional, la demandada formula el primer motivo de denegación de la siguiente forma: con arreglo a la Ley Fundamental alemana, las autoridades federales habrían podido formular en una de sus articulaciones recomendaciones u orientaciones generales que podían haber sido tratadas en un diálogo con las autoridades inferiores competentes según la Ley Fundamental. De esta forma se habría cumplido el requisito del Derecho comunitario según el cual se deben salvaguardar tanto una aplicación uniforme de las normas comunitarias como un control eficaz de las mismas. Sin embargo, los inspectores de la demandada encontraron una falta total de interés por parte de las autoridades federales, lo que a su vez constituye un indicio suficiente de una aplicación errónea del Derecho comunitario.

En la réplica, la demandante señala que, por parte de las autoridades federales, hubo tal colaboración organizada y sistemática con los niveles inferiores de la Administración competentes en la materia. Con este fin se remite a un Reglamento de ejecución, a un impreso uniforme de solicitud, a la colaboración que hubo en la preparación de las directivas aplicables a las diferentes unidades administrativas.[5] Además, la demandante añade en su réplica el acta de cuatro reuniones celebradas entre representantes del Gobierno Federal y de los Länder[6] y ofrece aportar una voluminosa correspondencia entre ambos niveles gubernamentales.

En la dúplica, la demandada opone, con arreglo al apartado 1 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento, que las actas aportadas constituyen medios de prueba presentados fuera de plazo y que además podían haber sido presentadas junto con el escrito de interposición del recurso y aun antes con motivo de las negociaciones mantenidas entre la Comisión y el Estado miem-

5 — Nota que no afecta a la versión española.

6 — Actas de las reuniones de los «representantes de los Länder en el sector del ganado y de la carne» en el Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

bro con anterioridad a la Decisión de liquidación de las cuentas del FEOGA. Por otra parte, la demandada afirma que las actas aportadas no demuestran que en las aludidas reuniones se atendiera a los requisitos de control de los regímenes de primas en cuestión.

6. Mi apreciación sobre este extremo es la siguiente. Las partes no discrepan sobre el hecho de que el ordenamiento constitucional interno de los Estados miembros no se vea influido, al menos en principio, por el Derecho comunitario y que, por otra parte, este ordenamiento no puede ni debe ser un pretexto para una observancia menos rigurosa de las obligaciones comunitarias, inclusive de las obligaciones que emanan del artículo 5 del Tratado. Sin embargo, queda por contestar todavía la pregunta de si la demandada podía fundar una Decisión denegatoria, aunque sólo fuera parcial, en el hecho de que, con motivo de una visita de control por parte de sus agentes, no hubiera indicio o muestra alguna de un diálogo o coordinación a nivel federal organizado por el Estado miembro o de acuerdo entre los Länder con miras al cumplimiento del Derecho comunitario en la materia. Esto es cuanto puede decirse sucintamente de la expresión «falta de interés».

Independientemente de consideraciones de técnica procesal, las actas aportadas fuera de plazo no pueden cambiar la situación en el momento crucial, es decir en el momento de la liquidación de cuentas.[7]

7. No obstante, de los argumentos intercambiados por escrito y en la vista entre las partes resulta que para la Comisión tampoco podía constituir un motivo *singular* de denegación de la financiación la «falta de interés a escala federal o entre los Estados federados». En la medida en que permanece incólume, este motivo de denegación desemboca en otros ya mencionados anteriormente, a saber, normas de control insuficientes dictadas por los Länder competentes en la República Federal o de acuerdo con éstos y control insuficiente a nivel local de los funcionarios encargados de la aplicación y del control.

Por otra parte, me parece que en una materia como la del presente asunto, en la que las autoridades federales, según parece, no poseen facultades propias de decisión o de ejecución, debía bastarles a dichas autoridades con adoptar medidas de coordinación limitadas, tales como las mencionadas por la demandante en su réplica y que se han mencionado anteriormente (en el apartado 5).

Dada la imposibilidad de tratar por separado los diferentes motivos de denegación de la Comisión y su impugnación por parte de la demandante, los examinaré a continuación separadamente por cada una de las primas. Así pues, trataré en primer lugar de la prima para la carne de ovino que constituye la mayor parte de las sumas controvertidas, y a continuación examinaré la prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías. La primera prima solamente fue excluida de la financiación comunitaria con respecto a la Cámara Agraria de Renania, mientras que en lo referente a la segunda prima se ven afectadas las tres regiones mencionadas en el apartado 2.

Prima para la carne de ovino

8. El punto de partida de la Comisión lo constituyen los requisitos materiales y formales para la concesión de la prima a los productores de carne de ovino. En la época que interesa en este asunto, existían con

7 — Sentencia de 7 de febrero de 1979 (Francia/Comisión, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. 1979, p. 321, apartados 7 y 8).

arreglo al Reglamento (CEE) nº 1837/80 del Consejo,[8] al Reglamento (CEE) nº 872/84, también del Consejo,[9] y al Reglamento (CEE) nº 3007/84 de la Comisión[10] los siguientes requisitos materiales de concesión (véase también el apartado 6 del Informe para la vista):

— a partir del 1 de abril de 1984, es decir, a partir de la campaña de comercialización de 1984,[11] el solicitante debía poseer por lo menos diez ovejas;[12] por lo que respecta al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 1984, los Estados miembros podían fijar el número mínimo de ovejas;[13]

— por lo que respecta a la campaña de comercialización de 1985, el solicitante debía haber tenido por lo menos en su explotación las ovejas durante un mínimo de cien días a partir del 30 de abril de cada año.[14] Sin embargo, para la campaña de comercialización de 1984, no existía este requisito de un período mínimo.[15]

8 — Reglamento (CEE) nº 1837/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino (DO L 183, p. 1; EE 03/18, p. 171).

9 — Reglamento (CEE) nº 872/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de la prima en beneficio de los productores de carnes de ovino y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 2643/80 (DO L 90, p. 40; EE 03/30, p. 80).

10 — Reglamento (CEE) n 3007/84 de la Comisión, de 26 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la prima en beneficio de los productores de carne de ovino (DO L 283, p. 28; EE 03/32, p. 161).

11 — El apartado 5 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1837/80 dispone que la campaña de comercialización comenzará el primer lunes de cada mes de abril.

12 — Letra a) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 872/84.

13 — Apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2643/80 del Consejo, de 14 de octubre de 1980, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de la prima en beneficio de los productores de carne de ovino (DO L 275, p. 6), derogado por el citado Reglamento nº 872/84 con efectos a partir del inicio de la campaña de comercialización que comienza en 1984.

14 — Artículo 2 y apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3007/84.

15 — Efectivamente, el Reglamento nº 3007/84 todavía no regía para la campaña de comercialización de 1984; en su precedente Reglamento nº 2660/80, de 17 de octubre de 1980 (DO L 276, p. 16), no había requisito de tiempo alguno para tener las ovejas.

Desde el punto de vista formal existían los siguientes requisitos en relación con la prima para los productores de carne de ovino (véase también el apartado 7 del Informe para la vista):

— salvo los casos en los que se cumplía el requisito particular del párrafo 2 del artículo 2 (el caso de Estados miembros que disponen de un sistema permanente de registro de los movimientos del censo ovino) o de la segunda frase del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3007/84 (los Estados miembros pueden fijar un plazo más corto de presentación de las solicitudes dentro del período comprendido entre el 1 de diciembre y el 30 de abril), la solicitud de prima debía presentarse ante la autoridad competente del Estado miembro entre el 1 de diciembre y el 30 de abril del año siguiente; sin embargo, los Estados miembros podían anticipar la fecha última del 30 de abril;[16]

— por lo que se refiere a la campaña de comercialización de 1985, el solicitante debía comprometerse a respetar el período de cien días, mencionado anteriormente, como el último requisito material, por lo que se refiere al número de ovejas indicado en su solicitud.[17]

9. Además de los requisitos formales y materiales de concesión de la prima, también es importante el artículo 5 del mencionado Reglamento nº 3007/84 en lo que se refiere a las obligaciones de control que tienen los Estados miembros para el año 1985:

«(párrafo 1) Antes de que finalice el período de cien días determinado con arreglo al ar-

16 — Apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3007/84.

17 — Apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 3007/84.

tículo 2, las autoridades competentes designadas por los Estados miembros procederán al control administrativo, completado con inspecciones sobre el terreno, sistemáticas o por sondeo, del número de ovejas con derecho a prima declarado en la solicitud de esta última.

(párrafo 3) No obstante, los Estados miembros que hayan aplicado un sistema de registro de los movimientos del censo ovino podrán proceder a los controles en un período del año distinto de aquél en que se hayan presentado las solicitudes.»

Con respecto tanto al año 1984 como al año 1985, la Comisión se basa asimismo en el texto del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento de base nº 729/70, en el que se dice:

«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»,

así como en el apartado 1 del artículo 9 de dicho Reglamento de base, en el que se dice:

«Los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo 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.»

10. Basándose en los requisitos materiales y formales de concesión antes citados y en el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento de base, [18] la demandada sostiene que el sistema de control en el territorio de la Cámara Agraria de Renania tanto en 1984 como en 1985 no cumplía con los requisitos mínimos siguientes: *primero,* normas sobre la manera en que los agentes competentes debían determinar el número de ovejas en las explotaciones agrarias, y, *segundo,* una constancia por escrito del resultado de los controles realizados sobre el terreno. [19]

Cuando la demandada hace hincapié en que sólo enumera los requisitos *mínimos,* en mi opinión quiere dar a entender que, a falta de obligaciones específicas de control en los Reglamentos comunitarios, no puede o no quiere determinar el contenido de las prescripciones y prácticas de control que según ella son necesarias, sino que espera de los Estados miembros o de sus órganos inferio-

18 — Para el año 1984 sólo regía como requisito material de concesión el relativo al número de animales, además del artículo 8 del Reglamento de base. El hecho de que a partir de 1985 (como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento nº 3007/84) los Estados miembros tuvieran una obligación más explícita de efectuar inspecciones sobre el terreno (entre otras, en relación con el requisito, impuesto por la misma ocasión, de tener ovejas durante un período de tiempo determinado) no significa naturalmente que los Estados miembros no debieran controlar anteriormente en modo alguno el cumplimiento del requisito relativo al número de ovejas: véase al respecto el artículo 4 del Reglamento nº 2660/80, ya citado en la nota 15, en el que las palabras «si necesario» precedían a la mención de los controles sobre el terreno, pero, por otro lado, en el artículo 5 se repite la regla general de que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la recuperación de las primas indebidamente pagadas. Por lo que se refiere al requisito del número de ovejas, el único existente en 1984, difícilmente puede verse una neta diferencia entre la organización de controles administrativos y la de controles sobre el terreno y difícilmente puede imaginarse la organización de semejante control si no se hace basándose por lo menos en verificaciones sobre el terreno por sondeo. Véase dos notas más adelante.

19 — Al comienzo de la fase escrita pareció que la demandada también exigía un sistema fiable de identificación de ovejas. Sin embargo, en la dúplica reconoció que es prácticamente imposible identificar a las ovejas. Naturalmente, esto aumenta la importancia de los controles sobre el terreno.

res que instauren un mínimo de medidas de control que se consideren *razonablemente* necesarias.

Ilustraré esto valiéndome del punto que se acaba de mencionar como primer requisito en relación con la determinación del número de ovejas. La Comisión opina a este respecto que se debería señalar por orden superior a los funcionarios en qué porcentaje de las explotaciones solicitantes debería hacerse un control sobre el terreno (en la República Federal por sondeo) y que se debería indicar asimismo la frecuencia de los controles (por lo cual en algunos casos sería necesaria una segunda visita); y, además, que en lo referente al control administrativo se debería indicar a los funcionarios qué indicios de desconfianza deberían tenerse en cuenta especialmente, por ejemplo grandes variaciones en el número de animales en relación con el año anterior.[20] Por consiguiente, es fundamental *que* acerca de estos puntos existan y se apliquen normas y que dichas normas contengan un nivel *razonable* de control, teniendo en cuenta el carácter comunitario de la financiación. Dicho de otro modo, no se exije un control máximo, por ejemplo más de un control sobre el terreno en todas las explotaciones.

11. La demandada es terminante en lo referente al cumplimiento de estos requisitos mínimos en el territorio de la Cámara Agraria de Renania: con motivo de una visita a Bonn de los agentes de la Comisión, anunciada con tres semanas de antelación, resultó que no pudieron obtener información alguna de los funcionarios directivos sobre el método de trabajo de los funcionarios administrativos en lo que respecta a la tramitación de las solicitudes, ni tampoco sobre el número de controles sobre el terreno, ni sobre si existía eventualmente constancia por escrito de dichos controles; asimismo, tampoco pudieron ser informados sobre el eventual intercambio de información entre funcionarios directivos y administrativos. Posteriormente, tampoco se les facilitó información alguna sobre el sistema de control administrativo eventualmente existente ni sobre los eventuales controles realizados sobre el terreno. Por consiguiente, según la Comisión, resultaba imposible saber en qué medida se habían hecho correctamente los pagos en dicho territorio y, por estas razones, estaba justificado denegar la financiación comunitaria.

12. La demandante no discute las alegaciones de hecho. Tan sólo alega que el anuncio de la visita de la Comisión llegó demasiado tarde al servicio interesado, es decir, una deficiencia en la organización interna que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no puede invocarse como excusa y que, por otra parte, no explica por qué no pudieron enviarse posteriormente las informaciones solicitadas por la Comisión. Tampoco discute que los Estados miembros, por iniciativa de los órganos competentes según el ordenamiento constitucional, tienen la obligación general de dictar normas y prácticas de control y hacer que sean aplicadas por los funcionarios administrativos, obligación impuesta explícitamente por disposiciones comunitarias. Sin embargo, en relación con la prima para la carne de ovino aquí tratada, no puede hablarse de tales disposiciones explícitas que no hayan sido observadas por las autoridades competentes en la región de que se trata.

13. En mi opinión, los hechos mencionados dos apartados antes en relación con la prima

20 — Se observa que con un requisito como el que aquí se trata difícilmente se puede distinguir entre controles administrativos y controles sobre el terreno (véase la nota 18).

para la carne de ovino en Renania son tales que por sí solo el artículo 9 del Reglamento de base nº 729/70 (citado en el apartado 9 anterior) (la obligación de dar a la Comisión la posibilidad de realizar controles) justifica la negativa de financiación correspondiente a los años 1984 y 1985. Además los Estados miembros no pueden ampararse en la ausencia de disposiciones específicas de Derecho comunitario en materia de control. El texto del artículo 9 del Reglamento de base es suficientemente explícito y su infracción es evidente cuando la falta total de información sobre el modo de proceder en dicho territorio imposibilita a la Comisión verificar (o incluso «estimar aproximadamente») [21] si los gastos han tenido lugar de acuerdo con los requisitos comunitarios de concesión. En tal caso, la jurisprudencia del Tribunal prescribe, en favor del reparto justo de los gastos de la política común realizados por el Estado miembro, que se excluyan completamente de la financiación comunitaria dichos gastos. [22, 23] Más adelante volveré sobre este extremo (véanse los apartados 28 y siguientes).

Al examinar la prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías, cuya situación de hecho no es tan clara, tendré la oportunidad de tratar la cuestión mencionada en el apartado anterior de si los Estados miembros tampoco tienen obligaciones de control explícitamente establecidas en los Reglamentos comunitarios cuya inobservancia puede acarrear la negativa de financiación por parte del FEOGA.

Prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías

14. Por lo que se refiere a la prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías, durante el período en cuestión, existían los siguientes requisitos de acuerdo con el Reglamento nº 1357/80, tal como fue modificado por el Reglamento nº 1417/81 [24] (véase el apartado 2 del Informe para la vista):

— en el plano material, el solicitante debe ser un agricultor individual a título principal, es decir, que la parte de la renta procedente de la explotación agraria sea igual o superior al 50 % de su renta global; [25]

— el beneficiario debe comprometerse a no vender leche ni productos lácteos durante doce meses a partir del día de la presentación de la solicitud; [26]

— las vacas nodrizas para las que se solicita una prima deben pertenecer a una raza de aptitud «cárnica» o nacidas de un cruce con una de dichas razas; en el anexo del Reglamento comunitario figura una lista de las razas excluidas; [27]

21 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti, de 5 de diciembre de 1978, en los asuntos 11/76, 15/76, 16/76 y 18/76 (Rec. 1979, pp. 286 y ss., especialmente p. 319).

22 — Sentencia de 7 de febrero de 1979 (Francia/Comisión, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. 1979, p. 321, apartados 28, 32 y 35).

23 — Por consiguiente, no debe examinarse por separado el hecho de que las disposiciones administrativas de Renania del Norte-Westfalia, tan sólo en 1985 y no ya en abril de 1984 —como establecía la modificación del Reglamento del Consejo de la que se ha hablado en las notas 11 y 12— exigieran la presencia de diez ovejas en lugar de siete, lo que constituye otro motivo de la Decisión de la Comisión por la que se deniega la financiación.

24 — Reglamento (CEE) nº 1417/81 del Consejo, de 19 de mayo de 1981, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1357/80, que establece un régimen de primas para el mantenimiento del censo de vacas nodrizas (DO L 142, p. 4; EE 03/22, p. 12)

25 — Artículos 1 y 5, apartado 1, letra a), del citado Reglamento nº 1357/80 y artículo 3 de la Directiva 72/159/CEE (DO L 96, p. 1; EE 03/05, p. 177).

26 — Apartados 1 y 2 del artículo 2 del citado Reglamento nº 1357/80.

27 — Apartado 4 del artículo 5 del citado Reglamento nº 1357/80 en la versión del Reglamento nº 1417/81.

— se debe tener en la explotación del beneficiario, durante un período mínimo de seis meses a partir del día de la presentación de la solicitud, un número de vacas que amamanten a sus crías igual al mencionado en la solicitud. [28]

A la sazón, existían los siguientes requisitos formales para la concesión de la prima para vacas nodrizas (véase el apartado 3 del Informe para la vista):

— respectivamente, antes del 31 de octubre de 1983 [29] y del 31 de diciembre de 1984, [30] debían presentarse ante el organismo competente designado por cada Estado miembro las solicitudes de prima para las vacas nodrizas tenidas en dicha fecha;

— la solicitud debía contener el compromiso previsto en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1357/80 (el no suministro y la tenencia durante seis meses), así como una declaración del productor por la que éste se obligaba a cumplir el mencionado Reglamento, así como el Reglamento nº 1244/82 y las disposiciones que el Estado miembro en cuestión hubiera dictado en ejecución de los mismos; [31]

— la solicitud de prima también debía contener las declaraciones mencionadas en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1244/82, lo que viene a ser una confirmación de los requisitos materiales enumerados aquí arriba.

15. Por lo que respecta a las obligaciones de control de los Estados miembros, también es importante el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1244/82:

«Las autoridades competentes designadas por cada Estado miembro procederán al control administativo, completado con inspecciones sobre el terreno mediante sondeo o, si fuera necesario, de forma sistemática:

a) del número de vacas que amamanten a sus crías existente en la explotación dirigida por el beneficiario;

b) de la observancia de los compromisos previstos en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1357/80;

c) de la veracidad de las declaraciones previstas en el apartado 2 del artículo 1.»

16. Basándose en estos requisitos de concesión (véase el apartado 14) y en la disposición de control (véase el apartado 15), en relación con los artículos 8 y 9 del Reglamento de base nº 729/70, la parte demandada sostiene que el sistema de control en los Estados miembros debe cumplir los siguientes requisitos mínimos:

1. En primer lugar, según la parte demandada, los servicios administrativos deberían disponer de indicaciones precisas sobre las razas que, en el sentido del anexo del Reglamento nº 1357/80, en la versión del Reglamento nº 1417/81, son tomadas en consideración a efectos de la prima para las va-

28 — Apartado 2 del artículo 2 del citado Reglamento nº 1357/80.

29 — Reglamento (CEE) nº 2795/83 de la Comisión, de 6 de octubre de 1983, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1244/82 en lo que se refiere a la fecha de presentación de las solicitudes de primas para el mantenimiento del censo de vacas nodrizas para la campaña de comercialización 1983/1984 (DO L 274, p. 20).

30 — Reglamento (CEE) nº 3442/84 de la Comisión, de 6 de diciembre de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1244/82 en lo que se refiere a la fecha de presentación de las solicitudes de primas para el mantenimiento del censo de vacas nodrizas para la campaña de comercialización 1984/1985 (DO L 318, p. 30).

31 — Párrafo 1 del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1244/82.

cas nodrizas; asimismo, los funcionarios encargados del control sobre el terreno deberían disponer de indicaciones sobre la manera de apreciar, en caso de duda, si determinada vaca nodriza pertenece a una u otra raza. Según la demandada, en el caso de autos no se cumplió este requisito en los tres territorios considerados.[32]

La demandante responde que no hay necesidad alguna de reproducir una vez más el anexo de un Reglamento comunitario en instrucciones destinadas a los funcionarios locales, que, por otra parte, son especialistas en la materia. La demandada responde a esta objeción que de las circulares de la Cámara Agraria de Renania aportadas por la demandante en los anexos a su réplica resulta que existen claramente vaguedad e incluso contradicciones sobre la determinación exacta de las razas que dan derecho o no a la prima aludida.

Sin embargo, en la vista, el representante de la demandada ha declarado no mantener este punto de vista relativo a las insuficientes precisiones acerca de las razas, admitiendo, de este modo, como suficientes los anexos de la réplica.

17. 2. El segundo requisito mínimo que la parte demandada exige del sistema de los Länder es un sistema de identificación de vacas nodrizas fiable, en particular mediante marcas en las orejas u otras marcas inalterables; en todo caso, por lo que se refiere a las vacas nodrizas, un sistema de este tipo existe en Baden-Württemberg, que pertenece al ámbito de competencia del Regierungspräsidium de Stuttgart.[33]

La demandante afirma que, en la medida en que existe tal sistema de identificación, en particular poniendo números en las orejas de las vacas nodrizas y mencionándolos en la solicitud, esto constituye una obligación impuesta por la normativa alemana que va más allá de lo que exigen las normas comunitarias. Sin embargo, la demandante reconoció en la vista que la individualización mediante identificación es un elemento accesorio (del registro del censo) que facilita el cómputo del número de animales y, por consiguiente, también el control del correspondiente requisito de financiación comunitaria.

La parte demandada afirma que, en todo caso, no se garantizó una identificación *segura* mediante la aplicación concreta de normas pertinentes en los diversos territorios de que se trata y, en particular, en el territorio de Bonn correspondiente a la Cámara Agraria de Renania. Así, las instrucciones administrativas de Renania del Norte-Westfalia exigen una «identificación incambiable», pero no existen normas para los casos en que dos animales del mismo productor tengan el mismo número: para dichos casos, injustamente —así expone la parte demandada— no se ha determinado qué otros signos distintivos deben tener los animales, ni que se debe mencionar obligatoriamente dichos signos en la solicitud.

Entre los expedientes individuales que la demandada ha añadido a su escrito de contestación hay cierto número que proceden del territorio de la Cámara Agraria de Renania en los que aparece dos o tres veces el mismo número de oreja, sin que las autoridades competentes hayan reparado en ello. En relación con estos casos individuales, la demandante responde que los números en

32 — La apreciación con respecto a Baden-Württemberg es menos negativa: parece ser que hubo, no obstante, algunas indicaciones en las disposiciones administrativas.

33 — En mi opinión, de este último elemento alegado por la Comisión se pone de manifiesto que ésta lo invocó superficialmente en lo que se refiere al Regierungspräsidium de Stuttgart.

cuestión pertenecían en realidad a vacas diferentes que podían ser individualizadas por otros signos distintivos. Sin embargo, con ello no se ha respondido ciertamente a la observación de la demandada, porque de dicha respuesta no se desprende que el funcionario competente tuviera que examinar manifiestamente otros signos distintivos ni que los examinara realmente, menos aún que el agricultor solicitante tuviera la obligación específica de mencionar otros signos distintivos bien determinados en caso de que se repitiera varias veces el mismo número.

Estimo, no obstante, que los medios de prueba de la demandada no son muy rotundos sobre este extremo: en primer lugar, una obligación formal de identificación no emana claramente de los requisitos de concesión, que, en efecto, no exigen que se tengan los mismos animales durante el período de seis meses, con tal de que se tenga el mismo número de animales; en segundo lugar, y esto es más importante, parece que los casos individuales presentados confirman la conclusión de que solamente hubo un pequeño número de casos de doble número y que, así pues, con la indicación de la raza o del cruce de razas de determinado animal se establecía una distinción y, por tanto, una identificación en el expediente.

18. *3.* En tercer lugar, de las disposiciones del Reglamento sobre los requisitos de concesión de la prima deduce la demandada que el sistema normativo de los Länder debía haber previsto normas sobre el método de cálculo sobre el terreno del número de vacas nodrizas tenidas en una explotación; en particular, no se debería regular solamente la intensidad de los controles que deban realizarse sobre el terreno (porcentaje de explotaciones objeto de control, criterios de elección de las explotaciones que se hayan de visitar y la frecuencia de las visitas), sino que también se debería determinar que el número de animales en la explotación debe compararse con el número existente el año anterior, para, en caso de disminución sustancial de dicho número, presumir el incumplimiento del período mínimo de tenencia, y también se deberían dictar normas, por lo menos en algún modo, acerca de los períodos en que deberían realizarse los controles sobre el terreno. Sobre este último extremo, la demandada sostiene que, en determinadas circunstancias, en las normas destinadas a fomentar el cumplimiento efectivo del período de seis meses, debería preverse una segunda visita creando cierto «temor a ser cogido en falta».

La demandante rechaza estas conclusiones de la demandada, porque del texto del Reglamento no se deriva obligación específica alguna sobre la frecuencia o la intensidad de los controles sobre el terreno. En un plano más subsidiario, la demandante sostiene, en relación con la obligación de controlar una segunda vez las explotaciones en las que se hizo un control sobre el terreno, que semejante rigidez en las normas menoscabaría la eficacia del control, que se basa precisamente en el carácter inesperado del mismo.

La demandada señala de un modo general que no desea dictar instrucciones detalladas o rígidas ni dar órdenes a un Estado miembro, sino que tan sólo desea apuntar cierto número de aspectos sobre los que el Estado miembro o el organismo competente de dicho Estado miembro debe establecer normas concretas para que los funcionarios administrativos sepan a qué atenerse, que los funcionarios ejecutivos sepan qué debe investigarse y qué adaptaciones pueden proponer eventualmente de acuerdo con la experiencia adquirida y para que la Comisión pueda ser informada sobre el sistema de control, pueda verificar el carácter suficiente o no

del mismo y de ello pueda adquirir experiencia para otros sistemas. Más en particular, la demandada subraya que en territorios como Baden-Württemberg, en los que exclusivamente se realizan los controles sobre el terreno al comienzo del período de seis meses, debería preverse una segunda visita a cierto número de explotaciones, para comprobar el cumplimiento efectivo de la obligación de seis meses.

Importa, por consiguiente, que haya una política de control coherente y lógica, que contenga un mínimo de normas concretas que pueda servir de guía a los funcionarios administrativos. Según la alegación de la demandada, que no ha sido discutida, tanto en Baviera como en Renania del Norte-Westfalia faltaba todo indicio sobre la existencia de tal política.

Por lo que se refiere al Regierungspräsidium de Stuttgart, la apreciación negativa de la demandada se basa en el siguiente hecho: parece ser que, ciertamente, se realizaron recuentos del número de animales con motivo de las visitas de control que se realizaron poco después de presentar la solicitud, en los casos en que el impreso de solicitud no había sido recogido por un funcionario, pero parece que no existió control alguno sobre la tenencia efectiva del número de animales declarado durante el resto del período exigido de seis meses.

19. De lo que precede resulta, en mi opinión, que de hecho la demandada pudo concluir que en las tres regiones de que se trata no había una política de control suficiente del requisito de tener un mismo número de animales durante seis meses. Sin embargo, todavía quedan sin responder dos cuestiones aún más importantes: la primera, si la demandada puede esgrimir en general la falta de una política de control en determinada región como motivo para denegar la financiación FEOGA correspondiente a los gastos efectuados en dicha región, y, en segundo lugar, si *en el caso de autos* existe «causalidad» o relación suficiente entre la falta de una política de control, en el supuesto de que pueda ser esgrimida como motivo de denegación, y los gastos excluidos de la financiación comunitaria. A la segunda cuestión, que es más concreta, responderé más adelante por cada región separadamente, pero tomando en consideración de forma global los seis requisitos de control ya tratados (véase el apartado 30). A continuación examinaré la primera cuestión, que es más general. Con ella se trata de saber si la Comisión —con el requisito impuesto al «deducir obligaciones de control presentes implícitamente en los reglamentos y en el conjunto de éstos»— no se ha excedido en la «imposición (o armonización) unilateral de normas detalladas de control a los Estados miembros». A este respecto se debe prestar especial atención a la cuestión de los porcentajes mínimos de controles sobre el terreno.

20. La demandada sostiene en su dúplica que la igualdad, no sólo entre Estados miembros sino también entre las diferentes partes de un Estado Federal como la República Federal de Alemania, exigía que se cubriera cierto porcentaje mínimo de casos mediante controles sobre el terreno; en este sentido la demandada cita el porcentaje del 100 % en Irlanda, del 25 % en el Reino Unido y del 5 % en Italia y en los Países Bajos y, basándose en el argumento de igualdad que se acaba de mencionar en rela-

ción con el requisito de eficacia mínima de los controles, propone el 5 % como mínimo absoluto.[34]

En la vista, la demandante basó su tesis en que la Comisión no podía establecer este porcentaje como requisito *implícito*, argumentando para ello que la Comisión misma podía haber recogido *explícitamente* tales requisitos en su Reglamento de ejecución y que, además, también podía haber ejercitado efectivamente esta facultad en una Decisión de 7 de julio de 1989 (no publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*). Parece ser que en dicha Decisión se impuso un porcentaje de sondeo del 10 %. Según la demandante, *a contrario*, de esta Decisión resulta que, en relación con el período anterior (en el caso de autos las campañas de comercialización 1984 y 1985) y en relación con las obligaciones de control tratadas en dicha Decisión (por ejemplo, un segundo control en determinados casos individuales), los Estados miembros no tenían ninguna obligación de control detallada hasta tal punto.

21. La demandante basa esta tesis en la protección que la seguridad jurídica brinda a los Estados miembros en sus relaciones con la Comisión, lo cual, en el caso de autos, prohibiría la imposición de requisitos de control con carácter «retroactivo». Aunque no es mi intención negar que la seguridad jurídica también desempeña una función entre los Estados miembros y la Comisión,[35] deseo subrayar, no obstante, que la base para sus relaciones mutuas está constituida por la obligación de cooperación leal del artículo 5 del Tratado.[36] Esta obligación general implica tanto para los Estados miembros como para la Comisión cierto número de obligaciones específicas en relación con el control de la aplicación de la política agraria, regulada por el Reglamento de base nº 729/70 y los Reglamentos específicos en el sector de que se trata. La misión común de la Comisión y de los Estados miembros es la utilización correcta y regular de los fondos comunitarios y el marco para la realización de esta misión es la liquidación de cuentas FEOGA, procedimiento en el que participan los Estados miembros tanto por contactos bilaterales como a través de un Comité de gestión.[37]

En este contexto, es evidente que, en las relaciones entre la Comisión y un Estado miembro, la seguridad jurídica desempeña una función distinta de la que se da entre las autoridades, por un lado, y un administrado o contribuyente, por otro lado.[38]

Dada la responsabilidad común que tienen la Comisión y los Estados miembros en lo referente a la existencia de un sistema eficaz de control, resulta que no sólo son válidas las normas de control establecidas de manera explícita en disposiciones comunita-

34 — La demandada menciona también otros Reglamentos comunitarios en los que se estableció expresamente un porcentaje mínimo de controles del 5 %. Se trata del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2835/77 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1977, relativo a las modalidades referentes a la ayuda para el trigo duro (DO L 327, p. 9; EE 03/13, p. 160), y del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 3061/84 de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 288, p. 52; EE 03/32, p. 169). Según un comunicado de prensa (Agencia «Europe«, del viernes 15 de diciembre de 1989, nº 5154), el Consejo de Ministros de Agricultura ha admitido una propuesta para fijar un porcentaje mínimo de controles del 5 % por parte de las oficinas de aduanas, en relación con las restituciones a la exportación, que son muy importantes desde el punto de vista presupuestario.

35 — Véanse mis conclusiones de 4 de julio de 1989 en el asunto 14/88, apartado 15, y la sentencia de 14 de noviembre de 1989 en el mismo asunto, en especial el apartado 19 (Rec. 1989, pp. 3677 y ss., especialmente p. 3689).

36 — Las mismas conclusiones, apartados 11 a 13, y la sentencia, apartado 20.

37 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti, de 5 de diciembre de 1978, en los asuntos acumulados 11/76, 15/76, 16/76 y 18/76, Rec. 1979, pp. 286 y ss., especialmente pp. 294 y 295.

38 — Véanse entre otras mis conclusiones en el asunto 262/87, Países Bajos/Comisión, apartado 12 [sentencia de 2 de febrero de 1989, Rec. 1989, p. 225 (publicación sumaria)]. Por esta razón, no es procedente la comparación hecha en la vista con la relación entre la autoridad sancionadora y una persona que aparca su vehículo indebidamente.

rias.[39] Así pues, de la Decisión de 7 de julio de 1989 no se puede deducir sin más que la Comisión anteriormente, a falta de un régimen comunitario explícito, no hubiera podido imponer un requisito mínimo respecto al número de controles sobre el terreno. Por otro lado, también pudo haber razones para no dictar un régimen explícito en aquel momento: el representante de la Comisión mencionó la gran resistencia psicológica existente entre los representantes de los Estados miembros en el Comité de gestión contra lo que habrían interpretado como una tutela exagerada sobre los Estados miembros y —esto me convence más— el temor de la Comisión de que los Estados miembros que utilizan un porcentaje mucho mayor interpretarían la fijación de un porcentaje mínimo como un estímulo para debilitar los controles. Por otro lado, a falta de normas explícitas detalladas, debe recurrirse a los principios del artículo 5 y del Reglamento de base nº 729/70, que, por un lado, atribuyen a los Estados miembros una responsabilidad real, pero que, por otro lado, también conceden una competencia real de gestión a la Comisión, facultades ambas que deben ser ejercitadas en interés de la Comunidad.

22. Cuando la Comisión, en el momento de la liquidación de cuentas, utiliza una norma implícita en materia de control, entonces la seguridad jurídica, como protección de los Estados miembros, reviste un interés que varía en función del carácter más o menos evidente de la norma. Cuando la Comisión fundamenta una denegación de financiación en la ausencia total de un sistema de control o en la falta de un sistema que permita responder a las cuestiones que la Comisión formula en el marco del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento de base —que en mi opinión era el caso de la denegación relativa a las primas a los productores de carne de oveja, ya tratada anteriormente (en el apartado 13)—, entonces el Estado miembro no puede invocar como disculpa la «retroactividad» o el carácter inesperado de dicha decisión. Esta situación es completamente diferente en los casos en que la Comisión fija concretamente con una cifra, entre otras muchas posibles, un requisito de control, como puede ser un «plazo razonable» o un «número razonable de controles sobre el terreno», requisito que, por sí mismo, es evidente por emanar de los objetivos del régimen y de sus condiciones concretas de concesión. En tales casos, como en el asunto C-10/88 y en el 14/88, Italia contra Comisión,[40] únicamente puede utilizarse el plazo concreto razonable para la liquidación de cuentas una vez que haya sido comunicado a los Estados miembros (y una vez que se haya entablado un diálogo con éstos).

No resulta claro a primera vista en cuál de estas dos hipótesis puede encajar el caso planteado en relación con las primas para las vacas nodrizas. Por un lado, se puede considerar que se trata de un caso en el que, en relación con un importante requisito de concesión, en dos de las tres regiones afectadas falta toda organización de control sobre el terreno, mientras que en la tercera región (la del Regieringspräsidium de Stuttgart), el cumplimiento de dicho requisito solamente puede controlarse *in situ* de una manera incidental y no totalmente concluyente (mediante la recogida de solicitudes o a través de una visita que se efectúa al

39 — Véase la sentencia de 19 de octubre de 1989 (Italia/Comisión, asuntos acumulados 258/87, 337/88 y 338/87, Rec. 1989, pp. 3359 y ss., especialmente p. 3384, apartado 18), en el que no se sigue el parecer expresado en el apartado 46 de las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz, de 7 de julio de 1989.

40 — En el asunto 10/88 (Italia/Comisión, Rec. 1990, p. I-1229), relativo a las primas para el nacimiento de terneros, llegué a la conclusión el 16 de enero de 1990 de que la Comisión había denegado injustamente la financiación de gastos basándose para ello en un plazo razonable, que dicha institución fijó concretamente, para la concesión de dichas primas, pues tan sólo había comunicado dicho plazo a los Estados miembros *con posterioridad* al año al que correspondían los aludidos importes. Por lo que se refiere al asunto 14/88 me remito a la nota 35 anterior.

comienzo del período). Y todo esto a pesar de que, en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1244/82, se establece el control sobre el terreno como un complemento del control administrativo (véase el apartado 15 anterior). Por otra parte, se puede considerar que se trata de un caso en el que la Comisión, como condición de financiación, espera del Estado miembro que haya realizado cierto número de inspecciones sobre el terreno en el curso del ejercicio financiero de que se trata, inspecciones cuyo número la Comisión fijará *a posteriori.*

Opino que la imputación de la Comisión, ciertamente en dos de las tres regiones afectadas, concretamente en Baviera y en Renania, se basa sobremanera en la falta total de organización respecto al control sobre el terreno y que la motivación de la Decisión de la Comisión respecto a dichas regiones permanece incólume, sin perjuicio de la «cuestión de la causalidad» que se tratará más adelante (en el apartado 28), y sobre todo, por lo que se refiere al Regieringspräsidium de Stuttgart, porque la falta de control y por consiguiente su relación de causalidad constan aún con menor firmeza.

23. *4.* El cuarto requisito de control que establece la demandada es que haya constancia por escrito de los resultados de los controles sobre el terreno. De este modo los agentes de la Comisión, en sus visitas a los Länder, podrían comprobar fácilmente el porcentaje de explotaciones sometidas a controles sobre el terreno, los intervalos con que se realizaron eventualmente diversos controles en una misma explotación, etc.

Según la demandante, no es necesaria constancia alguna por escrito de los controles sobre el terreno, cuando estos controles no conducen a un cambio en la decisión de concesión de las primas; además, cuando la Comisión dude sobre la realización de controles sobre el terreno, se podrá aportar la prueba de los mismos con ayuda de agendas y facturas de gastos de los funcionarios.

Me parece que la demandada ha utilizado con razón este requisito de control: es difícilmente imaginable que un Estado miembro no imponga a sus funcionarios de control ninguna obligación de informar sobre sus actividades a efectos de controlar la utilización de sus propios recursos, ello al menos en la medida en que se descubran irregularidades. Aunque así fuera, semejante organización administrativa sería inadmisible por cuanto se refiere al control de la utilización de los recursos comunitarios. Por lo que respecta a la sanción, estrechamente relacionada con la problemática de que se trata, de los infractores individuales del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia ya ha dado a entender acertadamente que el requisito de una sanción «similar» es un requisito mínimo como el que rige las infracciones puramente nacionales, que debe ser observado en caso de que la exigencia de cumplimiento efectivo del Derecho comunitario no imponga una sanción *más severa.*[41] Habida cuenta de la necesidad de facilitar a la Comisión todos los datos que ésta precise para poder garantizar el buen funcionamiento de la financiación comunitaria, en el caso presente me parece que se ha aplicado de forma acertada y correcta el citado requisito de control.

41 — Esta interpretacion se desprende de la sentencia de 21 de septiembre de 1989 (Comisión/Grecia, 68/88, Rec. 1989, p. 2965) y en especial de la expresión «en tout état de cause» del apartado 24. En el mismo sentido véase también el apartado 10 de las Conclusiones del Abogado General Sr. Darmon, de 29 de noviembre de 1988, en el asunto 94/87, Comisión/Alemania, y el apartado 12 de la sentencia de 2 de febrero de 1989 (Rec. 1989, p. 175) en el mismo asunto.

En consecuencia la Comisión pudo llegar a la conclusión de que, en las tres regiones afectadas, no se cumplió dicho requisito de control, que guarda estrecha relación con el anterior.

24. *5.* Según la demandada, a escala de los Länder, se debían haber establecido normas sobre el control del compromiso de no suministrar a las industrias lácteas leche ni productos lácteos durante el período de doce meses. La demandante responde a esto que semejante norma de control no resulta expresamente imperativa de los Reglamentos, dado que, con motivo de los controles sobre el terreno realizados por los funcionarios, se puede comprobar sencillamente, por ejemplo por no existir instalaciones de ordeño o frigoríficas, si una explotación que se beneficia de una prima para vacas nodrizas no suministra leche durante el período aludido. La demandada sostiene que, para descubrir eventuales infractores, se debería imponer, por ejemplo, la consulta de las listas de proveedores de las industrias lácteas de los alrededores. Antes de pronunciarme sobre este quinto requisito (véase el apartado 26) examinaré el sexto y último requisito que guarda estrecha relación desde el punto de vista del control.

25. *6.* La demandada sostiene que deberían existir normas sobre el control de la obligación de que la mayor parte de los ingresos se obtenga de la explotación agraria; con ello la demandada sugería que verbalmente se recabaran datos de entre los vecinos o en el Ayuntamiento y que se recurriera a «terceras» fuentes, es decir, fuentes distintas de la declaración del solicitante mismo.

La primera reacción de la demandante es bastante violenta, alegando que el secreto fiscal imposibilitaría por esta vía todo control de los ingresos y que los principios generales de Derecho administrativo que protegen al ciudadano impedirían cualquier vía de información a través de «terceros». La demandada replica que en este caso no son aplicables las disposiciones alemanas invocadas, dado que la protección de los datos fiscales solamente rige para la comunicación a «personas no autorizadas», lo cual no es de aplicación a cierto número de órganos del Estado cuyo funcionamiento depende de datos fiscales, y, por consiguiente, tampoco se pueden invocar en relación con el control de la utilización de los recursos comunitarios. Opino que la demandada tiene razón en este punto concreto del secreto fiscal: en la sentencia de 10 de enero de 1980 en el asunto 267/78, Comisión contra Italia,[42] se opuso ciertamente una norma de competencia nacional a las exigencias fijadas por la Comunidad en materia de control, pero en dicho asunto se trataba del secreto de la instrucción penal que emana de la separación de poderes en el Estado miembro y que era válido de forma general frente a los funcionarios nacionales. En la medida en que, en el ordenamiento jurídico interno de la demandante, determinados funcionarios, encargados del control o de la concesión de prestaciones nacionales, tienen acceso a datos fiscales, estos datos también pueden y deben ser utilizados a efectos de control de la utilización de los recursos comunitarios.

En relación con la información sobre otros ingresos, la demandante también invoca las «actas de la explotación» llevadas por cada explotación. La demandada considera estas actas como una fuente insuficiente de información al respecto, pues una causa importante del incumplimiento de los requisitos relativos a los ingresos consiste justamente en declarar una profesión distinta de la de

42 — Rec. 1980, p. 31.

agricultor, extremo que no se ve reflejado de ningún modo en el «acta de la explotación» relativa a la explotación agraria.

26. Por lo que se refiere a la Cámara Agraria de Renania, de Bonn y al Estado Libre de Baviera, me parece que la demandada ha considerado con razón que no se han cumplido los dos últimos requisitos de control (véanse los apartados 24 y 25). Efectivamente, en el primero de estos territorios, no había indicio alguno sobre cómo se había controlado el requisito de los ingresos y el requisito de no suministrar leche y tampoco había indicio alguno sobre eventuales controles sobre el terreno que habrían podido conducir a cierta detección e intimidación. Tales indicios tampoco aparecieron en los expedientes abiertos por los agentes de la Comisión.[43] En Baviera se daba la misma situación.

Por el contrario, me parece que la apreciación debe ser distinta en el territorio del Regierungspräsidium de Stuttgart: efectivamente, en dicho territorio se había previsto que los funcionarios mismos recogieran las solicitudes en la explotación de los solicitantes, lo que implicaba automáticamente un primer control superficial sobre el terreno; en esta primera visita podrían salir a la luz ingresos anormalmente elevados, ausencia del agricultor como consecuencia de otras importantes actividades accesorias o la presencia de instalaciones necesarias para el suministro de productos lácteos. Con todo, por lo que se refiere a estos dos requisitos que no son fáciles de controlar debido a su naturaleza, no se puede sostener que la demandante en la región del Regierungspräsidium de Stuttgart haya incumplido de forma tan evidente sus obligaciones de control como en los otros dos territorios.

27. A continuación, resumiré el análisis de los requisitos de control relativos a las primas para las vacas nodrizas (apartados 16 a 26). La Comisión misma ha renunciado al primer requisito de control relativo a la apreciación de si las vacas nodrizas pertenecen a determinada raza (apartado 16). Por lo que se refiere al segundo requisito de control, relativo a los sistemas de identificación de las vacas nodrizas, he llegado a la conclusión de que la Comisión no ha podido probar la existencia de dicho requisito. En mi opinión, la Comisión ha esgrimido acertadamente el tercer requisito de controles sobre el terreno en relación con la tenencia de un mismo número de animales durante seis meses, pero existen dudas de que en el caso del Regierungspräsidium de Stuttgart se infringiera dicho requisito hasta tal punto que pudiera acarrear consecuencias económicas (apartados 17 a 22). El cuarto requisito, según el cual debía haberse guardado constancia por escrito de las visitas de control a las explotaciones, ha sido alegado acertadamente contra las tres regiones afectadas (apartado 23). Los requisitos quinto y sexto, relativos al control de la observancia de la obligación de no suministrar productos lácteos y a los ingresos, la Comisión puede considerarlos como no cumplidos por lo que se refiere a Renania y a Baviera, mientras que, por lo que se refiere al Regierungspräsidium de Stuttgart, el incumplimiento —como el relativo al tercer requisito— no era tan evidente (apartados 24 a 26).

43 — Peor aún, en uno de estos casos podía leerse en el impreso de solicitud que el solicitante era «agricultor y empleado», pero, no obstante, el interesado gozó injustamente durante años de primas. Sólo salió a la luz por casualidad (una conversación telefónica) que el interesado percibía más de la mitad de sus ingresos gracias a su actividad como empleado. Incluso entonces sólo se sacaron conclusiones con retraso.

La no financiación por parte del FEOGA como arma en manos de la Comisión

28. Ahora abordo una cuestión que, en relación con las primas para la carne de ovino, considero resuelta por la jurisprudencia (apartado 13): ¿*En qué medida* puede la Comisión vincular consecuencias financieras, bajo la forma de una denegación de financiación, al incumplimiento de requisitos mínimos relativos al control sobre la utilización de los recursos comunitarios, requisitos que se hallan implícitos en los Reglamentos específicos y que se deducen del reparto de cometidos, instaurado por el Reglamento de base, en el procedimiento de liquidación de cuentas? Esta pregunta, que antes la he denominado la «cuestión de la causalidad», se refiere al nexo existente entre las deficiencias en el sistema de control, comprobadas por la Comisión, y los gastos excluidos por la Comisión de la financiación comunitaria. Se trata esencialmente de una cuestión de práctica de la prueba, más concretamente de una cuestión de reparto de la carga de la prueba.

En sus primeras sentencias en esta materia, el Tribunal de Justicia señaló las preguntas no resueltas relativas a la función exacta de la liquidación de cuentas FEOGA [44] y adoptó la siguiente postura severa que dedujo de la estructura institucional —cumplimiento y aplicación nacionales de medidas financiadas por la Comunidad—: los gastos realizados en infracción del Derecho comunitario únicamente corren a cargo de la Comisión si se puede imputar a una institución de la Comunidad la incorrecta aplicación del Derecho comunitario. [45] En las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti, esta concepción severa se basó directamente en dos requisitos «lógicos»: por un lado la igualdad entre los Estados miembros y entre los operadores económicos, basada en la justicia distributiva, y, por otro lado, el efecto incentivador del riesgo financiero para los Estados miembros, «contra el que la Comunidad efectivamente no puede actuar *directamente* con órdenes o instrucciones». [46] La consecuencia directa que dedujo el Tribunal de Justicia era que, en los recursos de anulación con arreglo al artículo 173 contra las decisiones denegatorias del FEOGA, en principio la carga de la prueba incumbía al Estado miembro demandante. [47] Únicamente en un caso el Tribunal de Justicia, remitiéndose a «las circunstancias del asunto», se ha mostrado dispuesto a admitir que cierto amago de éxito del Estado miembro demandante, en su obligación de probar o al menos de formular sus motivos, se ha visto premiado con una inversión de la

44 — Sentencias de 7 de febrero de 1979 (Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245, apartado 12; y Alemania/Comisión, 18/76, Rec. 1979, p. 343, apartado 12): «Además consta que hasta la fecha el Derecho comunitario no ha prescrito ningún procedimiento específico de imputación con miras a resolver las diferencias que surjan entre la Comunidad y los Estados miembros. Así, la liquidación de cuentas por la Comisión implica necesariamente la imputación de gastos bien a la Comisión, bien al Estado miembro interesado» *(traducción provisional)*.

45 — Sentencia de 7 de febrero de 1979 (Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245, apartado 25). A modo de ejemplos de rechazo de financiación por razones meramente probatorias, me remito a las sentencias de 27 de febrero de 1985 (Italia/Comisión, asuntos 55/83 y 56/83, Rec. 1985, pp. 683 y 705, apartado 21). El Tribunal de Justicia no admitió la regularización *a posteriori* de las formalidades de prueba como tampoco la sustitución de las formalidades de prueba prescritas por otras: sentencias de 7 de febrero de 1979 (Francia/Comisión, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. 1979, p. 321, apartado 11), y (Alemania/Comisión, 18/76, Rec. 1979, p. 343, apartados 20 y 22). Véanse a este respecto las Conclusiones del Abogado General Sr. Mischo, de 1 de octubre de 1987 (Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. 1988, p. 1749, apartado 46). En la sentencia de 25 de febrero de 1988 (Países Bajos/Comisión, 327/85, Rec. 1988, p. 1065), se confirmó la posibilidad de excluir gastos de la financiación, incluso cuando conste que no se cometió irregularidad material alguna.

46 — Conclusiones de 5 de diciembre de 1978 (Rec. 1979, pp. 286 y ss., especialmente p. 292). La cursiva es mía.

47 — Véase por ejemplo la sentencia de 25 de noviembre de 1980 (Bélgica/Comisión, 820/79, Rec. 1980, p. 3537, apartado 15): «En consecuencia, la parte demandante no ha probado que la aplicación errónea de las disposiciones del artículo 8 del Reglamento nº 1041/67 por parte de las autoridades belgas deba imputarse a la Comisión» *(traducción provisional)*. Véase también el apartado 19 de la sentencia de 21 de febrero de 1989 (Grecia/Comisión, 214/86, Rec. 1989, p. 1749).

carga de la prueba a la Comisión.[48] Éste ha sido un caso aislado, pero demuestra que el Tribunal de Justicia no es insensible a la inaplicación de este rígido principio en circunstancias particulares.

A modo de comparación, resulta interesante contemplar el arma alternativa, menos flexible y que desemboca en una sanción, de un recurso con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE: mientras que a la Comisión, en su calidad de demandante, le incumbe en principio la carga de probar la violación del Derecho,[49] el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 22 de septiembre de 1988 en el asunto 272/86, ha declarado que la parte demandante había alegado suficientes elementos que ponían en evidencia las irregularidades y que por consiguiente correspondía al Estado miembro demandado impugnar sustancial y detalladamente dichos datos y sus consecuencias.[50] En el procedimiento basado en el artículo 169 también cabe cierta flexibilidad en relación con el reparto de la carga de la prueba.

29. En el presente asunto, una circunstancia hasta cierto punto particular la constituye el carácter en gran parte «presunto» de las normas de Derecho comunitario que, a juicio de la Comisión, se han infringido (apartados 21 y 22). ¿Puede en tal caso la Comisión proceder a una extrapolación tan acentuada, a partir de los defectuosos sistemas de control o de concesión que se aplicaron y del número no despreciable de casos individuales considerados incorrectos por las deficiencias que se comprobaron, para extraer un criterio general aplicable al conjunto de la región en la que se aplicó el método defectuoso? ¿No es acaso más liviana la carga de la prueba (o la de formular sus motivos) del Estado miembro?

El Tribunal de Justicia ya ha reconocido el principio mismo de la extrapolación en cierto número de situaciones concretas. La variante más extraordinaria, aplicada en un caso extremo comparable al de las primas para la carne de ovino en el territorio de la Cámara Agraria de Renania, consiste en denegar toda financiación en caso de que a la Comisión le resulte imposible saber si las normas fueron aplicadas correctamente.[51] El Tribunal de Justicia ha reconocido una aplicación menos extrema de extrapolación en su reciente sentencia de 21 de febrero de 1989 en el asunto 214/86, Grecia contra Comisión. El Tribunal no vio inconveniente alguno en el procedimiento de la Comisión de aplicar el (bajo) porcentaje de calidad admisible para intervención, que resultó del análisis de las muestras a la partida de todos los productos presentados a intervención de los que el Estado miembro había presentado muestras, y de denegar la financiación de todos los demás gastos, inclusive los relativos a las partidas de las que no se había entregado muestra alguna a la Comisión.[52]

De estas dos sentencias resulta evidente que, en el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión puede denegar más gastos que los que se refieren a partidas individuales o a casos de los que sabe con certeza que no dan derecho alguno a la fi-

48 — Sentencia de 12 de julio de 1984 (Luxemburgo/Comisión, 49/83, Rec. 1984, p. 2931, apartados 29 a 32), en la que se siguen las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon basadas en la jurisprudencia anterior (Rec. 1984, p. 2950).

49 — Véanse la sentencia de 5 de octubre de 1989 en el asunto 290/87, apartados 16 a 20, y las Conclusiones del Abogado General Sr. Lenz de 11 de julio de 1989 (Rec. 1989, p. 3083, apartado 40).

50 — Comisión/Grecia (Rec. 1988, p. 4875). Dado que el Gobierno griego no había aportado ningún elemento sobre este extremo ante el Tribunal de Justicia, éste decidió que se debía considerar que constaban los hechos aducidos.

51 — Me remito a la sentencia Francia/Comisión, ya citada en la nota 7.

52 — Apartado 19 de los fundamentos de Derecho y apartados 30 a 33 de las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz, de 22 de noviembre de 1988.

nanciación comunitaria. Este estado de cosas, debido a la falta de conocimiento cierto de casos individuales y a la necesidad de disciplina financiera, lleva inevitablemente a que se produzca cierta disociación en la relación entre empresa-Estado miembro y Comisión-Estado miembro: el Estado miembro, por ejemplo en caso de denegación de financiación como consecuencia de control insuficiente o de interpretación errónea imputable a él mismo, no podrá compensar la falta de reembolso reclamando a las empresas la devolución de los gastos.[53] Severidad frente a los Estados miembros no significa pues severidad frente a los justiciables.

30. Mi conclusión es que la Comisión puede y debe denegar la financiación comunitaria no sólo cuando con respecto a una región falta todo indicio de que existe un mínimo de control sobre la utilización del dinero concedido en nombre de la Comunidad —el caso de la prima para la carne de ovino en la Cámara Agraria de Renania—, sino también cuando en una región no se han cumplido importantes requisitos de control, lo cual puede evidenciarse por un considerable porcentaje de expedientes erróneos. Corresponde al Estado miembro poner en duda, por no basarse en hechos concretos relativos a la situación de control de que se trata, el razonamiento de la Comisión, basado inevitablemente en suposiciones y extrapolaciones. Así pues, en tal caso, el Estado miembro debe alegar elementos sustanciales y detallados. Eventualmente, el Estado miembro también podría hacer creer que, frente a otros Estados miembros o regiones, se utiliza una norma mucho más suave.[54]

En el caso de autos, la demandante de ningún modo ha podido poner en duda la apreciación de la demandada acerca de la prima para las vacas nodrizas en el Estado Libre de Baviera y en el territorio de la Cámara Agraria de Renania. Parece que en ambos territorios no ha habido control alguno sobre la tenencia del número exigido de vacas durante el período prescrito ni sobre el cumplimiento de los requisitos relativos a los ingresos y al compromiso de no suministrar productos lácteos. Por el contrario, por cuanto se refiere al Regierungspräsidium de Stuttgart, parece posible, de acuerdo con la citada sentencia en el asunto 49/83,[55] juzgar que, habida cuenta de «las circunstancias del asunto» y del carácter «implícito» de las obligaciones de control, no existe relación de causalidad suficiente entre las irregularidades imputadas por la Comisión en el sistema de control y los gastos efectuados por el Estado miembro. En efecto, aunque insuficiente, ha habido cierta forma de control sobre el terreno en dicha región (apartado 18), por lo que se puede considerar que se han controlado en cierto modo, también entre otros, los requisitos relativos a los ingresos y al compromiso de no suministrar, aunque sea incidentalmente (apartado 26).

53 — Esto no significa que la denegación de financiación sea una «sanción» impuesta al Estado miembro. En contraposición a un procedimiento con arreglo al artículo 171 del Tratado, falta efectivamente el elemento moral de dignidad de la reprobación. En consecuencia, la liquidación de cuentas FEOGA no es más que una decisión sobre la adjudicación de una carga financiera entre dos autoridades.

54 — La demandante no esgrimió *in casu* ningún argumento semejante de igualdad. Por el contrario, la demandada adujo elementos que dan la impresión de que se siguió otra pauta en otras regiones del mismo Estado miembro y que resultó satisfactoria, mientras que otros Estados miembros por motivos semejantes de control tuvieron que sufrir una denegación de financiación en los mismos sectores.

55 — Véase la nota 48 anterior.

Conclusión

31. Con arreglo a cuanto precede, propongo al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 87/541/CEE de la Comisión hasta el importe de 42 585,88 DM, correspondiente a la prima para el mantenimiento del censo de vacas nodrizas en el territorio del Regierungspräsidium de Stuttgart, y que desestime el recurso en todo lo demás.

Por haber sido desestimados algunos de los motivos de ambas partes, propongo que se reparta el pago de las costas a tenor del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.