

nales. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas, de forma que le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.

Si la Comisión comprueba una discrepancia entre las cuentas y los datos estadísticos que, por su naturaleza y su finalidad, son inevitablemente aproximativos y sólo pueden refle-

jar con un grado de precisión limitado, las situaciones reales que presenta un Estado miembro, no puede prescindir pura y simplemente de dichas cuentas y proceder a la liquidación basándose en dichos datos estadísticos. Estos datos sólo tienen validez como medio indirecto de verificación, conforme al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento n° 729/70, sobre cuya base la Comisión está facultada para hacer constar la duda razonable que obliga al Estado miembro a aportar los elementos de prueba del cumplimiento de la normativa comunitaria y de la existencia de un sistema de control fiable capaz de disipar dicha duda.

INFORME PARA LA VISTA presentado en el asunto C-48/91 *

I. Marco jurídico

organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 139, p. 29).

1. *Sobre la tasa de corresponsabilidad*

Establecida para las campañas de comercialización 1986/1987 a 1990/1991, la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales fue establecida por el Reglamento (CEE) n° 1579/86, de 23 de mayo de 1986, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2727/75 por el que se establece la

El establecimiento de la tasa se debió a la preocupación de la Comunidad por el futuro de la política agrícola común debido a que la producción de cereales se había incrementado más rápidamente que su consumo interno y su comercialización en el mercado mundial, lo cual implicaba crecientes gastos financieros y dificultades en la gestión del mercado.

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Según dicha normativa, la tasa de corresponsabilidad:

a) Recae sobre los cereales sometidos a alguna de las operaciones siguientes: primera transformación, compra de intervención y exportación en forma de semillas.

b) Debe repercutirse al productor.

c) No es aplicable a los cereales destinados a ser utilizados como semillas.

Con arreglo al Reglamento (CEE) n° 2529/87 de la Comisión, de 21 de agosto de 1987, por el que se establecen modalidades especiales de aplicación de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales para la campaña 1987/88 (DO L 240, p. 13), Francia e Italia fueron autorizadas, para la campaña de comercialización 1987/88, a percibir la tasa cuando los productores comercializaran los cereales. Por lo demás, esta misma disposición establece que no se hallan sujetos a la tasa los cereales originarios de los dos países citados. Las modalidades de aplicación de la tasa se definieron en el Reglamento (CEE) n° 2040/86 de la Comisión, de 30 de junio de 1986 (DO L 173, p. 65), modificado por el Reglamento (CEE) n° 2572/86, de 12 de agosto de 1986 (DO L 229, p. 25). Con arreglo a estos dos Reglamentos quedarán exoneradas del pago de la tasa:

— las primeras transformaciones efectuadas por un productor en su explotación agrícola, siempre que, en particular, el producto obtenido de la transformación se utilice para la alimentación animal en esta misma explotación y siempre que la instalación de transformación forme parte del equipo agrícola permanente o temporal de la explotación;

— la reventa de existencias de intervención por el organismo de intervención;

— los cereales importados de países terceros o de Portugal.

Por otra parte, según el artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2096/86, de 3 de julio de 1986, por el que se establecen las modalidades de aplicación de una ayuda directa en favor de los pequeños productores de cereales (DO L 180, p. 19), también están exentos del pago de la tasa los cereales producidos por los pequeños productores en Italia y en España.

2. Sobre las medidas de control aplicables

Sobre el particular el artículo 7 del citado Reglamento n° 2040/86 dispone que los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas complementarias

«necesarias para garantizar la percepción de la tasa de corresponsabilidad de conformidad con el presente Reglamento, especialmente en lo que se refiere a las medidas de control».

Dicho artículo reproduce en el sector de referencia la idea que expresa, al nivel general de los gastos FEOGA, el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), según el cual:

«Los Estados miembros [...] 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 [...]»

El artículo 5 del mismo Reglamento prevé especialmente:

«1. Los Estados miembros transmitirán periódicamente a la Comisión los documentos [...] relacionados con las operaciones financiadas por la sección Garantía:

[...]

b) cuentas anuales, acompañadas de los documentos justificativos necesarios para su verificación.

2. La Comisión, previa consulta al Comité del Fondo citado en el artículo 11,

[...]

b) verificará antes del final del año siguiente, sobre la base de los documentos citados en la letra b) del apartado 1, las cuentas de los servicios y organismos.»

Por su parte, el artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), establece:

«1. Para la liquidación de las cuentas prevista en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70, los Estados miembros remitirán a la Comisión:

a) las cuentas recapitulativas anuales y los informes establecidos por cada servicio u organismo en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 del mencionado Reglamento;

b) cualquier informe o parte de informe establecido por los servicios de verificación y de control competentes y que se refiera a los gastos contemplados en los artículos 2 y 3 del mencionado Reglamento;

c) un estado recapitulativo de los gastos de todos los servicios y organismos que estén facultados para pagar los mencionados gastos.»

Además el artículo 3 del mismo Reglamento añade:

«1. Las cuentas recapitulativas contempladas en la letra a) del artículo 1 comprenderán:

a) los datos cifrados presentados con arreglo a las disposiciones de los cuadros I a VIII del Anexo;

b) el estado de tesorería [...]»

A este respecto, el artículo 4 de la misma disposición precisa:

«1. Los datos contemplados en el artículo 3 se extraerán de la contabilidad de los servicios y organismos con arreglo a lo dispuestos en el artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 729/70.»

Por último, el apartado 2 del artículo 9 del citado Reglamento n° 729/70 amplía el margen de maniobra de la Comisión al prever la posibilidad de que esta Institución proceda no sólo a realizar controles, sino también verificaciones sobre el terreno a través de sus agentes facultados, y ello en los siguientes términos:

«[...] los agentes facultados por la Comisión para las verificaciones sobre el terreno tendrán acceso a los libros y a cualquier documento de otro tipo que tenga relación con los gastos financiados por el Fondo. Podrán comprobar en particular:

- a) la conformidad de las prácticas administrativas con las normas comunitarias;
- b) la existencia de los documentos justificativos necesarios y su concordancia con las operaciones financiadas por el Fondo;
- c) las condiciones en las que realizarán y comprobarán las operaciones financiadas por el Fondo.

[...]»

II. Hechos y procedimiento

1. Mediante escrito de 30 de noviembre de 1990, SG(90) D/29929, registrado en la representación permanente de los Países Bajos ante las Comunidades Europeas el 3 de diciembre siguiente, la Comisión de las Comunidades Europeas notificó al Gobierno de los Países Bajos, con arreglo al artículo 191 del Tratado CEE, su Decisión de 30 de noviembre de 1990, C(90) 2337 final, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros en concepto de gastos del ejercicio 1988, financiados por el FEOGA, sección «Garantía».

2. Mediante la citada Decisión, después de precisar entre otras cosas (quinto considerando):

«De conformidad con los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) n° 729/70, únicamente se podrán financiar las restituciones a la exportación a países terceros y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, concedidas o emprendidas respectivamente según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas; que, a la luz de las verificaciones efectuadas, una parte de los gastos declarados por los Estados miembros no cumple dichos requisitos y, por ende, no puede ser financiada por el FEOGA [...]»,

la Comisión decidió no imputar al Fondo una cantidad de 708.540 HFL en concepto de tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales.

3. Contra dicha Decisión, el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso que se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 1991.

4. Mediante escritos presentados respectivamente los días 26 de agosto de 1991 y 5 de septiembre de 1991, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron que se les permitiera intervenir en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.

5. El Reino de los Países Bajos, parte demandante, así como la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitan al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la Decisión C(90) 2337 de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1990, en la medida en que, en relación con las cuentas que presentaron los Países Bajos correspondientes al ejercicio financiero 1988, deniega la asunción por parte del FEOGA de la cantidad de 708.540 HFL debido a una supuesta falta de percepción y de transferencia de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales.

2) Condene en costas a la parte demandada.

La Comisión, parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso por infundado.

2) Condene en costas a la parte demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. Los *Países Bajos, parte demandante*, afirman, en primer lugar, que la Comisión infringió el Reglamento n° 729/70 y/o el Reglamento n° 1723/72, citados, ya que su Decisión sobre la aplicación de la rectificación controvertida a las cuentas presentadas por los Países Bajos, en concepto de tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales, no se funda en comprobaciones que haya hecho la Comisión sobre casos individuales, siendo así que los Países Bajos disponen de un sistema administrativo de control que garantiza suficientemente la exactitud de la aplicación, percepción y transferencia de la tasa de corresponsabilidad, y/o porque dicha Decisión no se basa en los documentos contables y en los resultados de una comprobación sobre el terreno, tal como establecen los artículos 5 y 9 del Reglamento n° 729/70, sino únicamente en datos obtenidos en gran parte de las estadísticas.

La parte demandante añade que, según una investigación realizada por el Servicio contable del Ministro de Agricultura, Medio Ambiente y Pesca, con respecto a la campaña 1987/1988, los Países Bajos disponían de un sistema administrativo y de un sistema de control que garantizaban que la tasa de corresponsabilidad se había aplicado, percibido y transferido correctamente. En estas circunstancias y teniendo en cuenta especialmente la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2355), la Comisión sólo habría podido rectificar las cuentas que presentaron los Países Bajos en lo tocante a la tasa de corresponsabilidad de los cereales si hubiera comprobado que en algunos casos individuales no se había transferido ninguna tasa por error. Habida cuenta de que no es éste el caso, la

rectificación practicada por la Comisión y, por consiguiente, la propia Decisión controvertida, va por ello en contra de las disposiciones de aplicación del Tratado, a saber, el citado Reglamento n° 729/70.

Asimismo la Decisión controvertida es contraria al Derecho comunitario, en la medida en que las estadísticas no están comprendidas en la categoría de documentos a que se refiere el apartado 1 del artículo 1 del citado Reglamento n° 1723/72, ni en la de los documentos justificativos necesarios para la liquidación de las cuentas anuales en el sentido de la citada letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento n° 729/70.

El Gobierno neerlandés recuerda que, con vistas al control destinado a comprobar si las cuentas presentadas y los documentos necesarios para su liquidación son exactos y completos, el citado apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 729/70 permite a la Comisión proceder a una comprobación sobre el terreno en los organismos pagadores de los Estados miembros. Ahora bien, contrariamente a lo que parece indicar el tercer considerando de la Decisión controvertida, la Comisión no se sirvió de esta posibilidad en el presente asunto, sino que, por el contrario, se basó esencialmente en estadísticas. En estas circunstancias, no puede considerarse que la Comisión estuviera en condiciones de poder formular una opinión autorizada sobre la posibilidad de que una investigación contable proporcionara resultados que permitirían apreciar si la tasa de corresponsabilidad había sido percibida y transferida correcta e íntegramente.

La parte demandante reconoce que existe siempre un riesgo de que los sujetos pasivos de la tasa se libren de la vigilancia de la administración debido especialmente a la gran diversidad y complejidad del mercado,

reconocidas por la propia Comisión. Por ello los libros de contabilidad reflejan en general «los gastos efectivos», pero no permiten descubrir a simple vista si la tasa se ha aplicado y percibido íntegramente. Como dice la Comisión, «la evasión fiscal no aparece generalmente en los libros».

No obstante, no cabe esperar lo imposible de los Estados miembros. En otros términos, no se puede esperar razonablemente de ellos que establezcan un sistema que garantice sin fisuras la percepción íntegra de la tasa de corresponsabilidad. Por el contrario, lo que puede exigirse a los Estados miembros, y que debe ser objeto de control por parte de la Comisión, se recoge en el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, según el cual, los Estados miembros adoptarán las *medidas necesarias* para:

- «— asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,
- prevenir y perseguir las irregularidades,
- recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.»

De ello se sigue que los Estados miembros deben establecer un sistema administrativo y de control que garantice *suficientemente* que la tasa de corresponsabilidad adeudada se ha aplicado, percibido y transferido correctamente, debiendo consistir el control que la Comisión debe efectuar, esencialmente, en una valoración del sistema establecido por el Estado miembro.

A este respecto el método estadístico no constituye, en sí mismo, un medio adecuado para apreciar este sistema; tiene, en efecto, carácter preparatorio y no sirve para detectar las razones subyacentes bajo las divergencias advertidas. En realidad, el método estadístico puede desempeñar un papel eficaz en el momento de la *preparación* de la investigación de la Comisión.

Por otra parte, según el Gobierno neerlandés, el planteamiento seguido por la parte demandada conduce a que los riesgos inherentes a la no aplicación y a la no percepción de la tasa de corresponsabilidad se pongan, de antemano, enteramente a cargo del Estado miembro, sin tener en cuenta ni el sistema administrativo ni el sistema de control que éste haya establecido, ni el cuidado de que haya dado muestras para efectuar dicho control.

Ahora bien, el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70 dispone:

«A falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.»

De ello se sigue que el método seguido por la Comisión es contrario a esta disposición en cuanto supone que el riesgo de una eventual evasión fiscal debe ir íntegramente a cargo del Estado miembro, sin que se demuestre que éste no ha tomado las medidas necesarias para garantizar una percepción tan completa como sea posible de la tasa y sin que ni siquiera el Estado tenga la posibilidad de recuperar, de las empresas, la cantidad

corregida, por desconocerse, en realidad, los posibles defraudadores que hayan eludido la tasa.

La parte demandante señala que el sistema administrativo neerlandés en la materia garantiza suficientemente que toda tasa de corresponsabilidad, debida respecto a la campaña 1987/1988, fue aplicada, percibida y transferida, efectiva e íntegramente. En los Países Bajos se hizo una relación de todas las empresas que teóricamente podrían estar sujetas a dicha tasa. En lo que atañe a la campaña 1987/1988, la medida de referencia fue objeto de controles muy intensos por parte del servicio de inspección general del Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Pesca. Este control se aplicó a cerca del 90 % del total de las empresas incluidas en la relación. Por lo tanto, es mínimo, por no decir desdeniable, el riesgo de que las empresas hayan podido eludir la obligación del pago de la tasa de corresponsabilidad en 1988. Si la Comisión hubiera analizado realmente el sistema administrativo neerlandés en la materia habría llegado a la misma conclusión.

En cuanto a la afirmación de la Comisión de que los datos estadísticos la llevan a formular una «presunción» sobre la deficiencia del método de percepción de la tasa, dado que el Estado miembro siempre podrá aportar la prueba de los errores estadísticos, por todos los medios válidos en Derecho, el Gobierno neerlandés considera que, por haberse demostrado ya que el empleo masivo de estadísticas como base para la rectificación de las cuentas presentadas por los Estados miembros infringe las normas de aplicación del Tratado, no puede exigirse a los Estados miembros que prueben que las estadísticas que utiliza la Comisión no constituyen una base de cálculo correcta para la liquidación de cuentas FEOGA, a causa de la presencia de errores.

Según el Gobierno demandante, la Comisión no sólo infringió el Derecho comunitario derivado en la materia de que se trata, sino que también violó el principio de diligencia o cualquier otro principio general de Derecho reconocido por el ordenamiento jurídico comunitario, al decidir utilizar, para la rectificación controvertida de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales, datos tomados en buena parte de las estadísticas, a pesar de su naturaleza impropia para tal fin.

A este respecto recuerda que las cifras publicadas por Eurostat (es decir, las estadísticas que utiliza la Comisión) se elaboran para otras finalidades, se basan en valoraciones y contienen tales imprecisiones que la aproximación alcanza verosímilmente un apreciable porcentaje.

En cuanto a la afirmación de la Comisión de que los datos estadísticos y los que, a petición suya, facilitan directamente los Estados miembros sólo constituyen una base de discusión con estos últimos, que han podido completar y corregir dichas cifras, considera dicho Gobierno que si la Comisión pretende de este modo trasladar la carga de la prueba a los Estados miembros en una fase en la que, según sus propias manifestaciones, no ha realizado más que un análisis *preliminar* para detectar *eventuales* disminuciones en la tasa de corresponsabilidad aplicada y percibida, esta postura no es conforme con la imputación de la carga de la prueba que dispone el Reglamento n° 729/70 o, al menos, no lo es con el principio de la diligencia o con cualquier otro principio general del Derecho.

En cualquier caso, la obligación de los Estados miembros de presentar sus comentarios y complementar la información, respetando al mismo tiempo los límites del método estadístico, ha tenido la consecuencia de que las diferencias aparecidas entre los importes efectivamente transferidos y la tasa teóricamente adeudada, diferencias que se deben a las imperfecciones e imprecisiones del material estadístico, de hecho nunca se han podido refutar. Precisamente el hecho de que, debido a la naturaleza misma de las estadísticas, en realidad es imposible concretar o probar dichas imprecisiones o imperfecciones, es lo que llevó al Gobierno neerlandés a pensar que las posibilidades de oponer pruebas contrarias a los datos de los que partía la Comisión eran tan limitadas que no podía hablarse seriamente de una posibilidad efectiva y real de aportar la prueba contraria.

Sobre si es válida la alegación del «equilibrio de errores» formulada por la Comisión, la parte demandante considera que también puede pensarse que se acumulan los errores y que, aunque se compensen los efectos de un margen de error, de ninguna manera esta compensación puede constituir una base adecuada para aplicar una rectificación de las cuentas que presentan los Estados miembros.

El Gobierno neerlandés termina criticando los cálculos globales y las estimaciones contenidas en el método estadístico seguido por la Comisión, haciendo resaltar el hecho de que ésta no menciona ningún factor que garantice la fiabilidad de los datos estadísticos o que compense un eventual margen de error.

2. La *Comisión, parte demandada*, describe el método que utiliza para controlar la percepción de la tasa de corresponsabilidad por parte de los Estados miembros y luego subraya su carácter legal y justificado.

Explica que su decisión de emplear este método estadístico estuvo motivada, por un lado, por la gran diversidad y complejidad del mercado de los cereales y, por otro, por el hecho de que se trataba de controlar la percepción de una tasa; es decir, de una «partida de gastos negativa», con respecto a la cual los libros indican normalmente con precisión de quién se ha percibido la tasa y en qué cuantía. No obstante, lo que los libros no muestran son los casos en que no se ha pagado la tasa. Por definición, estos casos no figuran en la contabilidad. Por lo tanto, los controles habituales del FEOGA son ineficaces en la materia. Incluso mediante comprobaciones sobre el terreno es imposible determinar si realmente se pagó la tasa correspondiente a todas las cantidades de cereales sujetas a la misma.

Por otra parte, la Comisión reconoce que ya surgieron problemas en el seno del Consejo durante la primera campaña de comercialización en la que se aplicó este método. En efecto, sucedió, especialmente durante la primera fase, que hubo muchas vacilaciones y retrasos en la percepción de la tasa y que circularon rumores entre los productores sobre la desidia con que determinados Estados miembros procedían a ella, lo que no hizo sino provocar acusaciones recíprocas entre Estados miembros. Entonces se exhortó a la Comisión a proceder a un control muy estricto de la percepción. Era evidente que este control debía realizarse de la misma forma en todos los Estados miembros con el fin de evitar nuevos enfrentamientos en el Consejo; el único método que respondía a dicho criterio era el método estadístico.

La parte demandada alega que todas las cifras que sirvieron de base para sus cálculos, excepto las relativas al consumo propio de los productores y a las pérdidas, pueden comprobarse documentalmente. En efecto, independientemente del hecho de que las estadísticas de Eurostat con respecto a los Países Bajos se basan esencialmente en datos recogidos en el propio país y posteriormente comunicados a Eurostat, lo cierto es que dichas estadísticas no se utilizaron tal como eran, sino que únicamente sirvieron como base para la discusión con el Estado miembro, de modo que los Países Bajos tuvieron la posibilidad de completar y corregir estas cifras. Por lo tanto, las cifras que la Comisión utilizó finalmente son el resultado del trabajo común de los servicios de la Comisión y de las autoridades neerlandesas.

Si bien es cierto que, por regla general, las estadísticas siempre presentan un cierto margen de error, la situación resulta relativamente distinta en el presente caso, puesto que las cifras que utilizó la Comisión en su estudio reposan todas en una *base objetiva*, excepto únicamente las referentes al autoconsumo y a las ventas entre productores.

En cuanto a las dudas expresadas por el Gobierno neerlandés relativas a si es válida la alegación del «equilibrio de errores» recogido en el informe de síntesis, la Comisión considera que tales dudas son, en sí mismas, fundadas, pero que el documento en que se recogen no refleja su verdadero propósito. Lo que quería decir es que, gracias a los múltiples controles de las cifras procedentes de fuentes diversas y a las correcciones que de esta forma se practican y también mediante

el juego de adiciones y sustracciones, se redujo considerablemente el riesgo de un error habitual.

En cuanto al carácter legal y justificado del método estadístico utilizado, la Comisión considera que ni el Reglamento n° 729/70 ni el Reglamento n° 1723/72, citados, le prohibían utilizar dicho método para controlar la percepción de la tasa de corresponsabilidad por los Estados miembros.

En relación concretamente con el artículo 9 del Reglamento n° 729/70, considera que su primer párrafo no limita la naturaleza de los controles que efectúa en el marco de la financiación de la política agrícola común. Es cierto que cita particularmente las comprobaciones sobre el terreno, pero del texto se sigue claramente que los medios de control no se limitan en ningún caso a esta medida. Por lo tanto, no puede criticarse a la Comisión por no haber utilizado este tipo de control.

La parte demandada señala que, en el caso de autos, utilizó un medio de control formado por diversos elementos: datos estadísticos comunicados por los Países Bajos y por una organización profesional, cifras facilitadas por los Países Bajos, corrección por los Países Bajos de los cálculos de la Comisión. Ahora bien, habida cuenta de que el presente caso hace referencia por primera vez al control de la *percepción* de las tasas impuestas por la Comunidad en el sector de los cereales, mientras que hasta ahora el control se refería únicamente a los *gastos* realizados en el marco de la política agrícola, este medio de control es el único de que se dispone para comprobar la correcta percepción de la tasa.

En relación con el artículo 5 del Reglamento n° 729/70, la Comisión considera que no es aplicable aquí en la medida en que se limita a

precisar la naturaleza de los documentos que deben facilitarle los Estados miembros para la liquidación de las cuentas. Dado que se trata de la primera etapa del procedimiento, a la misma le sigue el control de estos documentos por la Comisión para comprobar si reflejan los gastos reales. Al haber presentado los Países Bajos los documentos a que se refiere el artículo 5, el método estadístico utilizado por la Comisión sirvió para comprobar si el importe de la tasa cuya percepción se declaró en dichos documentos se ajustaba a las obligaciones que incumben a los Países Bajos en virtud del Derecho comunitario. En estas circunstancias, el Reglamento n° 1723/72, que es un instrumento de aplicación del artículo 5 del Reglamento n° 729/70, no proporciona ningún otro argumento en que puedan apoyarse las afirmaciones del Gobierno neerlandés.

En cuanto a la alegación que el Gobierno neerlandés funda en la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1990, en el citado asunto C-8/88, la parte demandada considera que este argumento amplía abusivamente el alcance de la sentencia invocada. En efecto, dicho asunto se refería a la comprobación por parte de la Comisión de un defecto de control por las autoridades alemanas del cumplimiento de determinados requisitos relacionados con los regímenes de subvención en los sectores de la carne de ovino y de vacuno. En uno de los casos de que se trataba, la Comisión había apoyado sus alegaciones en la presentación de algunos casos individuales en los que se había otorgado indebidamente la ayuda. A este respecto declaró el Tribunal de Justicia: «estos casos individuales de concesión injustificada de primas *sólo constituyen un dato suplementario* para justificar la imputación de la Comisión, según la cual [...] no existía realmente un conjunto eficaz de medidas de vigilancia y control de la observancia de los requisitos

establecidos para la concesión de las primas». Ahora bien, esto no significa, de ninguna manera, que sea siempre necesario respaldar mediante ejemplos de casos individuales una comprobación general de incumplimiento de las normas comunitarias por parte de un Estado miembro. Una nueva confirmación de esta conclusión se encuentra en la citada sentencia en la cual, en uno de los casos, el Tribunal de Justicia admitió semejante comprobación general de la Comisión, sin que ésta hubiera comprobado ningún caso individual de infracción de las normas.

En cualquier caso, procede señalar que, mientras que el citado asunto C-8/88 se refería a una situación en la que no se comprobó la irregularidad de los gastos ni por un sistema de control ni como consecuencia de faltas cometidas en casos particulares, por el contrario en el presente asunto la irregularidad es un hecho comprobado, puesto que no fueron percibidos determinados importes que debieran haberlo sido en concepto de tasas.

En cuanto a lo que afirmó el Gobierno neerlandés de que la Comisión no puede esperar a que los Estados miembros establezcan un sistema que garantice sin fisuras la total percepción de la tasa, dicha Institución considera que esta concepción del Gobierno demandante corresponde a una interpretación muy restrictiva del apartado 1 del artículo 8 del citado Reglamento n° 729/70.

En efecto, según esta norma, no sólo se exige que los Estados miembros tomen las medidas necesarias que garanticen «suficientemente» la percepción de la tasa, sino que exige precisamente garantizar la percepción total de la tasa. Por otra parte, según el apartado 2 de dicho artículo, los Estados miembros soportan las consecuencias económicas de las

irregularidades o de las negligencias imputables a sus servicios u organismos. De ello se sigue que si un Estado miembro no es capaz de detectar una anomalía en el sistema de percepción de la tasa, no ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud del apartado 1 del citado artículo 8. Por lo demás, ello no significa que el riesgo inherente a una eventual falta de percepción de determinadas cantidades pueda imputarse de antemano al Estado miembro, ya que este riesgo no debe imputársele más que si el Estado no está en condiciones de descubrir qué empresas no han cumplido sus obligaciones, ni de reclamar los importes que no se hayan pagado por error.

La Comisión continúa alegando que, contrariamente a lo que supone el Gobierno neerlandés, el método estadístico utilizado en el procedimiento de liquidación de cuentas no puede sustituirse por una «auditoría de sistemas», la cual tiene una función muy precisa que se inscribe más bien en el marco del control de la legalidad de los gastos.

La parte demandada expresa su convicción de que actuó con el máximo de diligencia, ya que las cifras en que se fundó se basan en gran parte en datos procedentes de los propios Estados miembros. Y lo que es más, al haber dado la Comisión a los Estados miembros la posibilidad de corregir estos datos con el fin de señalar determinadas faltas y de llamar su atención sobre eventuales anomalías existentes en el método que utiliza, el «control» de las cifras de la Comisión por parte de las autoridades neerlandesas condujo a una reducción significativa del déficit imputado a los Países Bajos. En cualquier caso, la Comisión siempre ha sido extremadamente «generosa» a la hora de calcular las

cantidades de cereales sujetas a la tasa de corresponsabilidad.

En lo que atañe, finalmente, al carácter justificado de la aplicación del método utilizado por la Comisión frente a los Países Bajos, la parte demandada mantiene que los Países Bajos no formularon ninguna alegación que demuestre que la aplicación de su método estadístico no está justificado respecto a dicho país. En este sentido, insiste en el hecho de que el Gobierno neerlandés no pudo probar que en los Países Bajos existe un sistema de control que garantiza la percepción total de la tasa de corresponsabilidad. Los cálculos de la Comisión muestran que no es éste el caso.

3. La *República Francesa, parte coadyuvante*, en primer lugar pasa revista tanto a la normativa comunitaria aplicable a la materia de que se trata como a la jurisprudencia relativa a la misma.

A este respecto cita las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión (11/76, Rec. p. 245), y Francia/Comisión (asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321), así como la de 12 de junio de 1990, recaída en el asunto C-8/88, Alemania/Comisión, antes citada.

Basándose en todas estas referencias, el Gobierno francés llega a la triple conclusión:

- de que el Derecho comunitario, en materia de liquidación de cuentas del FEOGA, no prevé ni impone ningún método estadístico de cálculo, pues los documentos que han de presentarse son declaraciones de producción;
- de que en las operaciones de liquidación no puede admitirse la utilización de datos

no establecidos en el marco de la gestión de la PAC propiamente dicha, y

- de que semejante actividad es contraria al Derecho comunitario en vigor, cuyo respeto se impone más particularmente tanto a los Estados miembros como a las Instituciones en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, teniendo en cuenta especialmente las consecuencias económicas que de ello pueden derivar para el presupuesto comunitario y para los de los Estados miembros.

Aparte del hecho de que la Comisión no pudo presentar ningún caso particular en apoyo de su rectificación controvertida, de conformidad con la exigencia establecida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Gobierno francés pretende subrayar, al igual que el Reino de los Países Bajos, que, como las estadísticas no son ni cuentas anuales ni documentos justificativos necesarios para liquidar las cuentas anuales y no se refieren a los organismos pagadores de los Estados miembros ni a las medidas financiadas por la Sección Garantía, no constituyen documentos en los que se pueda basar la liquidación de cuentas.

En cualquier caso, las presunciones o las apreciaciones efectuadas por la Comisión, la mayoría de las veces *a priori*, sin justificaciones detalladas, ni casos individuales citados en su apoyo, en ningún caso pueden justificar, en opinión de la República Francesa, actuaciones contrarias al Derecho comunitario.

El Gobierno francés agrega sobre el particular que los servicios del FEOGA no tuvieron

en cuenta los medios de prueba de que podían valerse los Estados miembros para oponerse a los argumentos que presentó la Comisión con ocasión del procedimiento de liquidación. Por lo tanto, éstos aparecen ahora, a la luz de las prácticas de dichos servicios, difícilmente dotados de eficacia, debido a un comportamiento de los servicios del FEOGA disconforme con el respeto del principio de cooperación leal con los Estados miembros.

En consecuencia, el Gobierno francés considera que la postura del Gobierno de los Países Bajos es totalmente fundada para sostener que la Comisión:

- infringió las normas de aplicación del Tratado establecidas por el Derecho derivado en materia de liquidación de cuentas del FEOGA;
- de este modo se excedió de sus competencias en este ámbito al decidir utilizar datos numéricos tomados de las estadísticas sin estar facultada para ello en semejante contexto para sustituirlas por las que presentaron los Estados miembros de conformidad con sus obligaciones comunitarias con arreglo a los Reglamentos n° 729/70 y n° 1723/72;
- de este modo, violó el principio de diligencia, al decidir servirse de dichos datos tomados de las estadísticas, a pesar de ser manifiestamente inapropiados para su utilización en el contexto del examen de las cuentas presentadas por los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el FEOGA, sección «Garantía».

4. Según el *Reino Unido, parte coadyuvante*, la atribución de la responsabilidad financiera

exclusivamente en función de datos estadísticos, sin que se haya detectado ninguna deficiencia en el dispositivo de control de un Estado miembro en el sector de que se trate, es contraria al Derecho comunitario. Especialmente el Reino Unido alega que el método utilizado por la Comisión infringe:

- el Reglamento n° 729/70 del Consejo, sobre la financiación de la política agrícola común;
- el principio de seguridad jurídica;
- los principios relativos al cumplimiento de la obligación de aportar la prueba en lo que atañe a la atribución de la responsabilidad.

Teniendo en cuenta el citado Reglamento n° 729/70, el Reino Unido sostiene que, de acuerdo con la letra b) del apartado 2 de su artículo 5, la Comisión debe tomar como punto de partida las cuentas y los documentos justificativos presentados por las autoridades contables del Estado miembro de que se trate y, en el caso de que no basten los documentos antes mencionados para determinar si un Estado miembro ha actuado conforme a las normas aplicables en el sector de que se trata, el citado artículo 9 de la misma disposición confiere amplias facultades a la Comisión para vigilar la gestión de la financiación de la Comunidad por los Estados miembros, incluida la facultad de exigir todas las informaciones necesarias para proceder a verificaciones sobre el terreno y tener acceso a cualesquiera otro documento que tenga relación con los gastos financiados por el Fondo.

Por otra parte, aunque el texto del artículo 9 se refiere al caso más frecuente de la comprobación de la legalidad de los gastos de la Comunidad, las facultades que confiere dicha norma pueden, bien entendido, ejercerse en el caso de la percepción de ingresos. Por consiguiente, nada permite pensar que dichas facultades sean insuficientes para la comprobación del dispositivo de control de un Estado miembro en lo que atañe a la percepción de la tasa de corresponsabilidad en el sector de los cereales.

De ahí se sigue que, al llegar a la conclusión de que los Países Bajos y otros cinco Estados miembros habían aplicado una tasa de corresponsabilidad insuficiente en el sector de los cereales en 1987/1988, la Comisión no ejerció las amplias facultades que le concede el artículo 9 del Reglamento n° 729/70, que le habrían permitido determinar si, en realidad, existían lagunas en la aplicación por parte de los Estados miembros de las normas comunitarias. Por el contrario, prefirió basarse en el método estadístico, que no prevé dicho Reglamento y que, en todo caso, resulta demasiado impreciso para que pueda servir de fundamento exclusivo para las rectificaciones financieras.

El Reino Unido añade que las estadísticas Eurostat, que sirvieron de base para los cálculos estadísticos de la Comisión, no se establecieron para determinar la responsabilidad financiera, sino para la gestión del mercado, lo que es del todo diferente y, en su caso, las estadísticas que se comunican a Eurostat se basan en cierta medida en sondeos e inspecciones y, según los cálculos, contienen un margen de error de varios puntos porcentuales.

La parte coadyuvante precisa que no pretende que la Comisión no tenga derecho en ningún caso a utilizar las estadísticas en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA. Por el contrario, admite que las estadísticas pueden tener su utilidad, en particular para la comprobación de los gastos negativos. Por lo tanto, las estadísticas pueden llamar la atención de la Comisión sobre la existencia de una eventual disfunción, que posteriormente puede ser objeto de una investigación o de una inspección complementaria.

En lo tocante a la violación del principio de seguridad jurídica, considera el Reino Unido que, al utilizar exclusivamente para sus correcciones financieras un método que no establece el Reglamento n° 729/70, que es fundamentalmente impreciso y no detecta ninguna falla del dispositivo de administración o de control de un Estado miembro, la Comisión hace que todo el sistema de responsabilidad financiera de dicho Reglamento se convierta en incierto e imprevisible. En su opinión, esta incertidumbre y este carácter imprevisible constituyen una violación del principio de seguridad jurídica, el cual, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe observarse aún más estrictamente en el caso de normas que puedan acarrear consecuencias financieras.

En cuanto a la violación de los principios relativos al cumplimiento de la obligación sobre la carga de la prueba, el Gobierno coadyuvante considera que, para que la Comisión tenga derecho a hacer una corrección financiera, tiene que probar previamente que un Estado miembro ha infringido las normas de la organización común de los mercados agrícolas de que se trate, antes de trasladar la carga de la prueba recaiga al Estado miembro.

Ahora bien, en el caso de autos, la Comisión no probó la existencia de ninguna infracción efectiva de las normas aplicables por parte de las autoridades de los Países Bajos. En realidad, ni siquiera examinó el dispositivo de administración y control que establecieron dichas autoridades, lo que equivale a fundarse en una mera presunción a fin de justificar una rectificación financiera en el contexto de la liquidación de cuentas del FEOGA.

El Reino Unido termina afirmando que el método que la Comisión utilizó en este

asunto tiene por efecto transferir enteramente al Estado miembro la obligación de probar que no hubo infracción de las normas aplicables, obligación tanto más difícil de cumplir cuanto que no existe ningún dato que revele una deficiencia efectiva, sea cual fuere, del dispositivo de administración y de control del Estado miembro de que se trata.

M. Díez de Velasco
Juez Ponente