

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 27 de noviembre de 1997 *

I. Introducción

1. La cuestión controvertida en el presente asunto consiste en dilucidar si los Estados miembros pueden aplicar una normativa nacional sobre compensación de deudas tributarias devengadas con arreglo a la legislación nacional con las sumas adeudadas a los mismos contribuyentes deudores con arreglo al Derecho comunitario. La legislación comunitaria aplicable, que forma parte de las reformas agrícolas denominadas «McSharry», exige que determinadas ayudas agrícolas se abonen a sus beneficiarios «en su totalidad» antes de una fecha especificada.

II. Hechos y marco normativo

i) *El Derecho comunitario*

2. Las reformas agrícolas de que se trata sustituyeron las subvenciones indirectas mediante medidas de apoyo a los precios por un sistema de aproximación de los precios comunitarios y los del mercado mundial, así como por el pago de ayudas compensatorias directamente a los productores. Comenzaron

con el Reglamento (CEE) n° 3766/91 del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, por el que se establece un régimen de apoyo para los productores de semillas de soja, de colza y nabina y de girasol,¹ y el Reglamento (CEE) n° 615/92 de la Comisión, de 10 de marzo de 1992, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de apoyo para los productores de semillas de soja, de colza y nabina y de girasol,² y fueron ampliadas por el Reglamento (CEE) n° 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos³ (en lo sucesivo, «Reglamento»). El segundo considerando de la exposición de motivos del Reglamento señala que «con el fin de asegurar un mayor equilibrio del mercado, debe crearse un nuevo régimen de apoyo [...] [para] compensar las pérdidas de ingresos causadas por la reducción de los precios institucionales mediante un pago compensatorio a los productores que siembren tales productos». En el mismo considerando se añade que «las superficies susceptibles de ayudas deben limitarse a las sembradas de cultivos herbáceos o retiradas en el marco de un programa de ayudas con fondos públicos en el pasado».

3. Los pagos compensatorios se basan en la cantidad de tierra cultivada o retirada.⁴ Los solicitantes de la ayuda están sujetos a la obligación de retirar de la producción parte de la tierra de sus explotaciones, percibiendo

1 — DO L 356, p. 17.

2 — DO L 67, p. 11.

3 — DO L 181, p. 12.

4 — Apartado 2 del artículo 2 y artículo 7 del Reglamento.

* Lengua original: inglés.

a cambio una compensación.⁵ La cuantía del pago compensatorio por hectárea se calcula a nivel regional, multiplicando una cantidad básica especificada por tonelada por el rendimiento medio cerealista de 1986/1987 a 1990/1991, determinado para la región de que se trate.⁶ Este importe, así como el porcentaje de la superficie que haya de ser retirada, pueden modificarse a la luz de la evolución de la producción, la productividad y los mercados.⁷ Cuando la suma de las superficies individuales para las que se haya solicitado una ayuda sobrepase la superficie básica regional sembrada de cultivos herbáceos o que haya quedado en barbecho de conformidad con un programa financiado con fondos públicos durante el período de referencia 1989/1991, la superficie susceptible de ayuda se reducirá proporcionalmente o, en la campaña de comercialización siguiente, se exigirán retiradas de tierras proporcionales, sin compensación alguna.⁸ En lugar de un sistema de superficies básicas regionales, los Estados miembros pueden asignar las ayudas basándose en superficies básicas individuales, en función de la media del número de hectáreas sembradas de cultivos herbáceos o que hayan quedado en barbecho con arreglo a un régimen financiado con fondos públicos durante el período de referencia en cada una de las explotaciones de sus territorios,⁹ en cuyo caso los productores individuales pueden solicitar las ayudas únicamente con respecto a la superficie que les haya sido asignada.

4. En el artículo 13 del Reglamento se dispone que las medidas definidas se considerarán como intervenciones destinadas a estabilizar los mercados agrarios, en el sentido del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento

(CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común.¹⁰ El apartado 1 del artículo 10 establece que los pagos compensatorios serán abonados entre el 16 de octubre y el 31 de diciembre siguientes a la cosecha. En el apartado 3 del artículo 15, que reviste una importancia decisiva en el presente asunto, se dispone que «los pagos contemplados en el presente Reglamento deberán abonarse a los beneficiarios en su totalidad». De forma similar, el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 615/92 disponía que «los pagos a que hace referencia el presente Reglamento se abonarán a los productores sin ningún tipo de deducción, excepto en los casos especialmente previstos en el presente Reglamento».

5. En la época de los hechos que originaron el presente litigio,¹¹ el artículo 4 del Reglamento n° 729/70 contemplaba la designación por parte de los Estados miembros de los servicios y organismos a los que facultarían para realizar el gasto previsto y a cuya disposición la Comisión pondría los créditos necesarios. En el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 se establecía que «los Estados miembros velarán por que dichos créditos se utilicen sin demora y exclusivamente para los fines previstos». A partir del final del ejercicio 1987, los Estados miembros estaban obligados a movilizar medios financieros destinados a cubrir los gastos necesarios, en función de las necesidades de sus servicios pagadores, mientras que la Comisión efectuaba pagos para la cobertura de los gastos ya efectuados por los Estados miembros.¹²

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

11 — Los artículos 4, 5 y 8 del Reglamento n° 729/70 fueron modificados por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1), con efecto a partir del 16 de octubre de 1995.

12 — Párrafo tercero del apartado 2 del artículo 4 y letra a) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 729/70, introducidos y modificados, respectivamente, por el Reglamento (CEE) n° 3183/87 del Consejo, de 19 de octubre de 1987, por el que se establecen las normas especiales relativas a la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 304, p. 1), posteriormente modificado por el Reglamento (CEE) n° 2048/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988 (DO L 185, p. 1). Anteriormente, en la letra a) del apartado 2 del artículo 5 se establecía que la Comisión concedería anticipos a los Estados miembros antes de realizarse el gasto.

5 — Apartado 5 del artículo 2 y apartado 1 del artículo 7 del Reglamento. En el apartado 1 del artículo 8 se establece que los pequeños productores podrán solicitar el pago compensatorio correspondiente a un sistema simplificado, en el que no se impone la retirada de tierras.

6 — Apartados 1 y 2 del artículo 4 del Reglamento.

7 — Apartado 1 del artículo 15 del Reglamento.

8 — Apartado 6 del artículo 2 del Reglamento.

9 — Apartado 3 del artículo 2 del Reglamento.

En el período pertinente, el artículo 8 del Reglamento n° 729/70 disponía:

«1. 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 [Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola],

— prevenir y perseguir las irregularidades,

— recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

[...]

2. 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.

Las sumas recuperadas se pagarán a los servicios u organismos pagadores y serán descontadas por éstos de los gastos financiados por el Fondo.

[...]

6. El artículo 14 del Reglamento (CEE) n° 3387/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias,¹³ se refiere al reembolso de las ayudas indebidamente pagadas. El apartado 2 del artículo 14 establece lo siguiente:

«Sin embargo, los Estados miembros podrán decidir que el citado importe, en lugar de reembolsarse, sea deducido del primer anticipo o del primer pago que se efectúe en favor del productor de que se trate, después de la fecha de la decisión sobre el reembolso. No se aplicará ningún tipo de interés a partir del momento en que se haya informado al beneficiario del pago indebido.»

¹³ — DO L 391, p. 36. El Reglamento n° 3387/92 de la Comisión se aplica desde el 1 de febrero de 1993 y fue adoptado sobre la base del Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1), que se aplica, entre otros, al régimen de ayudas establecido por el Reglamento.

ii) *El Derecho danés*

7. Con arreglo a los principios generales del Derecho danés, las Administraciones Públicas están facultadas para cobrar las deudas tributarias de los beneficiarios de ayudas públicas por tres procedimientos. En primer lugar, una administración, al igual que cualquier otro acreedor, puede instar el embargo de las ayudas adeudadas a su deudor, que requerirá una resolución de órgano jurisdiccional competente en caso de oposición del deudor. Se aplican las normas usuales en materia de prelación. La ayuda se pagará directamente a la entidad en favor de la cual se ordene el embargo.

8. En segundo lugar, el deudor puede ceder voluntariamente a sus acreedores, incluidas las Administraciones Públicas, su derecho al importe que le adeuda o está previsto que le adeudará una Administración Pública. En caso de cesión a varios acreedores, se aplican las normas relativas a la prelación. En caso de cesión a favor de un acreedor privado, el cesionario tendrá derecho a reclamar la ayuda de que se trate directamente a la Administración responsable.

9. Por último, el método controvertido en el presente caso es el de la compensación de deudas líquidas. El crédito y la deuda respectivos deben ser recíprocos, es decir, el deudor con respecto a uno de los derechos de cobro ha de ser el acreedor con respecto al otro. A estos efectos, se considera que los distintos

órganos del Estado danés constituyen una misma entidad.¹⁴ Así, por ejemplo, las deudas tributarias adeudadas a la Administración tributaria pueden, normalmente, compensarse con créditos de la misma persona contra otros ministerios.

10. No obstante, en algunos casos la compensación está excluida por consideraciones sociales y de índole general.¹⁵ No es usual compensar deudas con particulares derivadas de relaciones jurídico-patrimoniales (por ejemplo, por suministros de bienes y servicios o con arreglo a contratos) con otras deudas, tales como las tributarias.¹⁶ Además, parece ser que la práctica del Estado en lo que respecta a las subvenciones económicas ha variado. En determinados ámbitos, en el pasado no se ha utilizado la compensación con subvenciones destinadas a proyectos específicos, debido a que de no percibirse éstas no podría concluirse el proyecto. La Ley n° 284, de 27 de abril de 1994, establece la compensación, en determinados casos especificados, de importes hasta el límite del 20 % de dichas subvenciones, aunque parece que ello se entiende sin perjuicio de la facultad general del Estado de compensar la totalidad del importe. Las subvenciones comprendidas en el ámbito de competencia del Ministerio de Agricultura que, en la práctica, son objeto de esta modalidad de compensación limitada incluyen las destinadas al desarrollo de los productos agrícolas o pesqueros, sea con respecto a proyectos en el sector agrícola primario o a los relacionados con la

14 — Esta declaración contenida en la resolución de remisión es discutida por el Sr. Jensen, basándose en una distinción entre el Estado y las Administraciones regionales y municipales. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional resolver cualquier controversia subsistente en relación con la interpretación de la normativa nacional.

15 — Al parecer, no se admite la compensación con pagos necesarios para atender necesidades básicas, tales como salarios, pensiones y ayudas sociales.

16 — Circular n° 186 del Ministro de Justicia, de 22 de noviembre de 1983.

transformación de dichos productos. Al parecer, la compensación no se aplica en absoluto con respecto a las subvenciones no comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley n° 284.

11. Normalmente, la cesión de un crédito no afectará al derecho de compensación. Cuando un acreedor cede su crédito a un tercero, el deudor puede, no obstante, invocar la compensación de dicho crédito y los importes que le adeude el acreedor inicial, salvo si esta última deuda nació después de que conociera o pudiera haber conocido la existencia de la cesión. Si, en el momento en que el deudor conocía o debía haber conocido la existencia de la cesión, el crédito cedido todavía no había vencido, el deudor puede, no obstante, compensarlo con la deuda a su favor del acreedor inicial si esta última vence, a más tardar, el mismo día que el crédito cedido.¹⁷

iii) *Hechos*

12. Al parecer, en el pasado, el Estado danés utilizó mucho la compensación de ayudas agrícolas con deudas tributarias de los agricultores y otros. El EF-Direktoratet (Dirección CE) del Ministerio de Agricultura danés, organismo nacional responsable de la concesión de los pagos compensatorios,

solicitó en julio de 1992 a la Dirección General de Agricultura de la Comisión que se pronunciara sobre esta práctica, a la luz del Reglamento n° 615/92. Mediante un escrito de 12 de noviembre de 1992, esta última comunicó que siempre que la legislación nacional permitiera dicha compensación, nada cabía objetar con arreglo al Derecho comunitario a condición de que el procedimiento se aplicase de forma neutral, sin discriminación entre las deudas nacidas con arreglo al Derecho comunitario y al nacional, y a condición de que la normativa nacional no hiciera imposible el régimen de pagos comunitarios. La Comisión señalaba que el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 615/92 y el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento sólo exigían que no se practicase ninguna deducción de gastos administrativos o en otros conceptos de los importes adeudados a los productores. No obstante, el 7 de octubre de 1994, la Dirección General, tras un nuevo estudio de la cuestión por parte del Servicio Jurídico de la Comisión, notificó al Ministerio de Agricultura danés la modificación de su anterior «punto de vista provisional». Según un dictamen del Servicio Jurídico de la Comisión, no se permitía la compensación de otras deudas con importes adeudados con arreglo al Reglamento, debido a la exigencia establecida en el apartado 3 del artículo 15 según la cual las ayudas deben abonarse en su totalidad. Además, el sistema de compensación socavaría la eficacia del régimen, ya que los Estados miembros podrían cobrar deudas tributarias de los productores sin atenerse a los procedimientos de cobro ordinarios, de un modo que no era posible con arreglo al anterior régimen de apoyo a los precios.¹⁸ En consecuencia, el Estado danés abandonó esta práctica, sin por ello aceptar que la postura de la Comisión fuese correcta.

18 — Nota de 27 de abril de 1994 dirigida por el Servicio Jurídico de la Comisión al Director General de Agricultura de la Comisión.

17 — Artículo 28 de la Ley n° 669, de 23 de septiembre de 1986.

13. El presente litigio se refiere a un caso de compensación simple y otro de compensación previa cesión, ambos acaecidos en 1993, con anterioridad a la modificación de la política de la Comisión y del Estado danés. Las ayudas adeudadas al Sr. Jensen a finales de 1993 (33.563 DKR) fueron compensadas con deudas vencidas en concepto de IVA, por importe superior a la cuantía de la ayuda. Al parecer, de no haber sido por la compensación, la ayuda se habría destinado a efectuar un pago parcial de las deudas del Sr. Jensen, incluidas las contraídas con la Administración tributaria, en el marco de un convenio con sus acreedores, y la compensación contribuyó a una reducción significativa de sus pagos a otros acreedores.

14. En la primavera de 1993, Korn- og Foderstøfkompaniet A/S (en lo sucesivo, «KFK»), empresa dedicada al suministro a explotaciones agrícolas, recibió de un agricultor, el Sr. Stenholt, una cesión del importe de una ayuda que iba a adeudarse al término de la campaña (45.574 DKR), en pago de determinados suministros. No obstante, el Estado danés pudo compensar ese importe con deudas contraídas por el Sr. Stenholt con el Estado en virtud de un préstamo para conversión de deudas concedido en 1984, año en que la totalidad de sus deudas, con acreedores tanto públicos como privados, se redujeron en el marco de un procedimiento concursal.

15. Tanto el Sr. Jensen como KFK iniciaron un procedimiento ante el Østre Landsret (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional nacional») dirigido a obtener el pago de las ayudas controvertidas por el EF-Direktoratet del Minis-

terio de Agricultura (en lo sucesivo, «Ministerio»). El órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y remitió, con carácter prejudicial, las siguientes cuestiones, con arreglo al artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

- «1) ¿Se opone en general el Derecho comunitario a que un Estado miembro efectúe una compensación entre un importe que corresponde al beneficiario de una ayuda con arreglo a un acto de Derecho comunitario y determinados créditos exigibles a favor del Estado miembro?
- 2) a) Para responder a la cuestión 1, ¿tiene importancia el hecho de que el Estado miembro, que sólo tiene derecho al reembolso de la ayuda pagada si se han observado las normas de Derecho comunitario relativas a ese pago y que debe correr, él mismo, con los gastos relativos a la gestión del régimen de la ayuda, abone anticipadamente el importe de la ayuda debida en virtud del Derecho comunitario?
- b) Para contestar a la cuestión 1, ¿tiene importancia el hecho de que, para proceder a la compensación las normas del Estado miembro en materia de compensación impongan una reciprocidad de créditos entre el deudor (crédito principal) y el acreedor (crédito reconventional)?

- c) Para responder a la cuestión 1, ¿tiene importancia el hecho de que la práctica del Estado miembro en materia de subvenciones relacionadas con una actividad económica o con la política del medio ambiente permita una compensación de hasta el 20 % de tales subvenciones estatales?
- d) ¿Tiene importancia la base jurídica del crédito estatal con el que se lleva a cabo la compensación para responder a la cuestión 1?
- 4) ¿Debe interpretarse el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1765/92 en el sentido de que los pagos compensatorios a que se refiere esta norma deben abonarse desde el momento en que el órgano de intervención haya concluido el examen de la solicitud del beneficiario, o puede suspenderse el pago hasta que se haya comprobado si, con respecto al beneficiario, el Estado ostenta créditos que desee compensar, siempre que el pago sea efectuado, como más tarde, el 31 de diciembre del año a que se refiera la ayuda?»

III. Observaciones

El Juez remitente desea especialmente que se dilucide si las posibilidades de que los Estados miembros efectúen la compensación son mayores cuando el importe objeto de la compensación, o un parte del mismo, forma parte de los recursos propios de la Comunidad.

- 3) En caso de que las cuestiones 1 y 2 a) a d) se respondan en el sentido de que es posible la compensación, en general, o en determinadas condiciones, ¿debe interpretarse el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 1765/92 en el sentido de que prohíbe que los Estados miembros encarguen al organismo de intervención nacional que compense con la ayuda correspondiente a un beneficiario los créditos estatales que, normalmente, podrían ser objeto de semejante compensación?
- 16. Presentaron observaciones escritas el Sr. Jensen, el Ministerio, la Comisión, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, Irlanda, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Presentaron observaciones orales el Sr. Jensen, KFK, el Ministerio, la Comisión, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, la República Francesa, la República Helénica e Irlanda.
- 17. En general, todos los Estados miembros que presentaron observaciones, al igual que el Ministerio, son partidarios de la posibilidad de compensar deudas tributarias con los pagos compensatorios con arreglo al Reglamento, por razones en gran medida similares, si bien no todos ellos formulan alegaciones relativas a todas las cuestiones sometidas por

el órgano jurisdiccional nacional. En consecuencia, no trataré de diferenciar los argumentos de cada uno de ellos con respecto a las cuestiones primera y tercera. Aludiré a ellos denominándolos, sencillamente, los Estados miembros. Si bien la Comisión no desea excluir en todas las circunstancias la posibilidad de que las Administraciones de los Estados miembros compensen ayudas comunitarias con deudas tributarias nacionales, alega, al igual que el Sr. Jensen y KFK, que ello no puede admitirse en relación con ayudas concedidas con arreglo al Reglamento. Por consiguiente, procede resumir las alegaciones aducidas con respecto a cada una de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional basándose en estas dos orientaciones generales. Dado que las observaciones plantean argumentos conexos con respecto al interrogante, más general, acerca de la compensación formulado en la primera cuestión y al más concreto, relativo a la interpretación de la normativa, que se suscita en la tercera cuestión, me propongo examinar conjuntamente estas dos cuestiones.

Cuestiones primera y tercera

18. El Sr. Jensen, KFK y la Comisión alegan que el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento contiene una prohibición clara de la compensación. La compensación y la consiguiente satisfacción de un crédito oponible no puede considerarse equivalente al pago, por faltar el cobro de la suma de dinero de que se trata. La Comisión aduce que el agricultor debe recibir los fondos del mismo modo que si hubiera vendido su producción. Debe tener la posibilidad de elegir en qué los gasta, en lugar de soportar la imposición

unilateral de un destino concreto para su dinero. Tanto el Sr. Jensen como la Comisión se basan en los objetivos del Reglamento, que se resumen inmediatamente a continuación, para sustentar esta interpretación del apartado 3 del artículo 15. La Comisión afirma que el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento no se opone ni al procedimiento de embargo ni a la imposición y cobro de tributos, siempre y cuando éstos no sean discriminatorios y no socaven la organización común de los mercados. En respuesta a una pregunta formulada durante la vista, la Comisión declaró que el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento no impediría la compensación de una ayuda con importes adeudados por un agricultor con arreglo a la normativa comunitaria, como lo confirma la jurisprudencia de este Tribunal.

19. El Sr. Jensen alega que, al margen de que sea el Derecho comunitario o, simplemente, el Derecho danés el que exija la reciprocidad entre los créditos, este requisito no se cumple en el presente caso. El régimen de ayudas establecido por el Reglamento es regulado, sufragado y supervisado por la Comunidad. Tanto el Sr. Jensen como KFK manifiestan que los Estados miembros simplemente gestionan el régimen de ayudas, y que éstas deben transferirse fielmente a los beneficiarios a quienes se destinan.¹⁹ En consecuencia, carece de pertinencia la circunstancia de que la calidad en que interviene el Estado miembro se califique como de agencia o intermediación, ya que en realidad la ayuda la adeuda un tercero, la Comunidad. El Sr. Jensen y KFK sostienen que la compensación por parte del Estado debe estar prohibida en todos los casos, puesto que un

19 — Sentencia de 14 de julio de 1994, Unaprol (C-186/93, Rec. p. I-3615).

Estado miembro no puede estar autorizado para explotar de forma unilateral su posición en tanto que distribuidor de la ayuda, sin ninguna forma de control judicial.²⁰ De lo contrario, las autoridades de los Estados miembros se encontrarían en una situación privilegiada en comparación con otros acreedores, punto de vista al que se adhirió la Comisión durante la vista. El Sr. Jensen afirma que el objetivo de las reformas agrícolas no consistía en proporcionar a los Estados miembros un nuevo mecanismo destinado a facilitar el cobro de los tributos. Además, KFK sostiene que la distribución de ayudas por un órgano del propio Estado, en lugar de por un organismo independiente designado, no la impone el Reglamento n° 729/70, sino que se dejó a la elección de los Estados miembros.

20. La Comisión declara que, con arreglo al Derecho comunitario, no existe ningún obstáculo, en general, que impida la imposición o el cobro de tributos nacionales en el sector agrícola, habida cuenta de sus estrechos vínculos con el conjunto de la economía,²¹ siempre y cuando no se socave con ello la estructura de mercado ni el funcionamiento de los mecanismos del mercado establecidos por la organización común de mercados. No existen normas comunitarias relativas a la compensación de ayudas comunitarias con deudas tributarias nacionales, si bien el artículo 14 del Reglamento n° 3887/92 y las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos DEKA/CEE²² y Continental Irish Meat²³ permiten compensar en aquellos casos en que las deudas recíprocas de que se trata han nacido con arreglo al Derecho comunitario. La Comisión señala que, por consiguiente,

normalmente se permite la aplicación de normas nacionales neutrales en materia de compensación, a falta de una normativa comunitaria. Aunque el Sr. Jensen sugiere que la disposición normativa expresa que contempla la compensación contenida en el apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 3887/92 la excluye en cualquier otra circunstancia, la Comisión no considera pertinente esa disposición en otras situaciones.

21. No obstante, tanto el Sr. Jensen como KFK y la Comisión sostienen que la aplicación de la normativa nacional en materia de compensación en el caso de autos perjudicaría el logro del objetivo del Reglamento, que consiste en efectuar una contribución directa a las rentas de los agricultores y compensar las pérdidas causadas por la reducción de las garantías de precios y las restituciones a la exportación. La ayuda forma parte integrante de la base de obtención de crédito de las empresas agrícolas. Esta resultaría amenazada si se interrumpiesen sus flujos de caja, mientras que el anterior sistema de intervención, por ser indirecto, no se prestaba a la utilización por el Estado del mecanismo de la compensación. KFK observa que un crédito hipotecario garantizado exclusivamente por la cosecha no cuenta con una garantía suficiente, debido a la reducción de precios que implican las reformas agrícolas, y alega que los agricultores deberían poder elegir los acreedores a quienes desean conceder garantías. El Sr. Jensen y la Comisión, asimismo, señalan que el embargo de los derechos de crédito continuaría siendo posible y sostienen que este procedimiento, disponible para todos los acreedores, es más transparente.

22. Los Estados miembros sostienen que el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento no

20 — Sentencia de 11 de octubre de 1990, Italia/Comisión (C-34/89, Rec. p. I-3603).

21 — Letra c) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado.

22 — Sentencia de 1 de marzo de 1983 (250/78, Rec. p. 421).

23 — Sentencia de 15 de octubre de 1985 (125/84, Rec. p. 3441).

es lo suficientemente preciso como para justificar una prohibición de la compensación de las deudas tributarias con ayudas. La exposición de motivos del Reglamento no dice nada que sugiera dicha intención del legislador. Existen variantes de la fórmula empleada en el apartado 3 del artículo 15 en otras normativas, tales como el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 615/92 y el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 84/93 de la Comisión, de 19 de enero de 1993, relativo a la ayuda especial para las agrupaciones de productores en el sector del tabaco crudo.²⁴ La interpretación «lingüística» del artículo citado que hace la Comisión engendraría inseguridad jurídica, puesto que nunca estaría claro, en un caso concreto, si la aplicación de la compensación perjudicaría los objetivos más amplios del régimen de ayudas.

23. Los Estados miembros sostienen que la compensación conduce al abono íntegro de la ayuda al agricultor afectado: en la medida en que su deuda se reduce en la totalidad de ese importe, sale enriquecido. El pago puede efectuarse de formas distintas de la emisión de un cheque u otra operación bancaria. Así pues, la compensación es neutral en sus efectos. El apartado 3 del artículo 15 del Reglamento, a su entender, está destinado a prohibir, en realidad, la deducción por los Estados miembros, de los pagos en concepto de la ayuda, de gastos administrativos, que no son financiados por la Comisión, o impuestos especiales, a diferencia de los de aplicación general. En apoyo de esta tesis se cita la

comunicación de la Comisión que acompañaba a la propuesta de Reglamento.²⁵

24. Los Estados miembros sostienen que, a falta de una normativa comunitaria, puede continuar aplicándose la normativa nacional, siempre y cuando no sea discriminatoria y no socave la organización común del mercado.²⁶ La jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite la posibilidad de la compensación²⁷ y su funcionamiento en las circunstancias del caso de autos no difiere, en principio, de una compensación con respecto a una ayuda indebidamente pagada con arreglo al apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 3887/92. La compensación que contempla esa disposición se aplica tanto a los regímenes íntegramente financiados por la Comunidad como a los cofinanciados por la Comunidad y los Estados miembros. Debe considerarse que el derecho, universalmente reconocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a proceder a la compensación o a formas similares de mecanismos de cobro de deudas origina un principio general del Derecho comunitario a su favor. A la luz del principio de subsidiariedad, la exclusión de cualesquiera normas nacionales aplicables debe ser expresa.

25. Las consecuencias de las reformas agrícolas en el cobro de las deudas no fueron

25 — COM(91) 379 final, de 18 de octubre 1991, *Reforma de la Política Agrícola Común*.

26 — Sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), y Comet (45/76, Rec. p. 2043), y sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595).

27 — Sentencia DEKA/CEE, citada en la nota 22 *supra*.

24 — DO L 12, p. 5.

examinadas por el legislador comunitario, de tal manera que no cabe invocar los objetivos de esas reformas para impedir la compensación. Las reformas persiguen una aproximación a los precios del mercado mundial, más que la garantía de un pago específico a los agricultores individuales o su protección frente a los acreedores. Los agricultores no pueden eludir la legislación general de los Estados miembros²⁸ y los estrechos vínculos entre el sector agrícola y el resto de la economía pueden alterar el efecto de la Política Agrícola Común, en función de la coyuntura económica nacional, incluido el nivel de la presión fiscal.²⁹

26. Antes de las reformas, nada impedía la compensación de deudas por parte de agentes económicos como KFK contra productores, en el marco del anterior sistema de ayudas agrícolas indirectas, y tampoco parece que al amparo del nuevo régimen exista nada que impida la aplicación de la compensación instada por operadores privados, tales como los bancos. Además, con arreglo al régimen de apoyo a los precios, era posible la compensación entre Administraciones Públicas y agentes económicos. En todo caso, un nuevo sistema puede dar lugar a nuevas consecuencias para los beneficiarios, cuando se gestiona en el marco de un ordenamiento jurídico nacional. La exclusión del mecanismo de la compensación por parte de las Administraciones tributarias de los Estados miembros discriminaría de manera injustificada en favor de los agricultores que no pagan sus impuestos, proporcionándoles una ventaja competitiva, en detrimento de la Hacienda

Pública o de otras categorías de contribuyentes, tales como los trabajadores por cuenta ajena, y de los agricultores que pagan puntualmente sus impuestos. Además, acreedores privados como KFK, que ni siquiera son beneficiarios de ayudas, disfrutarían también de este privilegio. Esta situación sería especialmente incorrecta desde el momento en que el Estado, a diferencia de un acreedor privado, no está en condiciones de elegir sus deudores. La recaudación tributaria es una función central del Estado y el Derecho comunitario reconoce la exigencia imperativa de los controles fiscales.³⁰ La Comunidad está interesada en la solidez económica y presupuestaria de los Estados miembros. Más aún, no es razonable obligar a un acreedor solvente a pagar sumas de dinero a su deudor insolvente.

27. Los Estados miembros subrayan la posible importancia de este asunto en relación con otros mecanismos de cobro de deudas, tales como el embargo. Opinan que la lógica de los argumentos de la Comisión conduciría a condenar toda clase de trabas de ayudas, incluso las instadas por los particulares, y alcanzaría a la compensación a favor de la Comunidad, que ya ha sido expresamente aprobada por el Tribunal de Justicia. La exclusión de cualquier clase de traba de ayudas para el cobro de deudas podría dificultar la obtención de crédito por parte de los agricultores. En cambio, de continuar aceptándose otros procedimientos de cobro de deudas, tales como el embargo, se demostrarían los beneficios de la compensación, que es más rápida y no entraña ningún coste adicional para los agricultores afectados. La preferencia de los procedimientos de cobro judicial por parte de la Comisión interferiría en

28 — Sentencia de 26 de octubre de 1983, *Samvirkende danske Landboforeninger* (297/82, Rec. p. 3299).

29 — Letra c) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado; sentencia de 10 de marzo de 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association* (asuntos acumulados 36/80 y 71/80, Rec. p. 735).

30 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon»* (120/78, Rec. p. 649).

el equilibrio entre los derechos de deudores y acreedores que se ha desarrollado en los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados miembros.

Segunda cuestión

28. En lo que respecta a la letra a) de la segunda cuestión, el Sr. Jensen alega que carece de toda pertinencia el que los Estados miembros anticipen los fondos necesarios para el pago de las ayudas con cargo a sus recursos propios, puesto que tienen derecho a reclamar el reembolso íntegro a la Comunidad. La modificación del procedimiento de pago introducida en 1988 (que sustituyó el anterior sistema de pago anticipado por la Comunidad a los Estados miembros)³¹ no pudo modificar la naturaleza de la relación de intermediación existente entre los Estados miembros y la Comunidad. El hecho de que los Estados miembros únicamente puedan reclamar el reembolso si la ayuda ha sido abonada de conformidad con la normativa comunitaria no es en modo alguno incompatible con dicha relación de intermediación. En la vista, la Comisión opinó que el principio de reciprocidad no constituía, de por sí, una barrera contra la compensación, puesto que los Estados miembros actuaban por cuenta propia en la distribución de la ayuda.³²

29. El Ministerio, Dinamarca y Finlandia sostienen que las deudas de que se trata son

adeudadas recíprocamente por el Estado danés y a éste. El mecanismo de pago, el hecho de que el Estado miembro se haga cargo de los gastos administrativos y la circunstancia de que sólo él responda ante la Comunidad de este gasto indican que el Ministerio es el deudor del agricultor con respecto a la ayuda. La obligación de pago de la ayuda se impone directamente a los Estados miembros, con la consecuencia de que el beneficiario no puede reclamar la ayuda directamente a la Comunidad.³³

30. En respuesta a la letra b) de la segunda cuestión, el Sr. Jensen afirma que el principio general de igualdad exige que la reciprocidad de las deudas constituya un requisito para la aceptación por el Derecho comunitario de la posibilidad de compensar. Si bien el Tribunal de Justicia no puede interpretar la normativa danesa a este respecto, debería pronunciarse sobre la calidad en que interviene el Ministerio en la gestión de los regímenes de ayudas comunitarios. A su entender, la compensación produciría una desigualdad inaceptable entre los distintos Estados miembros, debido a las prácticas divergentes existentes en unos y otros.

31. El Ministerio está de acuerdo en que el Tribunal únicamente debería pronunciarse sobre si el Estado adeuda el importe de la ayuda al agricultor en su propio nombre (si bien es partidario de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa), y en que debe dejarse que sea el órgano jurisdiccional nacional quien resuelva las consiguientes cuestiones de Derecho nacional relativas, por

31 — Véase la nota 12 *supra*.

32 — Sentencia de 18 de octubre de 1984, Eurico/Comisión (109/83, Rec. p. 3581).

33 — Sentencias Unaprol, citada en la nota 19 *supra*, y Eurico/Comisión, citada en la nota precedente.

ejemplo, a si el Estado constituye una única entidad jurídica. El Reino Unido, por otro lado, alega que la reciprocidad es un requisito de aplicación general para la aplicación de la compensación en un contexto de Derecho comunitario, si bien concurre en el contexto del presente asunto, ya que las autoridades nacionales no trabajan por cuenta de la Comunidad,³⁴ y que el Derecho nacional debe conservar un amplio margen de apreciación.³⁵

32. El Sr. Jensen y la Comisión sostienen, con respecto a la letra c) de la segunda cuestión, que la aplicación de la compensación en relación con ayudas agrícolas directas es discriminatoria y, por tanto, ilícita,³⁶ debido a que las subvenciones nacionales equivalentes bien no están sujetas a ninguna compensación o lo están tan sólo hasta el límite del 20 % del importe total. La Comisión añade que el modo en que funciona la compensación, caracterizado por una elevada discrecionalidad, crearía, en todo caso, un permanente riesgo de discriminación. Con carácter subsidiario, el Sr. Jensen afirma que los pagos de ayudas deben considerarse relacionados con el Derecho de cosas, de tal manera que no pueden compensarse con deudas tributarias.

33. El Ministerio alega que, si bien corresponde al órgano jurisdiccional nacional efectuar una comparación entre las ayudas agrícolas comunitarias y las subvenciones

nacionales, no son equivalentes, por lo que no existe discriminación ilícita en el Derecho danés.

34. El Sr. Jensen sugiere que, en respuesta a la letra d) de la segunda cuestión, el Tribunal de Justicia debería declarar que no existe ninguna disposición de Derecho comunitario que indique que los Estados miembros deban servirse de técnicas de cobro no autorizadas en otros casos con respecto a las deudas tributarias que contribuyen a los recursos propios de la Comunidad. En todo caso, sólo aproximadamente el 1,4 % de la recaudación del IVA forma parte de los recursos propios de la Comunidad.

35. El Ministerio alega que si, con carácter general, no se permite la compensación de deudas tributarias con ayudas agrícolas comunitarias, cuando menos, debería ser posible con respecto a los tributos que contribuyen a los recursos propios de la Comunidad. Observa que el Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades,³⁷ exige a los Estados miembros hacer todo cuanto esté a su alcance por cobrar los impuestos de que se trata.

34 — Véanse las sentencias Eurico/Comisión, citada en la nota 32 *supra*, y Continental Irish Meat, citada en la nota 23 *supra*.

35 — Sentencia Unaprol, citada en la nota 19 *supra*.

36 — Sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa (asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503).

37 — DO L 155, p. 1.

Cuarta cuestión

36. El Sr. Jensen alega que, una vez concluido el examen de una solicitud de ayuda, es contrario al apartado 1 del artículo 10 del Reglamento retrasar el pago, incluso hasta una fecha anterior a la fecha límite establecida en esa disposición, con el fin de permitir una comprobación adicional sobre la existencia de posibles deudas tributarias. Este retraso sirve a los intereses unilaterales de los Estados miembros y contraría la exigencia del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 729/70, que obliga a los Estados miembros a velar por que los pagos se realicen sin demora y exclusivamente para los fines previstos. Asimismo, en su opinión, dichas demoras conducen a una diferencia de trato, puesto que variarán entre los distintos Estados miembros.³⁸ El Sr. Jensen reclamó intereses al Ministerio, devengados a partir de la fecha en que concluyó el examen de su solicitud de ayuda. La Comisión, en cambio, es del parecer de que el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento carece de importancia en el presente asunto con independencia de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 15.

37. El Ministerio señala que el Reglamento no contiene normas especiales sobre la tramitación de las solicitudes y que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación acerca del modo en que gestionan el abono de las ayudas,³⁹ siempre y cuando se respete el plazo establecido. Corresponde al órgano jurisdiccional nacio-

nal determinar si el examen de la solicitud se efectuó con celeridad. Tanto Irlanda como el Reino Unido alegan que el pago debe efectuarse en un plazo razonable a contar desde la conclusión del examen de la solicitud de ayuda, sin perjuicio de la observancia de la fecha límite establecida en el apartado 1 del artículo 10.

IV. Análisis

38. Las tres primeras cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional se refieren, todas ellas, a si existen obstáculos que impidan la aplicación de la normativa danesa en materia de compensación en las circunstancias del presente caso, bien, en primer lugar, en razón de su incompatibilidad con el Derecho comunitario en general, habida cuenta de factores tales como la calidad en que interviene el Ministerio cuando distribuye las ayudas comunitarias; bien, en segundo lugar, debido especialmente al efecto de la norma danesa de reciprocidad, a la forma supuestamente discriminatoria en que opera la compensación y a la base jurídica de la deuda tributaria satisfecha mediante la compensación, o bien, en tercer lugar, en razón de su incompatibilidad con el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento. En consecuencia, examinaré conjuntamente estas tres cuestiones, si bien será oportuno examinar primero la tercera cuestión, relativa al apartado 3 del artículo 15, dado que se afirma que dicha disposición equivale a una prohibición expresa de la compensación, para continuar con la primera cuestión, más general, y concluir con los interrogantes más específicos suscitados por la segunda cuestión. Examinaré entonces por separado la cuarta

38 — Sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkon-
tor (asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633).

39 — Sentencia Unaprol, citada en la nota 19 *supra*.

cuestión, que versa sobre el modo en que se aplica la compensación y sólo ha de recibir respuesta si esta última está autorizada.

Cuestiones primera, segunda y tercera

39. El apartado 3 del artículo 15 del Reglamento, que cita en particular la Comisión, no menciona de forma expresa la compensación. El cómputo de la ayuda a favor del beneficiario mediante compensación con una deuda tributaria contraída con el Estado responsable de la concesión de la ayuda, y la satisfacción *pro tanto* de dicha deuda, se distingue claramente de la deducción de tasas o derechos administrativos de la ayuda, que son las únicas modalidades de deducciones mencionadas en la comunicación de la Comisión que acompañaba a su propuesta de Reglamento. No obstante, la imposición de gravámenes especiales para compensar los gastos administrativos nacionales no proporcionaría ninguna ventaja de valor equivalente al beneficiario y estaría claramente prohibida por el apartado 3 del artículo 15. Mediante la compensación, el beneficiario percibe el valor monetario íntegro de la ayuda, si bien no controla plenamente su disposición. Lo mismo sucedería en el caso de un embargo de la ayuda en satisfacción de una deuda o de cualquier otro procedimiento ejecutivo instado contra el beneficiario o su patrimonio, con carácter previo o posterior al pago efectivo. Todas éstas son consecuencias del hecho de que, tal como lo expuso el Abogado General Sr. Mancini en el asunto DEKA/CEE, «el obligado a efectuar una prestación en metálico ofrece a sus acreedores una

especie de garantía general representada por su patrimonio [...] el deudor se encuentra en una situación de sujeción con respecto a sus propios bienes». ⁴⁰ No cabría discutir si la ayuda ha sido abonada en su totalidad en caso de que se transfiriera al beneficiario, pasase a formar parte (quizás sólo momentáneamente) de su activo y, posteriormente, fuese trabada o embargada, en contra de su voluntad, en favor de cualquier acreedor. Desde el punto de vista del grado de libertad de que disfruta el beneficiario con respecto a su patrimonio, la ejecución antes de la transferencia efectiva de los fondos presenta escasas diferencias con cualquier forma de ejecución posterior al pago. ⁴¹ Además, nada indica que el legislador comunitario tuviese intención, al adoptar el apartado 3 del artículo 15, precepto más bien lacónico, de limitar el amplio abanico de métodos de cobro de deudas existentes en las legislaciones nacionales. Concluyo, pues, que el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento no prohíbe la compensación, con arreglo a la normativa nacional, de ayudas con arreglo al Reglamento con anteriores deudas contraídas con el Estado, cuando así lo dispone la legislación nacional y se computa a favor del beneficiario de la ayuda el importe íntegro de ésta.

40. Paso ahora a efectuar el examen, más fundamental, que requiere la primera cuestión, a saber, el relativo a si la aplicación de la normativa nacional en materia de compensación en el contexto del Reglamento es contraria al Derecho comunitario.

40 — Asunto citado en la nota 22 *supra*, p. 439 de las conclusiones.

41 — En relación con sus efectos para los acreedores, véanse los puntos 47 a 54 *infra*.

41. Una de las características fundamentales de una organización común de mercado consiste en que se priva a los Estados miembros de sus facultades de regular unilateralmente el sector de que se trata. En el asunto Comisión/Alemania, ⁴² este Tribunal declaró, refiriéndose a los Estados miembros, que «su competencia legislativa sólo puede ser residual y se limita a las situaciones no contempladas por el régimen comunitario y a los casos en que éste les reconozca competencia de manera explícita». Esta última situación se ejemplifica en el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, que prevé que la supervisión de la ejecución de las políticas comunitarias y la prevención y subsanación de las irregularidades se regirán por el Derecho nacional. ⁴³ En la primera situación, a falta de disposición de Derecho comunitario, lo suplen las normas procesales o sustantivas nacionales con el fin de dotar de efectividad a los derechos que dimanarían del ordenamiento jurídico comunitario. ⁴⁴ Por otro lado, nada de lo establecido en la organización común de mercados priva a los Estados miembros de su derecho general de legislar en lo que respecta a aspectos autónomos de la política nacional. Este Tribunal, por ejemplo, ha declarado que la imposición de un impuesto especial temporal sobre los productos agrícolas o de un impuesto inmobiliario sobre los inmuebles agrícolas, en el marco de una política nacional de rentas destinada a repartir la carga fiscal, no es en principio incompatible con el Derecho comunitario. La Política Agrícola Común no está destinada a proteger a sus beneficiarios de los efectos de otras

políticas nacionales de aplicación general. ⁴⁵ El reconocimiento, por el Tribunal de Justicia, de la competencia de los Estados miembros para perseguir y proteger sus propios intereses fiscales ⁴⁶ puede, en efecto, ir acompañado del reconocimiento de un interés comunitario independiente en la eficacia fiscal de los Estados miembros, no sólo porque el IVA y los derechos de aduana contribuyen a los recursos propios de la Comunidad o porque la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, incluidos los niveles de endeudamiento público, es un asunto de interés común en una unión económica y monetaria en desarrollo, ⁴⁷ sino también, en última instancia, porque el correcto funcionamiento de la Comunidad depende de la suficiencia de la maquinaria administrativa, judicial y de otra naturaleza que gestionan y financian los Estados miembros. A mi juicio, la normativa nacional reguladora del pago y cobro de deudas tributarias y todos los asuntos conexos, incluidos los procedimientos de ejecución o embargo, la prelación entre acreedores y, por tanto, los derechos de compensación están comprendidos en el ámbito de ese principio, siempre y cuando sean, por lo demás, compatibles con el Derecho comunitario.

42. En todos estos casos, la aplicación de la normativa nacional está sometida a requisitos que, en general, se destinan a garantizar la eficacia del Derecho comunitario. Por ejemplo, en la sentencia *Deutsche Milchkontor*, el Tribunal de Justicia enunció los requisitos

42 — Sentencia de 18 de septiembre de 1986 (48/85, Rec. p. 2549), apartado 12.

43 — Sentencias de 28 de junio de 1977, *Balkan-Import-Export* (118/76, Rec. p. 1177), apartado 5; *Deutsche Milchkontor*, citada en la nota 38 *supra*, apartado 2; Italia/Comisión, citada en la nota 20 *supra*, apartado 9, y *BayWa*, citada en la nota 36 *supra*, apartado 29.

44 — Sentencias *Rewc*, *Comet* y *San Giorgio*, apartado 12; citadas todas ellas en la nota 26 *supra*.

45 — Sentencias *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, citada en la nota 29 *supra*, apartado 13, y *Samvirkende danske Landboforeninger*, citada en la nota 28 *supra*, apartado 8.

46 — Véanse, también, las sentencias *Cassis de Dijon*, citada en la nota 30 *supra*, apartado 8, y de 15 de mayo de 1997, *Futura Participations* y *Singer* (C-250/95, Rec. p. I-2471), apartado 31, así como, en un contexto diferente, mis conclusiones de 20 de marzo de 1997, *Molenheide* y otros (asuntos acumulados C-286/94, C-340/95, C-401/95 y C-47/96, Rec. 1997, pp. I-7281 y ss., especialmente p. I-7283), punto 43.

47 — Véanse el apartado 3 del artículo 3 A y el artículo 104 C del Tratado.

aplicables a las normas nacionales relativas al cobro de importes indebidamente pagados a las que expresamente se refiere el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70:

«En primer lugar, la aplicación del Derecho nacional no debe menoscabar ni el alcance ni la eficacia del Derecho comunitario. Así sucedería, en especial, si dicha aplicación hiciera prácticamente imposible la recuperación de las sumas irregularmente concedidas [...]. En segundo lugar, la aplicación del Derecho nacional debe efectuarse de forma no discriminatoria en relación con los procedimientos dirigidos a resolver litigios del mismo tipo pero estrictamente nacionales.»⁴⁸

Cuando el Derecho comunitario se basa implícitamente en el marco complementario de las normas nacionales sustantivas y formales para asegurar el ejercicio de los derechos que confiere, dichas normas también están sometidas a requisitos, que denominaré las normas San Giorgio, consistentes en que «no pueden ser menos favorables que las relativas a reclamaciones semejantes de naturaleza interna ni pueden articularse de forma que hagan prácticamente imposible el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico comunitario».⁴⁹

43. Las normas nacionales independientes están sometidas a requisitos específicos, habida cuenta de que no son inmediata o directamente necesarias para la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito de que se trata. En el ámbito de la organización común de los mercados agrícolas, dichas normas nacionales serían incompatibles con el Tratado si «obstaculizasen el funcionamiento de los mecanismos empleados por las organizaciones de que se trata para alcanzar sus objetivos».⁵⁰ Dicho obstáculo, en el caso de un impuesto nacional, podría manifestarse por un efecto en el nivel de precios, en el abastecimiento del mercado o en la estructura de la producción agrícola o de las explotaciones.⁵¹

44. La compensación, basándose en la normativa nacional, de ayudas adeudadas a los agricultores con arreglo al Reglamento con deudas tributarias de dichos agricultores con un Estado miembro pertenece, en parte, a ambas situaciones. La compensación es un procedimiento previsto en la legislación danesa que, si bien garantiza el pago íntegro de las ayudas comunitarias, lo hace de una forma especial, con el fin de garantizar la consecución del objetivo nacional independiente consistente en cobrar los ingresos fiscales. En el análisis que sigue mencionaré los requisitos aplicables a ambos tipos de

48 — Citada en la nota 38 *supra*, apartados 22 y 23 de la sentencia; véanse, también, las sentencias *Balkan-Import-Export*, citada en la nota 43 *supra*, apartado 5; *BayWa*, citada en la nota 36 *supra*, apartado 29, e *Italia/Comisión*, citada en la nota 20 *supra*, apartado 9.

49 — Sentencia *San Giorgio*, citada en la nota 26 *supra*, apartado 12.

50 — Sentencia *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, citada en la nota 29 *supra*, apartado 15; véase, también, la sentencia *Samvirkende danske Landboforeninger*, citada en la nota 28 *supra*, apartado 11. El Tribunal no estimó que la obligación de pago de los impuestos nacionales que incumbe a los agricultores que perciben subvenciones comunitarias fuese contraria a la exigencia establecida en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 729/70, en su versión aplicable en aquel entonces, según la cual los Estados miembros debían utilizar los créditos puestos a disposición por la Comisión «exclusivamente para los fines previstos».

51 — Sentencias *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, citada en la nota 29 *supra*, apartado 22, y *Samvirkende danske Landboforeninger*, citada en la nota 28 *supra*, apartados 14 a 16.

normas. Sin embargo, no pienso que en un caso de índole híbrida como es el presente los requisitos, expuestos en los puntos 42 y 43 precedentes de distinta formulación, conduzcan a unas exigencias sustancialmente distintas. Las cuestiones decisivas son las que versan sobre si la aplicación de la compensación hace real o virtualmente imposible el disfrute de los derechos derivados del Reglamento o afecta de otro modo al funcionamiento del sistema que este último establece, y si da lugar a una discriminación en relación con el ejercicio de derechos similares derivados de la legislación nacional.

45. En su sentencia DEKA/CEE, este Tribunal ya señaló que, en el caso de un comerciante insolvente, la compensación por la Comunidad de créditos recíprocos o conexos puede ser el único medio existente en la práctica para recuperar sumas indebidamente pagadas, directamente adeudadas a la Comunidad.⁵² En sus conclusiones, el Abogado General Sr. Mancini sugirió que, para garantizar la uniformidad en toda la Comunidad, dicho derecho de compensación debía considerarse basado en un principio general común a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y aplicarse a los créditos fundamentados en el Derecho comunitario.⁵³ Este mismo razonamiento subyace claramente tras la sentencia.⁵⁴ El Tribunal de Justicia observó que las normas comunitarias relativas a las restituciones a la producción y a la exportación podían originar no sólo créditos oponibles por los agentes económicos a las autoridades de gestión sino también

créditos contra dichos agentes, para el reembolso de las sumas indebidamente pagadas, y que de ello podían derivarse créditos recíprocos o, incluso, conexos entre dichas autoridades y los agentes económicos, apropiados para proceder a su compensación.⁵⁵

46. En la sentencia *Continental Irish Meat*,⁵⁶ el Tribunal de Justicia aceptó, sin objeciones, la aplicación de normas nacionales relativas a la compensación con respecto a montantes compensatorios monetarios adeudados, respectivamente, a y por el organismo de intervención del Estado miembro de que se trataba. Cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, el apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 3887/92 permite la aplicación de la compensación para ciertos regímenes. Las ayudas indebidamente pagadas pueden deducirse de las que aún estén pendientes de pago. En mi opinión, mediante un razonamiento *a contrario*, el apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 3887/92 no excluye la aplicación de la compensación en otros contextos. Naturalmente, esto lo pone de manifiesto con mucha mayor claridad la continua aplicación de la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, aunque también el contexto en que se inserta esa disposición. El citado artículo 14 del Reglamento n° 3887/92 se refiere, con carácter general, a la recuperación de importes indebidamente pagados, y permite la compensación como alternativa a otras formas de recuperación. En consecuencia, no debe interpretarse en el sentido de prejuzgar la cuestión con respecto a las deudas nacidas fuera del contexto concreto al que se refiere. En segundo lugar, si el Derecho comunitario permite la compensación, bien directamente

52 — Citada en la nota 22, apartados 13 y 14.

53 — Página 439 de sus conclusiones.

54 — Véanse los apartados 13 a 15 de la sentencia. El apartado 15 menciona expresamente un principio general contra las cesiones fraudulentas (o abusivas) de créditos.

55 — Apartado 13 de la sentencia.

56 — Citada en la nota 23 *supra*.

a favor de la propia Comunidad o por los Estados miembros en contextos en que tanto la deuda principal como la deuda oponible nacen con arreglo a un régimen comunitario, el interés de la Comunidad en la eficacia de los controles fiscales de los Estados miembros obliga a permitir la compensación de la ayuda conforme al Reglamento con las deudas tributarias a favor de un Estado miembro de conformidad con la normativa nacional, salvo que existan pruebas convincentes de su efecto perjudicial para el alcance y la eficacia del Derecho comunitario, incluidos los del Reglamento. En mi opinión, a falta de indicación clara en otro sentido, no debe trazarse ninguna distinción de principio entre una deuda a favor de un organismo de un Estado miembro que tiene encomendada la recuperación de fondos comunitarios y una deuda a favor de otro organismo nacional encargado de la recaudación de tributos, de modo que se permita al primero y no al segundo retener el pago, en concepto de compensación extintiva de una deuda incontrovertida. Sostener lo contrario equivaldría a invertir el sentido de las normas San Giorgio, exigiendo del Derecho nacional que dispense un trato de favor a las deudas de Derecho comunitario.

47. Está claro que los objetivos del Reglamento se refieren al funcionamiento general de los mercados agrícolas. Ello se desprende no sólo de los considerandos antes citados y de la norma del artículo 13 según la cual las medidas establecidas en el Reglamento se destinan a estabilizar los mercados agrarios, sino también de la naturaleza del régimen que el Reglamento establece. Así, si bien persigue compensar a los agricultores por la caída de los precios, la compensación no se calcula en función de los derechos de los distintos agricultores con arreglo al régimen anteriormente vigente, sino, en cambio, por referencia a la productividad regional, que puede determinar una compensación excesiva

o insuficiente para determinados agricultores.⁵⁷ También está sujeta a variaciones a la luz de la evolución de los mercados,⁵⁸ mientras que un exceso de solicitudes en relación con la superficie en que se basa el cálculo de la compensación conduce a una reducción proporcional de las ayudas para todos y, finalmente, a un incremento de la retirada de tierras sin compensación.⁵⁹ Así pues, a diferencia de lo que alegan el Sr. Jensen y KFK, el Reglamento no está destinado a proteger a cada agricultor individual frente a toda reducción de la renta disponible. Además, dicho derecho no se deriva del ordenamiento jurídico comunitario, en general.⁶⁰ Acepto las alegaciones aducidas por los Estados miembros, según las cuales, con arreglo al régimen anterior, los agricultores estaban expuestos, tanto directa como indirectamente, a los vaivenes de los procedimientos de compensación.⁶¹ Los operadores podían compensar con deudas a su favor los precios subvencionados que se adeudaban a los productores. Además, el organismo de intervención de cada Estado miembro podía compensar las ayudas en forma de apoyo a los precios con los importes adeudados por los operadores. En una situación de insolvencia, ello conduciría inevitablemente a un quebranto en perjuicio de los restantes acreedores de los operadores, entre los cuales podían contarse agricultores a los que se adeudasen pagos por la compra de su producción.⁶²

48. En mi opinión, el mero hecho de que la compensación directa por el Estado con ayudas adeudadas a los agricultores no fuera

57 — Apartados 1 y 2 del artículo 4 del Reglamento.

58 — Apartado 1 del artículo 15 del Reglamento.

59 — Apartado 6 del artículo 2 del Reglamento.

60 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1979, Eridania (230/78, Rec. p. 2749).

61 — Véase el punto 25 *supra*.

62 — Así podía haber sucedido, por ejemplo, en las circunstancias del asunto Continental Irish Meat, citado en la nota 23 *supra*.

posible en el pasado no excluye su aplicabilidad actual. La verdadera cuestión estriba en determinar si el nuevo sistema que establece el Reglamento resultaría afectado por la compensación hasta el punto de socavar su correcto funcionamiento.

49. Como ya he señalado, la compensación conduce a computar a favor del agricultor el importe total de la ayuda de que se trata, si bien se restringe su libertad de disposición de dicho importe a su antojo. En este sentido, se encuentra ya en situación de ventaja en relación con otras modalidades de deducción que, en principio, permite el Derecho comunitario, tal como la percepción de tributos, que en la práctica reduce el valor de la ayuda para el agricultor.⁶³ No parece que la deducción del importe de la ayuda en la fuente para satisfacer deudas tributarias existentes, de una forma que garantice que, no obstante, se devengue a favor del agricultor el valor íntegro de la ayuda, habida cuenta tanto de su pasivo como de su renta disponible, pueda afectar a los objetivos de la organización común del mercado más que dicha tributación directa.

50. Asimismo, nadie ha discutido, como era de esperar, el derecho de los acreedores, en general, a servirse del embargo o de otros mecanismos de ejecución, o del embargo judicial, en contra de la voluntad del agricul-

tor deudor. La característica distintiva no es, sin embargo, el grado de protección conferida al agricultor, a quien en todos los casos puede privarse de la ayuda, sino a los otros acreedores, a quienes no se refiere directamente el Reglamento. No existe ningún interés directo de la Comunidad en perturbar el equilibrio establecido en el Derecho nacional entre los derechos de distintas categorías de acreedores.

51. El grado de protección de los acreedores privados de un agricultor se ha relacionado, no obstante, con el funcionamiento del Reglamento al invocar la necesidad de liquidez. El interés de los bancos o de las empresas suministradoras en ofrecer créditos a los agricultores, se afirma, disminuye si la intervención de la compensación a instancia del Estado pone en peligro bien su expectativa de poder embargar la ayuda o su derecho formal a percibir el importe de ésta mediante una cesión, lo que en última instancia perjudica a los agricultores. Nada indica que al Reglamento le preocupe la liquidez de los agricultores como tal. Esta depende de numerosos factores estructurales, así como del nivel de los precios o ayudas que perciben: factores como la estacionalidad, los niveles de los tipos de interés, los valores de las tierras, etc. Dicho sin rodeos, la Comunidad difícilmente puede tener intención de contribuir a la liquidez de los agricultores permitiéndoles dilatar o no satisfacer las legítimas reclamaciones tributarias formuladas en su contra.

52. En todo caso, la prohibición de la compensación por el Estado de las deudas tribu-

63 — Véanse las sentencias *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, citada en la nota 29 *supra*, y *Samvirkende danske Lanboforeninger*, citada en la nota 28 *supra*.

tarias nacionales con ayudas por motivos igualmente aplicables a la compensación por otras partes y a los embargos podría, finalmente, producir un efecto mucho más perjudicial en la solvencia y liquidez de los agricultores que la continuación del uso por el Estado de una de las diversas modalidades de cobro que establece la legislación nacional.

53. La compensación reviste importancia tan sólo en situaciones de insolvencia efectiva o inminente. Su aplicación a las cuentas corrientes recíprocas entre agentes económicos es rutinaria y no se discute, ya que conviene a ambas partes. Es materialmente improbable que el agricultor insolvente, o en dificultades financieras, disfrute personalmente de la libre disposición de los importes de las ayudas. Las diversas modalidades de compensación y cobro que existen en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros persiguen, todas ellas, la gestión de los riesgos que la insolvencia plantea a los acreedores.⁶⁴ La posibilidad de compensar otorga una ventaja al acreedor que, a su vez, adeuda un importe a su deudor, igual o inferior a su crédito, que puede aprovechar para mitigar ese riesgo. Se ha afirmado que no debería permitirse al Estado explotar mediante la compensación su acceso privilegiado a los fondos de las ayudas. Sin embargo, está en la naturaleza de la compensación —práctica que el Tribunal de Justicia no ha considerado objetable *per se* en otros

contextos— la posición afortunada en que se encuentra un acreedor, privilegiada en comparación con los demás. Tiene importancia no contemplar ese privilegio aislándolo de otros que pueden existir. Todas las modalidades de garantía dependen de algún tipo de acceso privilegiado al mecanismo de cobro de la deuda de que se trate. Otros acreedores pueden haber organizado sus operaciones mercantiles de tal forma que dispongan, igualmente, de acceso privilegiado a otros activos del agricultor. Así, pueden haberse asegurado de adeudarle importes en concepto de pago de producción suministrada equivalentes al crédito concedido, la reserva del dominio de equipos suministrados o la constitución de una hipoteca sobre tierras, cosechas u otros bienes del agricultor. Básicamente, el argumento en contra de dicho acceso privilegiado del Estado o de cualquier otro acreedor se basa en la equidad, en relación con otros acreedores, más que afectar al correcto funcionamiento del Reglamento. Sólo puedo reiterar que no existe ninguna necesidad aparente, en el Derecho comunitario, de perturbar el equilibrio establecido en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales entre los derechos de las distintas clases de acreedores, con o sin garantía. Lo mismo cabe decir de la situación relativa en el Derecho nacional del derecho de compensación y los derechos derivados de los convenios de acreedores, como el que aparentemente celebró el Sr. Jensen.

64 — Véase, una vez más, la sentencia DEKA/CEE, citada en la nota 22 *supra*, apartado 14; véanse, también, las conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en el asunto Continental Irish Meat, citado en la nota 23 *supra*, así como mi referencia a «falta de liquidez» en el punto 41 de mis conclusiones en el asunto Molenheide, citadas en la nota 46 *supra*.

54. Se ha sostenido también que si el Estado utiliza la compensación, se reduce la capacidad de obtención de crédito en el sector privado del agricultor, en perjuicio de sus acreedores privados: el acreedor no puede, en ese

caso, destinar el derecho a la ayuda a la constitución de una garantía a favor del acreedor que elija. No obstante, un agricultor nunca podría utilizar una ayuda de pago futuro para garantizar un crédito de la Administración tributaria, la cual, como ya he señalado, no puede evitar convertirse en su acreedor y, por tanto, no ha de ser incitada a concederle crédito. Al igual que las Administraciones Públicas son las únicas entidades que pueden estar obligadas, en interés general, a convertirse en acreedores de un determinado agente económico (en concepto de impuestos, derechos de aduana u otras deudas), son las entidades responsables, en interés general, del pago y distribución de diversos tipos de ayudas y prestaciones (económicas, de Seguridad Social, etc.) a amplios segmentos de la población. La circunstancia de que el Estado pueda disponer de un acceso privilegiado a diversos tipos de ayudas públicas, incluidas las financiadas por la Comunidad, no puede por tanto examinarse haciendo abstracción de que le incumbe la carga de recaudar los impuestos y otras deudas que, inicialmente, se destinan a financiar dichas ayudas, y posee además la maquinaria utilizada en su administración. Aunque sus funciones son muy diferentes, no se ha expuesto ningún argumento persuasivo que explique por qué razón los beneficios de una gestión del riesgo conforme a las normas nacionales ordinarias en materia de cobro de deudas han de denegarse al Estado, cuya función le convierte necesariamente en acreedor y deudor, mientras que pueden continuar concediéndose a acreedores que, libremente, aceptan el riesgo de conceder crédito a otros agentes económicos que contratan libremente, tales como los agricultores.

también que, de no ser por la compensación, los agricultores en dificultades para hacer frente al pago de sus impuestos podrían utilizar este crédito involuntario endeudándose, simultáneamente, mediante la aportación en garantía de su derecho a las ayudas con arreglo al Reglamento. Inevitablemente, ese endeudamiento produciría una pérdida de ingresos al Estado. Este Tribunal, en el asunto DEKA/CEE,⁶⁵ ya tuvo ocasión de condenar las cesiones cuando son constitutivas de fraude de acreedores (en aquel caso, de la propia Comunidad).

56. Por último, para responder a la tesis según la cual permitir la compensación en este caso conducirá a diferencias de trato generalizadas entre los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, desembocando en una perturbación del funcionamiento de la organización común de mercados, señalaré que si se pusiera de manifiesto que las disparidades ponen en peligro la igualdad de trato entre los productores de distintos Estados miembros o perturban o menoscaban el funcionamiento del mercado común, no corresponde al Tribunal de Justicia excluir la aplicación de todas esas normas nacionales relativas al cobro de deudas, sino al legislador comunitario a adoptar las disposiciones necesarias para corregir esas disparidades.⁶⁶

57. Paso ahora a las letras a) a d) de la segunda cuestión, en las que el órgano

55. De la función necesaria de acreedor fiscal que corresponde al Estado se desprende

65 — Citado en la nota 22 *supra*, apartados 15 a 18.

66 — Sentencia Deutsche Milchkontor, citada en la nota 38 *supra*, apartado 24.

jurisdiccional nacional llama la atención sobre determinados aspectos específicos de la normativa nacional.

Letras a) y b) de la segunda cuestión

58. Las partes a) y b) de la segunda cuestión se refieren ambas, en efecto, a la cuestión de la reciprocidad de las deudas objeto de compensación. En la letra a) de la segunda cuestión se pregunta, básicamente, si la calidad en que interviene el Estado al conceder la ayuda con arreglo al Reglamento afecta, conforme al Derecho comunitario, a su derecho, derivado del ordenamiento jurídico nacional, de compensar con créditos tributarios a su favor. En la letra b) de la segunda cuestión se pregunta si tiene pertinencia la circunstancia de que la normativa nacional en materia de compensación imponga un requisito de reciprocidad. No se ha solicitado al Tribunal de Justicia que defina la calidad en que interviene el organismo designado del Estado miembro al distribuir los fondos comunitarios en forma de ayudas.

59. En la sentencia DEKA/CEE, este Tribunal señaló que los «créditos recíprocos e, incluso, conexos [...] son compensables» conforme al Derecho comunitario.⁶⁷ Tal como indica la jurisprudencia, la reciprocidad se exige en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales que permiten la compensa-

ción, si bien esta exigencia varía considerablemente en los detalles. En algunos Estados miembros, el Estado y sus organismos no constituyen una única entidad a estos efectos. En Irlanda, por ejemplo, cada ministro constituye una persona jurídica independiente, de tal modo que un ministro no puede compensar un importe adeudado a otro con un pago que él mismo adeude. Requisito previo evidente para la aplicación de la compensación en el presente caso es que la legislación danesa considere al Ministerio y a la autoridad recaudadora una única entidad a estos efectos, asunto que debe dilucidar el órgano jurisdiccional nacional. El Derecho comunitario no determina el significado ni el alcance del carácter mutuo o recíproco exigido para la aplicación de las normas nacionales relativas a la compensación.⁶⁸ La cuestión decisiva, en el Derecho comunitario, sigue siendo la más general relativa a si la norma nacional afecta al alcance y a la eficacia del Derecho comunitario, incluidos los del Reglamento.

60. En el asunto Unaprol,⁶⁹ por ejemplo, el Tribunal de Justicia observó que el Derecho comunitario no regulaba la cuestión de la atribución de los intereses devengados, durante el procedimiento de concesión de las ayudas, por las sumas destinadas al pago de dichas ayudas. En consecuencia, dicha atribución debe ser resuelta por el Derecho nacional, si bien las normas de que se trate

68 — La situación es, por supuesto, distinta cuando la compensación se invoca directamente por la propia Comunidad, como sucedió en el asunto DEKA/CEE, en cuyo caso, a falta de normas específicas debe concebirse un criterio comunitario basado en los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros.

69 — Citado en la nota 19 *supra*.

67 — Citada en la nota 22 *supra*, apartado 13.

no pueden perjudicar la aplicación uniforme y la eficacia del Derecho comunitario.⁷⁰ Por tanto, el Tribunal no estimó necesario calificar al organismo nacional como intermediario o propietario de las sumas concedidas.⁷¹

61. Ya he declarado mi opinión según la cual los intereses de los beneficiarios de las ayudas no resultan perjudicados por la compensación de ningún modo que perturbe el correcto funcionamiento o la consecución de los objetivos del Reglamento, o que contravenga las disposiciones del Reglamento nº 729/70. Por las mismas razones, no cabe afirmar que la Comunidad sufra por ello perjuicio alguno.

62. No obstante, cabe que sirva de ayuda expresar mi punto de vista sobre la calidad en que intervienen los organismos designados por los Estados miembros, a efectos del Derecho comunitario, cuando abonan los fondos con arreglo al Reglamento, para el supuesto de que el Tribunal decida que la calidad en que intervienen dichos organismos al conceder los importes de las ayudas reviste una importancia autónoma, o por si pudiera servir de ayuda al órgano jurisdiccional nacional en la aplicación de la normativa nacional. En mi opinión, la relación de los Estados miembros y sus organismos con la Comunidad⁷² en este contexto difiere poco de la que surge cuando adoptan medidas

destinadas a cumplir una obligación impuesta por el Derecho comunitario, sea el cobro del IVA, la vigilancia del cumplimiento de normas comunitarias con efecto directo o la adaptación de su Derecho interno a las Directivas. Actúan por cuenta propia y ejercen sus propias facultades, en calidad de sujetos de Derecho tanto nacional como comunitario. No intervienen por cuenta o en calidad de intermediarios de la Comunidad, ni en representación de ésta, más allá del significado coloquial de estos términos. «Aplican el Derecho comunitario bajo su propia responsabilidad.»⁷³ Así, en una serie de asuntos, este Tribunal ha declarado, en relación con diversos quebrantos sufridos por particulares como consecuencia de la aplicación de la Política Agrícola Común, que, cualquiera que sea el papel desempeñado por la Comisión, son los organismos de intervención los responsables, dada su independencia de las autoridades de la Comunidad.⁷⁴ Nada obsta a dicha conclusión el hecho de que la Comunidad financie el gasto necesario con arreglo al Reglamento (sin perjuicio, por supuesto, de la excepción de los gastos administrativos, importante en términos económicos). El hecho de que la Comunidad ponga a disposición los fondos necesarios antes o después del correspondiente abono de la ayuda no reviste, por tanto, ninguna importancia.

63. Este Tribunal ha declarado a menudo que la Política Agrícola Común funciona

70 — Apartados 24, 25 y 28 de la sentencia.

71 — *Ibidem*, apartado 12.

72 — Como ya he señalado, la relación de las distintas subdivisiones del Estado entre sí la determinan las normas nacionales relativas a la reciprocidad.

73 — Sentencias de 10 de junio de 1982, Interagra/Comisión (217/81, Rec. p. 2233), apartado 7, y de 27 de marzo de 1980, Sucrimex/Comisión (133/79, Rec. p. 1299).

74 — Sentencias Eurico/Comisión, citada en la nota 32 *supra*, apartado 18; de 22 de enero de 1976, AIMA (60/75, Rec. p. 45); de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78, Rec. p. 623), y Sucrimex/Comisión e Interagra/Comisión, sentencias citadas en la nota precedente.

basándose en un reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.⁷⁵ Este reparto lo expresan, en el sector agrícola, entre otras disposiciones, los artículos 4 y 8 del Reglamento n° 729/70. Así, en el asunto Italia/Comisión, el Tribunal de Justicia distinguió entre las relaciones, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 729/70, entre los organismos de intervención y los agentes económicos, que se rigen por el Derecho nacional, y las existentes entre los Estados miembros y la Comisión, que «no se refieren en sí a la concesión de ayudas ni a la recuperación de los anticipos abonados en exceso, sino que tiene que ver con la cuestión de si es el Estado miembro afectado o la Comunidad quien debe soportar la carga financiera correspondiente».⁷⁶

Letra c) de la segunda cuestión

64. En este punto, el órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión de la discriminación y, en particular, la de la importancia de una limitación aplicada en la práctica a la compensación de determinadas subvenciones nacionales en materia de medio ambiente y desarrollo con las deudas tributarias contraí-

das por sus beneficiarios con el Estado. Cualquier cuestión referente a la discriminación puede resolverse únicamente mediante una comparación, efectuada por el órgano jurisdiccional nacional, de la normativa aplicable a los distintos tipos de deudas y de las características sustantivas de dichas deudas, si bien este Tribunal tiene competencia para facilitar orientaciones para dicho proceso de comparación. La consideración preeminente consiste en que las normas nacionales no deben permitir que la compensación se utilice de manera más libre contra deudas de Derecho comunitario que contra deudas de Derecho nacional.

65. El primer posible aspecto discriminatorio de la aplicación de la normativa danesa se refiere a la existencia de lo que en la resolución de remisión se denomina una excepción por consideraciones generales y sociales. Si bien no está clara la naturaleza precisa de esta excepción, existiría una discriminación ilícita si no estuviera disponible también, en la medida en que se aplique, en el proceso de compensación de deudas tributarias con ayudas agrícolas comunitarias. Por ejemplo, si la excepción permite o exige tomar en consideración las circunstancias personales del deudor, sería contrario al Derecho comunitario privar a un agricultor del importe total de la ayuda, como consecuencia de sus deudas tributarias, cuando otra persona en situación similar, o incluso esa misma, podría invocar una excepción con respecto a la totalidad o parte de un crédito contra el Estado con arreglo al Derecho nacional. Si, en cambio, categorías enteras de pagos del Estado, tales como, por ejemplo, los salarios, pensiones o prestaciones de la Seguridad Social, o determinados importes mínimos de dichos pagos, se excluyen del ámbito de aplicación de la normativa nacional en materia de compensación por consideraciones de índole social o

75 — Sentencias UNAPROL, citada en la nota 19 *supra*, apartado 27, y Balkan-Import-Export, citada en la nota 43 *supra*, apartado 5. Véase, también, el análisis del Abogado General Sr. Van Gerven en los puntos 14 y 15 de sus conclusiones en el asunto Unaprol.

76 — Citada en la nota 20 *supra*, apartado 10. Este reparto de competencias también lo pone de manifiesto el régimen de supervisión establecido en el artículo 9 del Reglamento n° 729/70. Véase la sentencia de 9 de octubre de 1990, Francia/Comisión (C-366/88, Rec. p. I-3571), apartados 20 a 23.

general, el órgano jurisdiccional nacional deberá examinar si dichas deudas son comparables a las ayudas con arreglo al Reglamento. Con este fin, debe tener en cuenta que, si bien el Reglamento es de carácter estructural, no obstante, como lo indica el segundo considerando de su exposición de motivos, se refiere a los ingresos de los agricultores, y que la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado establece que uno de los objetivos de la Política Agrícola Común será garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Salvo en el caso de los pagos compensatorios relativos a retiradas de tierras, las ayudas abonadas con arreglo al Reglamento simplemente complementan el precio percibido por el agricultor por su cosecha, pero esta circunstancia únicamente tendría pertinencia si las restricciones establecidas en el Derecho nacional en materia de compensación de salarios, etc. se suprimieran ante la existencia de fuentes de ingresos adicionales.

66. En segundo lugar, debe examinarse el trato de excepción dispensado a determinadas subvenciones económicas nacionales. En el momento en que se efectuaron las compensaciones controvertidas en el caso de autos, al parecer, al menos algunas de dichas subvenciones, en la práctica, no eran objeto en absoluto de compensación, debido al temor de que esta última pudiera desincentivar la ejecución de los proyectos de que se trataba. Algunas de las subvenciones exentas estaban relacionadas con proyectos en el sector agrícola, en relación tanto con la producción primaria como con la industria de transformación. En mi opinión, para declarar la existencia de discriminación no es necesario que las ayudas nacionales exentas sean comparables, en todos los sentidos y detalles, a

las concedidas con arreglo al Reglamento. Tal como señaló el Abogado General Sr. Mancini en el asunto San Giorgio, el fraccionamiento de las medidas fiscales (o, como en el presente caso, de las subvenciones nacionales), en el contexto de un régimen impositivo nacional, en numerosos sectores y la ulterior limitación a cada uno de dichos sectores de la vigencia del principio de no discriminación no sólo terminaría por enervar dicho principio sino que se aproximaría a su destrucción.⁷⁷ Así, en la sentencia Finsider/Comisión, este Tribunal declaró que las diferencias de trato estaban justificadas cuando se basaban en «diferencias objetivas e importantes».⁷⁸ Debe considerarse comparable toda ayuda dirigida a prestar apoyo a una actividad económica que, de no ser por esa ayuda, no sería posible habida cuenta de la estructura del mercado. Para llegar a esta conclusión, ni siquiera es necesario que la exención se aplique a ayudas en el sector agrícola, puesto que no nos interesa, necesariamente, detectar una discriminación entre distintos tipos de ayudas obtenidas por un mismo beneficiario. Si se comprueba que los pagos compensatorios con arreglo al Reglamento son comparables a cualquiera de los diversos tipos de subvenciones nacionales, existirá una discriminación ilícita, aun cuando, en teoría, las subvenciones nacionales sean objeto de compensación plena, si, en la práctica, no lo son.

67. La existencia de un margen de apreciación discrecional por parte de la Administración danesa en relación con la aplicación de las normas relativas a la compensación no es necesariamente ilícita, en mi opinión, debido

77 — Citado en la nota 26 *supra*, p. 3634 de las conclusiones. Véase, también, la sentencia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel (asuntos acumulados 117/76 y 16/77, Rec. p. 1753), apartado 7.

78 — Sentencia de 15 de enero de 1985 (250/83, Rec. p. 131), apartado 8 (el subrayado es mío).

a lo que la Comisión denomina un permanente riesgo de discriminación. Es probable que la decisión de acudir a la compensación sea siempre de carácter discrecional, en el sentido de que constituye una opción que tiene a su alcance el deudor, cuya utilización dependerá de su opinión acerca de la solvencia del acreedor. Las excepciones en función de las circunstancias personales de los deudores de la Administración tributaria o de la probabilidad de que continúen ejerciendo sus actividades son asimismo de carácter intrínsecamente discrecional. Por un lado, el Tribunal de Justicia ha excluido la aplicación de normas nacionales que implican el ejercicio de un margen de apreciación en lo que respecta a la oportunidad de renunciar a recuperar sumas indebidas o irregularmente pagadas con cargo a fondos comunitarios,⁷⁹ en particular basándose en criterios económicos.⁸⁰ Por otro, ha permitido renunciar al cobro de dichos importes, por motivos de equidad personal, con arreglo a disposiciones nacionales no discriminatorias que no menoscaban los objetivos de la organización común del mercado de que se trata.⁸¹ Asimismo, el Tribunal de Justicia ha aprobado la aplicación no discriminatoria de disposiciones nacionales que permiten, por razones de equidad, la condonación, después de vencido el plazo nacional ordinario, de derechos de aduana percibidos en exceso, siempre que ello no menoscabe la eficacia de las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario.⁸² Es evidente que la concesión discrecional a un agricultor de pagos compensatorios con arreglo al Reglamento, por razones

sociales o de equidad, en lugar de proceder a su retención en concepto de compensación no perjudica el funcionamiento del Reglamento. A mi entender, no es comparable a la renuncia a la recuperación de importes indebidamente pagados con cargo a fondos comunitarios. Se parece mucho más a las circunstancias, muy distintas, del asunto Reichelt, en el que se permitió contrarrestar, mediante el ejercicio de una facultad discrecional conforme a normas nacionales basadas en la equidad, el efecto de una disposición nacional relativa a plazos que limitaban la posibilidad, para un importador, de recuperar derechos de aduana ingresados en exceso, recuperación a la que, en principio, tenía derecho conforme a la normativa comunitaria. Por ese motivo, soy asimismo del parecer de que el ejercicio de una facultad discrecional relativa a la aplicación de la compensación por motivos económicos de carácter más amplio también se permitiría. Sin embargo, ello sigue entendiéndose sin perjuicio de la norma que prohíbe la discriminación. Si, en la práctica, algunas subvenciones nacionales comparables nunca son objeto de compensación, la mera posibilidad de una renuncia discrecional a la compensación con respecto a pagos con arreglo al Reglamento no satisfará la exigencia de igualdad de trato entre los pagos basados en el Derecho comunitario y los basados en el Derecho nacional.

Letra d) de la segunda cuestión

79 — Sentencias BayWa, citada en la nota 36 *supra*, apartado 30, y Deutsche Milchkontor, citada en la nota 38 *supra*, apartado 22.

80 — Sentencia Balkan-Import-Export, citada en la nota 43 *supra*, apartado 5.

81 — Sentencia de 27 de mayo de 1993, Peter, (C-290/91, Rec. p. I-2981), apartado 11. En el punto 22 de sus conclusiones, el Abogado General Sr. Jacobs distingue entre una facultad discrecional basada en una norma de equidad y una facultad discrecional sobre la conveniencia de renunciar al cobro.

82 — Sentencia de 27 de mayo de 1982, Reichelt (113/81, Rec. p. 1957), apartado 16.

68. A la luz de la exposición que antecede, no estimo necesario, para la aplicación de las normas nacionales no discriminatorias en materia de compensación a las ayudas con arreglo al Reglamento, que la deuda con la que se compensa tenga su base jurídica en el

Derecho comunitario o que parte de dicha deuda deba transferirse a la Comunidad por estar comprendida en sus recursos propios. No obstante, si el Tribunal no estuviese de acuerdo con mi análisis, tendría importancia el hecho de que los Estados miembros están obligados por el Derecho comunitario a aplicar un sistema de Impuesto sobre el Valor Añadido, que es el impuesto que no pagó el Sr. Jensen. Esencialmente, los Estados miembros desempeñan la misma función cuando recaudan el IVA que cuando distribuyen ayudas agrícolas comunitarias, a saber, la función de sujetos independientes de Derecho comunitario que cumplen sus obligaciones derivadas de este último.⁸³ Las circunstancias de que en este último caso distribuyan fondos íntegramente facilitados por la Comunidad, sufragando ellos mismos los gastos administrativos, mientras que en el primer caso conservan la «parte del león» de la recaudación fiscal, transfiriendo tan sólo una pequeña parte de ésta a la Comunidad, carecen de pertinencia. En este caso, podría decirse que las deudas son recíprocas del mismo modo que las controvertidas en el asunto DEKA/CEE, en el que, si bien las dos deudas objeto del litigio habían nacido con arreglo a la Política Agrícola Común, no se referían al mismo régimen: una de ellas guardaba relación con restituciones a la producción y la otra con restituciones a la exportación indebidamente pagadas. Si el Derecho comunitario permite la compensación por la Comunidad entre deudas nacidas con arreglo a dos regímenes normativos distintos, también debe permitir a los Estados miembros compensar, con arreglo a normas nacionales no discriminatorias, deudas tributarias que tienen la obligación de recaudar

conforme al Derecho comunitario con ayudas agrícolas que el mismo Derecho comunitario les obliga a abonar a los deudores de la Administración tributaria.

Cuarta cuestión

69. El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento establece un plazo de once semanas de duración durante el cual debe procederse al abono de la ayuda, pero no exige expresamente que el pago se efectúe tan pronto como el organismo designado por el Estado miembro haya verificado que el agricultor solicitante tiene derecho a percibir dicho pago compensatorio. No obstante, en mi opinión, obstaculizaría el correcto funcionamiento del Reglamento retrasar el pago una vez acreditado el derecho del solicitante, aun cuando se respetase el plazo establecido. Si bien, en principio, no es contrario al Derecho comunitario que las autoridades de los Estados miembros utilicen los pagos compensatorios con fines de compensación, ello no significa que pueda permitirse que sus medidas encaminadas a comprobar si un agricultor es, asimismo, deudor de la Administración tributaria perturben el funcionamiento ordinario del Reglamento. Dichas demoras, presumiblemente, afectarían a todos los agricultores, y no sólo a aquellos que se compruebe, previa la correspondiente indagación, que tienen contraída una deuda con la Administración tributaria. Cualquier demora en el abono de la ayuda puede tener un alto coste para los agricultores, en especial para aquellos que deseen destinar las ayudas al reembolso de deudas con intereses contraídas con terceros. El artículo 13 del Reglamento se remite al Reglamento n° 729/70, que establece, en la versión aplicable del apartado 2 del artículo 4, que los Estados miembros velarán por que los créditos puestos a disposición por la Comisión se utilicen sin demora. Si bien es cierto que esta dispo-

83 — En lo que respecta a la obligación básica de introducir un sistema de Impuesto sobre el Valor Añadido, véase el artículo 1 de la Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, Segunda Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido (DO 1967, 71, p. 1303; EE 09/01, p. 6).

sición ha quedado privada de gran parte de su eficacia por el hecho de que, desde 1988, los Estados miembros vienen recibiendo anticipos únicamente con respecto a gastos ya realizados con cargo a recursos naciona-

les, sigue atestiguando el interés de la Comunidad en el pago sin dilación de, entre otros, los importes destinados a estabilizar los mercados agrícolas. Además, es probable que el referido plazo sea objetivamente innecesario.

V. Conclusión

70. A la luz de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Østre Landsret:

- «1) El apartado 3 del artículo 15 del Reglamento (CEE) n° 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, no se opone a que un Estado miembro, con arreglo a una normativa nacional, compense, sin coste adicional, pagos compensatorios que corresponden a un agricultor con arreglo a dicho Reglamento con deudas tributarias de ese mismo agricultor contraídas con el referido Estado miembro.
- 2) El Derecho comunitario no impide a un Estado miembro compensar, con arreglo a normas nacionales, un importe adeudado al beneficiario de ayudas con arreglo a una medida comunitaria con deudas pendientes con dicho Estado, a condición de que dichas normas nacionales no hagan imposible el disfrute del derecho de que se trata, basado en el Derecho comunitario, ni obstaculicen el funcionamiento del régimen establecido por la medida comunitaria, y de que no se apliquen de forma discriminatoria.
- 3) La compensación por un Estado miembro, con arreglo a normas nacionales, de pagos compensatorios de conformidad con el Reglamento n° 1765/92 con deudas tributarias pendientes con dicho Estado miembro no hace imposible el disfrute de derechos derivados de dicho Reglamento ni obstaculiza el funcionamiento del régimen que en él se establece.

- 4) No influye en la respuesta dada en el número 3 precedente el hecho de que el importe de la ayuda se pague por anticipado por el Estado miembro, que únicamente tiene derecho a obtener el reembolso de la ayuda abonada, siempre que se cumplan las normas comunitarias relativas al abono, y que debe sufragar el gasto ocasionado por la administración del régimen que establece el Reglamento n° 1765/92.
- 5) No influye en la respuesta dada en el número 3 la existencia de normas nacionales que exigen, como requisito para efectuar la compensación, que haya reciprocidad entre el deudor con respecto al crédito principal y el acreedor con respecto al crédito compensado.
- 6) o influye en la respuesta dada en el número 3 la base jurídica de la deuda pendiente con el Estado contra la cual deba efectuarse la compensación ni, en particular, el hecho de que parte del importe que deba compensarse esté comprendido en los recursos propios de la Comunidad.
- 7) Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si unas subvenciones nacionales que, en la práctica, son objeto de compensación por un importe no superior al 20 % de su cuantía son comparables a pagos compensatorios con arreglo al Reglamento n° 1765/92, con el fin de comprobar si las normas nacionales relativas a la compensación se aplican de forma discriminatoria. Corresponde asimismo al órgano jurisdiccional nacional determinar, con ese mismo fin, si los pagos compensatorios con arreglo al referido Reglamento son comparables a otros tipos de pagos con respecto a los cuales la compensación se limita por consideraciones sociales;
- 8) El Derecho comunitario se opone a que se retrase el desembolso de pagos compensatorios con arreglo al Reglamento n° 1765/92 con el fin de posibilitar una investigación destinada a comprobar la existencia de créditos compensables del Estado contra el beneficiario.»