

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. JOSÉ LUÍS CRUZ VILAÇA  
presentadas el 17 de diciembre de 1987 \*

Señor Presidente,  
Señores Jueces,

1. Objeto de los recursos

1. Los recursos que vamos a analizar han sido interpuestos por el Reino de los Países Bajos con objeto de obtener la anulación de tres decisiones de la Comisión sobre liquidación de cuentas del FEOGA. Se trata, concretamente, de las Decisiones nº 85/463/CEE y nº 85/464/CEE, de 28 de agosto de 1985, relativas, respectivamente, a los ejercicios financieros de 1980 y de 1981<sup>1</sup> (asunto 327/85), y de la Decisión nº 86/443/CEE, de 1 de julio de 1986, relativa al ejercicio financiero de 1982<sup>2</sup> (asunto 238/86).

2. Lo que se discute es la negativa de la Comisión a financiar determinados gastos relacionados con las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche en polvo destinada a la alimentación de los terneros.

3. Las decisiones impugnadas son similares, el demandante es el mismo, y los motivos y alegaciones de las partes son idénticos, por lo que trataremos ambos recursos conjuntamente.

2. Resumen de los hechos y del Derecho aplicable

4. El Reglamento nº 1725/79 de la Comisión, de 26 de julio de 1979,<sup>3</sup> determina las

modalidades de concesión de las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de los terneros. Para garantizar su observancia, establece un sistema de controles materiales y documentales, constituido, por un lado, por la inspección *in situ* de las condiciones de producción de las empresas, y, por otro lado, por el examen complementario de su contabilidad y de los documentos comerciales; estos controles deberán ser inopinados y se llevarán a cabo con una determinada periodicidad mínima que prevé el Reglamento.

5. La letra c) del apartado 2 del artículo 10 prevé que los controles *in situ* serán frecuentes y se llevarán a cabo por lo menos una vez cada 14 días de fabricación; con arreglo a la letra d) del apartado 2 de ese mismo artículo, el control detenido de la contabilidad y de los documentos comerciales se llevará a cabo, en principio, por lo menos cada doce meses; pero, si se efectuare por lo menos cada tres meses, la frecuencia de los controles materiales *in situ* podrá pasar de un mínimo de 14 días a un mínimo de 28 días de fabricación [letra e) del apartado 2].

6. Los servicios de la Comisión detectaron varios casos de incumplimiento de dichos plazos.

7. El informe de síntesis de 22 de octubre de 1984 señalaba que un control que debía haberse realizado el 11 de octubre de 1981, como más tarde no se llevó a cabo hasta el 3 de noviembre de 1981; por consiguiente, no se admitió la financiación para el período correspondiente (del 12 de octubre al 2 de noviembre), lo que supuso una corrección de gastos por valor de 3 060 405,36 HFL.

\* Traducido del portugués.

1 — DO L 267, de 9.10.1985, p. 43 y p. 46.

2 — DO L 256, de 9.9.1986, p. 29.

3 — DO L 199, de 7.8.1979, p. 1; EE 03/16, p. 181.

8. En el addendum 1 al informe de síntesis, de 15 de abril de 1985, los servicios efectuaron una nueva corrección, esta vez por un importe de 66 167 616,62 HFL para 1980 y de 19 324 624,21 HFL para 1981, como consecuencia de la comprobación de los siguientes incumplimientos de plazos, confirmados por las autoridades holandesas: en 1980, 45 casos de incumplimiento del plazo de 14 días y 5 del de 28 días; en 1981, 8 casos de incumplimiento del plazo de 28 días.

9. En el addendum 3, de 24 de mayo de 1985, teniendo en cuenta los resultados de los controles trimestrales llevados a cabo *a posteriori* por Holanda en 1985, que no descubrieron grandes anomalías, los servicios de la Comisión sugirieron la posibilidad de equiparar la práctica holandesa a la aplicación del régimen de control previsto por la letra e) del apartado 2 del artículo 10 (período mínimo de 28 días). Esta hipótesis daría lugar a correcciones menos importantes: para 1980, una reducción de 6 482 249,09 HFL; para 1981, una reducción de 19 324 624,21 HFL.

10. Sin embargo, esta sugerencia no fue aceptada por la Comisión, por lo que las decisiones finales, ahora impugnadas, se basaron en las cantidades que figuraban en el addendum 1, de 15 de abril de 1985.

11. En el informe de síntesis de 15 de enero de 1986, relativo a las cuentas de 1982, la Comisión señaló que el sistema holandés de control descrito en el informe de síntesis para 1980/1981 (períodos de 28 días, con controles documentales trimestrales) había sido aplicado a todas las empresas de los Países Bajos entre febrero o marzo de 1981 y el 30 de abril de 1984, y que mantenía, con respecto al mismo, la posición ya adoptada en el addendum 1 al informe de síntesis para 1980/1981.

12. Por consiguiente, mediante la Decisión 86/443/CEE la Comisión se negó a que el

FEOGA se hiciese cargo de un importe de 27 214 850,08 HFL, correspondiente al año 1982.

### 3. Análisis de los motivos del recurso

#### A. Vicios sustanciales de forma por insuficiente motivación

13. El Gobierno de los Países Bajos sostiene que las decisiones no están suficientemente motivadas, lo que resulta contrario al artículo 190 del Tratado.

14. El Gobierno demandante reconoce que hubo concertación entre sus servicios y los de la Comisión con motivo de la liquidación de las cuentas correspondientes a los tres años objeto de examen.

15. No obstante, considera que, habida cuenta de la existencia de varios addendum posteriores al informe de síntesis para 1980-1981 —y, en particular, de la propuesta contenida en el addendum 3—, la Comisión debería haber explicado por qué razón optó en concreto por una de las alternativas contenidas en aquéllos, cuando era indiscutible que existían diferencias significativas entre ellas. Por otro lado, en lo que se refiere al ejercicio de 1982, el Gobierno de los Países Bajos critica la remisión que el correspondiente informe de síntesis hizo al informe de síntesis de 1980-1981; repitiendo la desaprobación que había hecho acerca de este último informe, critica la carencia de motivación propia de la Decisión.

16. Sobre esta imputación empezaremos diciendo que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el alcance del deber de motivar enunciado en el artículo 190 del Tratado depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se adopte»<sup>4</sup> (*traducción provisional*).

4 — Sentencia de 14 de enero de 1981, asunto 819/79, Alemania/Comisión, Rec. 1981, p. 21 y p. 36, apartado 19; véase también la sentencia de 27 de enero de 1981, asunto 1251/79, Italia/Comisión, Rec. 1981, pp. 205 y 221-222.

17. Ahora bien, en el presente caso —y a semejanza de lo que generalmente sucede en el marco de los procedimientos de liquidación de cuentas— el Gobierno demandante estuvo vinculado estrechamente al proceso de elaboración de la decisión impugnada, como lo demuestran las diversas cartas y demás documentos que intercambiaron con este propósito las autoridades holandesas y los servicios de la Comisión.

18. Además, el informe de síntesis de 22 de octubre de 1984 describe brevemente este proceso de consultas.

19. Por lo demás, en ese mismo informe y en el addendum 1 encontramos las consideraciones que explican suficientemente los motivos de la decisión adoptada.

20. En particular, el addendum 1 contiene una motivación clara y detallada de los importes que figuran en el mismo, y no cabe ninguna duda de que con base en los datos allí contenidos se adoptaron las decisiones relativas a las cuentas de 1980 y 1981.

21. De la misma manera, la remisión que en el informe de síntesis relativo a 1982 se hizo al de 1980-1981 era adecuada para permitir que el Gobierno de los Países Bajos conociese cabalmente las razones por las que la Comisión consideraba que el FEOGA no debía hacerse cargo del importe discutido con respecto a aquel año.

22. Sin embargo, el Gobierno de los Países Bajos critica el hecho de que la Comisión no haya indicado los motivos que la movieron a no aceptar la sugerencia de sus servicios contenida en el addendum 3 al informe para 1980-1981, y a preferir la solución que recogía el addendum 1.

23. No creemos que el demandante tenga razón.

24. La motivación exigida por el artículo 190 del Tratado se refiere a la decisión efectivamente adoptada, y resultaría manifiestamente excesivo, en principio, exigir a la Comisión que explicase las razones por las que no prefirió cualquier otra decisión distinta de la que efectivamente adoptó.

25. Creemos, por el contrario, que es al demandante a quien incumbe la carga de probar que la solución adoptada debería haber sido otra distinta.

26. Por consiguiente, consideramos que debe desestimarse este primer motivo del recurso.

*B. Violación de las disposiciones del Reglamento nº 729/70, en relación con las del Reglamento nº 1725/79*

27. a) El Reino de los Países Bajos sostiene que las decisiones de la Comisión se basan en una interpretación errónea de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1725/79 del Consejo, por lo que la financiación de las ayudas que se discuten no debería rechazarse en virtud del artículo 3 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común.<sup>5</sup> Según el Gobierno holandés, la expresión «una vez cada 14 días de fabricación» no significa, como pretende la Comisión, que no puedan transcurrir más de 14 días entre dos controles, sino sencillamente que en el transcurso de cada período de 14 días de fabricación deberá llevarse a cabo por lo menos un control. Ese sería también el alcance, *mutatis mutandi*, de la expresión «un mínimo de 28 días de fabricación», que figura en la letra e) del apartado 2 del artículo 10.

<sup>5</sup> — DO L 94, de 28.4.1970, p. 13; EE 03/03, p. 220.

28. Por lo tanto, la interpretación del demandante permitiría que, entre dos controles sucesivos, transcurriese un lapso de tiempo superior a 14 días; esto sucedería, por ejemplo, siempre que, en una determinada empresa, el primer control se llevase a cabo al principio de un primer período de 14 días, y el siguiente, al final del período de 14 días que viene a continuación.

29. En apoyo de su posición, el Gobierno demandante presenta varios argumentos, que se encuentran resumidos en el informe para la vista.

30. No creemos que tales argumentos resulten procedentes.

31. b) Desde el punto de vista puramente literal, nos parece razonable la interpretación de la Comisión cuando afirma que el texto de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 no significa «por lo menos una vez cada período de 14 días de fabricación», sino precisamente, como figura en dicho texto, «por lo menos una vez cada 14 días de fabricación». En efecto, nada en el texto de dicha norma permite afirmar que la misma pretenda individualizar períodos de 14 días, permitiendo que el control se lleve a cabo en cualquier momento de dicho período; lo que literalmente se desprende de dicha norma es, más bien, el establecimiento del plazo máximo que puede transcurrir entre cada control.

32. Por otra parte, en la vista quedó claro que, en el proceso de fabricación de que se trata, no existen ciclos técnicos de producción en los que pueda basarse la referencia a un período de producción de 14 días, como si se tratase de una unidad temporal autónoma, dotada de una lógica propia en el marco de la producción de las empresas.

33. Un elemento de carácter sistemático refuerza esta consideración. En efecto, el pá-

rafo 2 de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 se refiere a las empresas que no utilicen leche desnatada de manera permanente; el párrafo 1 se refiere, pues, a los controles que deben aplicarse a las empresas que utilicen aquella leche de manera continua, sin intervalos ni ciclos de producción diferenciados, lo que no parece compaginarse con la idea de períodos autónomos de 14 días y la mera exigencia de un control por cada uno de ellos.

34. Es cierto que tanto la frecuencia preconizada por el demandante como la defendida por la Comisión resultan compatibles con la realización de controles inopinados. Pero cuando se trata de la eficacia preventiva de ambos sistemas de control en relación con el objetivo de la prevención del fraude, el segundo resulta preferible.

35. Según el argumento de los Países Bajos, cuanto mayor sea el intervalo de tiempo transcurrido desde el control anterior, mayores serán no sólo la probabilidad de nuevo control sino también el riesgo de que, en caso de irregularidad, la empresa pierda el derecho a toda ayuda desde el último control favorable realizado.

36. La Comisión advierte que, en contrapartida, el riesgo de que los fraudes no puedan descubrirse aumenta también. Así pues, el efecto disuasorio resulta inversamente proporcional al lapso de tiempo transcurrido desde el último control, por lo que es preferible apostar por la posibilidad de que se descubran los fraudes, en lugar de fomentar la displicencia o la mala fe de los agentes económicos, basada en la previsión de controles más espaciados.

37. Por lo demás, el objetivo de controlar las operaciones que pueden dar lugar a ayu-

das financiadas por el FEOGA está presente en el preámbulo del Reglamento nº 1725/79.

38. Dicho preámbulo señala la necesidad de «aumentar la eficacia de los requisitos dirigidos a garantizar el destino específico de la leche desnatada y de la leche desnatada en polvo»; en este sentido, se reconoce la conveniencia de «hacer más estrictos determinados requisitos técnicos relativos a la desnaturalización y a la utilización de la leche desnatada en polvo e intensificar las medidas de control» (segundo considerando).

39. De la misma manera, la preocupación por el control que domina el Reglamento está presente prácticamente en todos los demás considerandos.

40. Por todas estas razones, no vemos por qué habría de conferirse especial significación a la particularidad de la formulación utilizada en la versión neerlandesa del Reglamento: la expresión controles «frecuentes» se tradujo allí por «regelmatic», que la propia Comisión reconoce que no es la fórmula más perfecta, toda vez que correspondería más bien a controles «regulares».

41. No obstante, diremos inmediatamente que —como resulta de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia—<sup>6</sup> las diferentes versiones lingüísticas de un texto comunitario deben interpretarse de manera

uniforme, en función de los objetivos y del espíritu del precepto.

42. Ahora bien, no sólo la interpretación de la Comisión es la que mejor se ciñe al tenor literal de la segunda frase de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 («por lo menos una vez cada 14 días») y a los objetivos que informan la estructuración del sistema de controles establecido en el Reglamento nº 1725/79, sino que, además, no parece que la versión neerlandesa, incluso aisladamente considerada, sugiera una interpretación diferente. Antes al contrario, si se dedujese de ella alguna conclusión particular, creemos incluso que ésta iría en el sentido de la interpretación defendida por la Comisión.

43. En efecto, el uso de un término equivalente a «regulares» no puede oponerse a la idea de imprevisibilidad que resulta del vocablo con el que aparece asociado («controles [...] frecuentes e inopinados») y que constituye un presupuesto de la eficacia misma de los controles. En este contexto, el uso de una fórmula de ese tipo no puede significar nada distinto a «controles inopinados realizados con una regularidad mínima de 14 días».

44. Así pues, tampoco puede reconocerse relevancia al argumento que (en el asunto 238/86) el demandante basa en la formulación utilizada en el apartado 2 del artículo 14 del Reglamento nº 2409/86 de la Comisión, de 30 de julio de 1986, relativo a la venta de mantequilla de intervención destinada a la incorporación en los piensos compuestos para animales.<sup>7</sup>

45. c) La segunda observación que el demandante hace sobre la violación de los Reglamentos nº 1725/79 y nº 729/70 se refiere a la actitud de la Comisión durante el procedimiento de liquidación de cuentas.

6 — Ver sentencia de 27 de octubre de 1977, asunto 30/77, Bouchereau, Rec. 1977, p. 1999 y p. 2010, apartado 14; véanse también sentencia de 3 de marzo de 1977, asunto 80/76, North Kerry Milk, Rec. 1977, p. 425 y 435; sentencias de 7 de febrero de 1979, asuntos 11/76, Países Bajos/Comisión, Rec. 1979, p. 245 y p. 278, y 18/76, República Federal de Alemania/Comisión, Rec. 1979, p. 343 y 383; sentencia de 12 de julio de 1979, asunto 9/79, Kosschniske/Raad van Arbeid, Rec. 1979, p. 2717, apartado 1 del sumario, y p. 2724.

7 — DO L 208, de 31.7.1986, p. 29.

46. El Gobierno de los Países Bajos alega que la Comisión conocía, desde el control realizado el 15 de noviembre de 1982 y los informes del organismo de control holandés (AID: Servicio General de Inspección), el método de control utilizado en los Países Bajos; pero que, sin embargo, guardó silencio, sin dar a conocer a tiempo su punto de vista. Según el Gobierno demandante, la Comisión no expresó su punto de vista ni en la carta de 4 de julio de 1983 (relativa al control de 15 de noviembre de 1982), ni en la de 2 de abril de 1985 (relativa al control de 30 de enero de 1984); únicamente lo manifestó en 1985, con motivo de la elaboración del addendum 1. Con esta actitud, añade el demandante, la Comisión no se atuvo a las propuestas del Tribunal de Cuentas ni a las observaciones formuladas por el Parlamento en 1985 en el sentido de que la Comisión debería inducir a los Estados miembros para que corrigiesen rápidamente los errores comprobados.

47. Esta alegación plantea dos problemas: en primer lugar, una cuestión de prueba; después, la cuestión de su utilidad.

48. En efecto, la Comisión afirma que no es verdad que sus servicios no hayan reaccionado a la práctica holandesa; a este respecto, invoca las declaraciones verbales realizadas con motivo del control de noviembre de 1982, el informe oficial interno relativo a esa inspección, el tenor de la carta de 4 de julio de 1983 y un télex posterior, documentos todos ellos en los que cuestionó el número de días transcurridos entre cada control. Y subraya que, en caso de duda, el Gobierno holandés debería haber solicitado una nota interpretativa a la Comisión.

49. Ahora bien, a este respecto, debe comenzarse reconociendo que, aunque el informe interno relativo a la inspección de noviembre de 1982 no haya sido comunicado al demandante, en dicho informe se hace constar que, con motivo de la inspección,

los agentes del FEOGA negaron la validez de la interpretación holandesa, sin que de la contestación del Gobierno holandés pueda deducirse que este hecho preciso haya sido desmentido formalmente por dicho Gobierno; por otro lado, no resulta difícil admitir que las menciones que se hicieron en los puntos A 3 y A 4 del anexo a la carta de 4 de julio de 1983 eran adecuadas para infundir dudas acerca de la compatibilidad de las interpretaciones realizadas por ambas partes, lo que eventualmente justificaba una solicitud de aclaración por parte del Gobierno destinatario.

50. Sin embargo, más importante que la prueba de que la Comisión advirtió al Gobierno de los Países Bajos sobre la ilegalidad de su sistema, es la relevancia que deba atribuirse a una hipotética omisión. En realidad, lo que al parecer pretende el demandante con este argumento no es tanto fundamentar la legalidad de su actuación, como llamar la atención hacia la correspondiente actitud de la Comisión. Ahora bien, aunque se estuviese ante una comprobada inactividad por parte de la Comisión, dicho comportamiento no resultaría adecuado, en principio, para disculpar las eventuales irregularidades anteriormente cometidas por el demandante en la aplicación del Derecho comunitario.

51. Esta es la conclusión que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la cual niega a los Estados miembros la posibilidad de justificar el incumplimiento de sus obligaciones amparándose en el eventual incumplimiento por parte de las instituciones de la Comunidad.<sup>8</sup>

52. Por lo demás, no se descubre en este caso ningún comportamiento de la Comisión que pudiese producir en el demandante la legítima expectativa de que la interpretación que él había realizado era la correcta.

8 — Véase sentencia de 13 de noviembre de 1964, asuntos acumulados 90 y 91/63, Comisión/Luxemburgo y Bélgica, Rec. 1964, p. 1217 y p. 1232.

53. d) En tercer lugar, el demandante pretende que la Comisión cometió un error al negarse a adoptar la solución preconizada en el addendum 3 al informe de síntesis para 1980-1981, toda vez que los controles administrativos llevados a cabo en 1985 por los servicios nacionales —que según el demandante son tan eficaces como si se hubiesen realizado en el momento de las operaciones de que se trata— no habían revelado la existencia de irregularidades. Además, añade el demandante, la Comisión admitió la eficacia de un control *a posteriori* en el caso de Irlanda.

54. Pero no parece que esta alegación resulte procedente. Como resalta la Comisión, la negativa a conceder la financiación no resulta del hecho de que las ayudas hayan sido recibidas indebidamente, sino del hecho de que los controles no se llevaron a cabo en los plazos prescritos.<sup>9</sup>

55. También parece cierto que el efecto combinado de los controles materiales y documentales que desea el Reglamento no puede conseguirse con un control administrativo que tenga lugar cuatro años después: el elemento disuasorio no existe.

56. La obligación de control le viene impuesta categóricamente al Estado miembro por el Reglamento, y su violación implica el incumplimiento de una norma comunitaria destinada a garantizar la regularidad de las operaciones que han de financiarse, incumplimiento que, a tenor del artículo 2 del Reglamento n° 729/70, determina la negativa de la financiación por el FEOGA.

57. A este respecto, el demandante pretende combatir la idea de que los controles administrativos no pueden resultar eficaces sin los controles materiales. Se basa principal-

mente en el tenor de una carta de la Dirección General de Agricultura de la Comisión, de 3 de marzo de 1981, en la que, según el demandante, la referida Dirección admitió el papel decisivo del control administrativo en caso de discrepancia con los resultados de las inspecciones materiales.

58. Esta argumentación tampoco nos parece convincente.

59. De hecho, de los términos del Reglamento se desprende que éste no quiso prescindir de la articulación de ambos controles; en esas condiciones, la hipotética eficacia del exclusivo control documental no puede hacer olvidar el incumplimiento de las normas legales.

60. En respuesta a una pregunta formulada por escrito por el Tribunal de Justicia, la Comisión facilitó indicaciones acerca de la naturaleza y cantidad de las irregularidades que los controles pretenden evitar: la magnitud que pueden alcanzar tales irregularidades (teniendo en cuenta, además, que en el ámbito de que se trata, la cuantía de la ayuda representa cerca del 55 % del precio de intervención para la leche desnatada en polvo) confirma la importancia del doble control previsto en la normativa comunitaria.

61. En particular, los controles materiales versan principalmente sobre la calidad de las materias primas y de los productos intermedios (por ejemplo, contenido de materias grasas y de agua, inexistencia de productos que ya se hayan beneficiado de ayudas en el marco de otras normativas comunitarias), sobre el proceso de fabricación de los piensos compuestos y la calidad del producto acabado (contenido mínimo de leche desnatada en polvo, criterios de calidad, presencia de los productos de desnaturalización prescritos), etc.

62. Los controles que deben efectuarse incluyen principalmente el examen de las ma-

<sup>9</sup> — Situación semejante a la recientemente juzgada por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 25 de noviembre de 1987, asuntos 342/85 y 343/85, Italia/Comisión, Rec. 1987, p. 4677 y 4711, apartados 20, 22, 27 y 28, y apartados 20, 22, 28, 29 y 31, respectivamente.

terias primas transformadas, el control de las cantidades compradas y vendidas, el análisis de muestras del producto, la verificación de la contabilidad.

63. En estas condiciones, resulta difícil concebir que tales controles puedan ser pasados por alto y sustituidos por controles documentales *a posteriori*.

64. Como la Comisión indica en la referida respuesta a la pregunta del Tribunal de Justicia, ambos tipos de controles resultan necesarios, habida cuenta de que ni el control material ni el control documental pueden aisladamente constituir garantía suficiente del cumplimiento de las disposiciones comunitarias.

65. Por otro lado, la argumentación de la Comisión priva de valor a las consideraciones del demandante basadas en la carta de 3 de marzo de 1981: mientras que en la referida carta se discutía la superioridad del control documental sobre el control material, en este caso se discute la admisibilidad de un control limitado a los documentos, sin que se haya llevado a cabo la inspección *in situ*. Ahora bien, si aquel control fuese suficiente, el Reglamento no habría dispuesto más inspecciones: si lo hizo fue porque así se juzgó necesario, y pensar que el mero control documental puede sustituir a los controles materiales equivaldría a considerar superfluos estos últimos.

66. Por lo demás, resulta difícil admitir que el retraso de los controles materiales pueda suplirse mediante la realización de controles documentales, controles éstos llevados a cabo también mucho después de que se hubiesen agotado los respectivos plazos e infringiendo igualmente, por tanto, lo previsto por el Derecho comunitario.

67. Y el caso de Irlanda no reviste exactamente la misma naturaleza, toda vez que, según informa la Comisión, dicho país efectuaba los controles de forma permanente y únicamente en base a eso había considerado que el control anual resultaba superfluo.

68. e) El Gobierno demandante alega también que no se le ofreció la posibilidad de obtener, mediante una investigación especial, una reducción del importe cuya financiación se rechaza, posibilidad ésta que el apartado 4 del artículo 9 del Reglamento nº 1725/79 reconoce a las empresas infractoras.

69. Sin embargo, esta analogía resulta de todo punto improcedente. Rechazar la presunción según la cual, entre dos controles favorables, todas las ayudas recibidas por la empresa fueron indebidas es algo diferente de admitir la realización tardía de los controles a los que estaba obligado el Estado miembro y que permitirían fundamentar aquella presunción.

70. f) Por último, el demandante pretende que cuando deba efectuarse una corrección financiera, no debería implicar el rechazo íntegro del importe correspondiente al período que se extiende hasta el último control llevado a cabo, sino únicamente el que corresponda a los días en que se hubiera sobrepasado el plazo.

71. Tampoco creemos que pueda admitirse esta sugerencia. Hacerlo implicaría presumir que toda la producción hasta la fecha en que legalmente debería haber tenido lugar el control fue llevada a cabo regularmente. Ahora bien, la función del control consistía precisamente en verificar eso mismo durante dicho período. En este punto, nos remitimos también a las consideraciones expuestas por la Comisión en el informe de síntesis relativo a 1980-1981.



### C. Violación del principio de proporcionalidad

72. El demandante sostiene que, a pesar de haberse comprobado meros vicios de forma y verificado que no existían irregularidades materiales, la Comisión aplicó al conjunto de los tres años una reducción de 115 millones de HFL, lo que resulta desproporcionado en relación con la irregularidad cometida. En apoyo de lo anterior, recuerda la sentencia de 24 de septiembre de 1985 (asunto 181/84, *Man Sugar*, Rec. 1985, p. 2889), relativa al carácter desproporcionado de una sanción de pérdida de fianza, y afirma que la Comisión disfruta de cierta facultad discrecional, como lo pone de manifiesto la formulación de las alternativas contenidas en los addenda a los informes de síntesis.

73. Consideramos que, de hecho, la alegación de desproporcionalidad sólo tendrá sentido si en este contexto se le reconoce a la Comisión una verdadera potestad discrecional.

74. Ahora bien, tenemos el convencimiento de que ése no es el caso.

75. No incumbe a la Comisión valorar la importancia de las normas violadas, y no se trata de elegir, de entre el abanico de sanciones existentes, la más adecuada a la gravedad de la infracción.

76. Según ha declarado el Tribunal de Justicia,<sup>10</sup> los artículos 2 y 3 del Reglamento n° 729/70 «únicamente permiten que la Comisión disponga que el FEOGA financie las cantidades pagadas de conformidad con las

normas vigentes en los diferentes sectores de los productos agrícolas, quedando a cargo de los Estados miembros cualquier otra cantidad abonada, especialmente las cantidades que las autoridades nacionales hayan creído, equivocadamente, que estaban autorizadas a pagar en el marco de la organización común de los mercados» (*traducción provisional*). En caso contrario, el distinto rigor con que cada norma sería aplicada en los diversos Estados miembros pondría en peligro la necesaria igualdad de las condiciones de competencia entre los agentes económicos, favoreciendo a los de un Estado miembro en detrimento de los demás.

77. Y, de manera aun más expresiva, en su sentencia de 14 de enero de 1981, en el asunto 819/79, *Alemania/Francia*, (Rec. p. 21), el Tribunal de Justicia precisó que «[...] la finalidad de las decisiones de la Comisión sobre liquidación de cuentas en concepto de gastos financiados por el FEOGA es la de comprobar y declarar que los gastos han sido realizados por los servicios nacionales de conformidad con las disposiciones comunitarias. En el supuesto de que la normativa comunitaria supedita el pago de una ayuda al requisito de que se hayan observado determinadas formalidades de prueba o de control, ninguna ayuda abonada con incumplimiento de dicho requisito resultará conforme con el Derecho comunitario, y, por consiguiente, el gasto correspondiente no podrá ser financiado por el FEOGA» (apartado 8)<sup>11</sup> (*traducción provisional*).

78. A este respecto, resulta también elocuente la sentencia de 7 de febrero de 1979, en los asuntos acumulados 15 y 16/76, *Francia/Comisión*,<sup>12</sup> de la que se desprende que el procedimiento de liquidación de cuentas, «en el estado actual del Derecho

10 — Sentencias de 7 de febrero de 1979, asunto 11/76, *Países Bajos/Comisión*, Rec. 1979, p. 245, apartado 8, y 18/76, *Alemania/Comisión*, Rec. 1979, p. 343, apartado 7; sentencia de 27 de febrero de 1985, asunto 55/83, *Italia/Comisión*, Rec. 1985, p. 683 y p. 699, apartado 31.

11 — Véanse asimismo sentencia de 27 de febrero de 1985, *Italia/Comisión*, antes citada, apartado 21, y sentencia de 7 de febrero de 1979, *Francia/Comisión*, antes citada, apartados 9 y 10.

12 — Rec. 1979, p. 321 y p. 339, apartado 28.

comunitario, tiene por objeto comprobar no sólo la realidad y la regularidad de los gastos, sino también el correcto reparto de las cargas financieras derivadas de la política agraria común entre los Estados miembros y la Comunidad; y a este respecto, la Comisión no disfruta de una facultad de apreciación que le permita ir en contra de las normas que regulan este reparto de las cargas» (*traducción provisional*).

79. A lo anterior conviene añadir que no se trata verdaderamente de la aplicación de una sanción, sino del reconocimiento de que determinada ayuda fue concedida con violación del Derecho comunitario y de que procede deducir de eso las necesarias consecuencias en el plano financiero, como dispone el mismo Derecho comunitario.

80. Como la Comisión carece de facultades para graduar las consecuencias financieras de la violación de las normas comunitarias que establecen los controles omitidos, tales consecuencias únicamente podrían evitarse impugnando la validez de las normas que

las establecen, lo que, manifiestamente, no se produjo.

81. Es verdad que puede pensarse en establecer una distinción entre irregularidades materiales y meros vicios de forma, teniendo en cuenta que puede ser excesivo considerar que la menor infracción de normas meramente accesorias y secundarias provoque el rechazo de la financiación.

82. En el presente caso, la distinción parece irrelevante: la estricta observancia de los controles no puede dejar de ser considerada como un requisito esencial para la legalidad de la concesión de la ayuda, máxime cuando no se ha probado que los controles *a posteriori* resulten igualmente eficaces para comprobar la regularidad de los actos que originaron la intervención.<sup>13</sup> Pero aunque lo fuesen, aceptar que resultan suficientes atenuaría mucho el efecto disuasorio de los controles y crearía un peligroso precedente en cuanto al grado de cumplimiento que debe tener la legislación comunitaria en general, y la que regula la concesión de las ayudas en particular.

#### D. Conclusión

83. A la vista de lo que antecede, opinamos que debe desestimarse el recurso, y que el Reino de los Países Bajos debe ser condenado en costas en ambos asuntos, en virtud del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

13 — En el mismo sentido, sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, antes citada, apartados 12 a 17, y sentencia de 25 de noviembre de 1987, asuntos 342/85 y 343/85, Italia/Comisión, ya citadas.