CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 5 de diciembre de 1978 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las conclusiones que presento hoy se refieren a cuatro recursos, interpuestos respectivamente por el Gobierno neerlandés (asunto 11/76), el Gobierno francés (asuntos acumulados 15/76 y 16/76) y el Gobierno de la República Federal de Alemania (asunto 18/76). Los demandantes solicitan que se anulen las Decisiones por las que la Comisión, al liquidar las cuentas relativas a 1970 y 1971 del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, se opuso a reconocer con cargo a dicho Fondo determinados gastos, efectuados por los tres Estados mencionados en el ámbito de su actividad de ejecución de la Política Agrícola Común.

La actitud de la Comisión está motivada esencialmente por la tesis de que los gastos de que se trata son formalmente irregulares o están totalmente injustificados a la luz de la normativa comunitaria. El punto de vista de los tres Gobiernos se basa, en muchos casos, en una interpretación de las normas aplicables distinta de la interpretación de la Comisión y que justifica los gastos efectuados y, por tanto, la imputación al FEOGA de la correspondiente carga financiera. Sin embargo, en otros casos, los demandantes reconocen que los gastos cuyo reembolso solicitan no se basan objetivamente en las normas comunitarias, por haber sido efectuados como consecuencia de una interpretación errónea de dichas normas o para poner remedio a su pretendida inadecuación a las situaciones de hecho. No obstante, los demandantes sostienen que las correspondientes cargas financieras deben ser soportadas igualmente por la Comunidad y en apoyo de esta tesis exponen una serie de consideraciones acerca de los criterios de imputabilidad a la Comunidad de los gastos efectuados por cuenta de ésta por los organismos nacionales en el marco de la Política Agrícola Común. Teniendo en cuenta el carácter general de estas consideraciones, creo que conviene examinarlas antes de entrar en el fondo de cada uno de los gastos a los que la Comisión ha opuesto su negativa.

2. Las Decisiones impugnadas se basan en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, y en la letra a) del artículo 8 del Reglamento (CEE)

* Lengua original: italiano.

nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972. El primer Reglamento se refiere a la financiación de la Política Agrícola Común, mientras que el segundo trata de la liquidación de cuentas de la Sección Garantía del FEOGA.

A tenor de la primera disposición «la Comisión previa consulta al Comité del Fondo citado en el artículo 11, [...] verificará antes del final del año siguiente, sobre la base de los documentos citados en la letra b) del apartado 1, las cuentas de los servicios y organismos» (nacionales).

En la otra norma citada se precisa que la decisión de liquidación implicará: «la determinación del importe de los gastos realizados en cada Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, Sección Garantía».

Conviene precisar que hasta 1970 inclusive, los gastos relativos a la Política Agrícola Común eran anticipados por los Estados miembros y reembolsados posteriormente por la Comunidad. En cambio, a partir de enero de 1971, en virtud del citado Reglamento nº 729/70, se pasó al sistema de la financiación directa por parte de la Comunidad de las restituciones a la exportación a países terceros y de las intervenciones destinadas a regularizar los mercados agrícolas. La Comisión puso a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para que los organismos nacionales competentes procedieran a los pagos relacionados con las medidas de los dos tipos mencionados. En el transcurso de cada año, la Comisión paga anticipos a los organismos nacionales. Posteriormente, los Estados miembros transmiten a la Comisión las cuentas anuales correspondientes a las operaciones financieras del carácter indicado, efectuadas por los servicios y organismos respectivos, adjuntando los oportunos documentos justificativos.

Así pues, la liquidación de cuentas es más que una mera operación contable. En efecto, para poder efectuar la compensación entre los anticipos pagados por la Comunidad y los pagos efectuados por los Estados miembros, es preciso que dichos pagos sean reconocidos definitivamente con cargo al FEOGA, Sección Garantía. No está previsto un procedimiento administrativo específico con objeto de resolver los problemas que puedan surgir en relación con la imputación al FEOGA de los pagos efectuados por los organismos nacionales. Por ello, la verificación de las condiciones que permiten imputar tales gastos al FEOGA se desarrolla en el marco del procedimiento de liquidación.

Es evidente que la gestión de los pagos que se trata, por parte de los Estados miembros y por cuenta de la Comunidad, puede dar lugar a irregularidades. De esta hipótesis se ocupa el artículo 8 del citado Reglamento nº 729/70, que en su apartado 1 obliga a los Estados miembros a adoptar, entre otras cosas, las medidas necesarias para prevenir y perseguir las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Los Estados miembros deben informar a la Comisión acerca de las medidas adoptadas con tal fin y, en particular, del estado de los

procedimientos administrativos y judiciales. Además, a tenor del apartado 2, «a falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros».

3. La interpretación de esta norma es objeto de la primera cuestión preliminar de carácter general, común tanto al asunto promovido por el Gobierno neerlandés como al iniciado por el Gobierno alemán. Se trata de determinar si el artículo 8 se refiere esencialmente a las irregularidades o negligencias cometidas por los particulares y se ocupa de las de los Estados miembros sólo por lo que respecta a la línea de conducta mantenida por sus administraciones o sus organismos en relación con dichos comportamientos privados, o si, por el contrario, regula la imputación de todos los gastos resultantes de irregularidades o negligencias cometidas tanto por los particulares, como por las administraciones nacionales.

En apoyo de la primera solución, la Comisión hace hincapié en los artículos 2 y 3 del citado Reglamento, los cuales prevén respectivamente la financiación comunitaria de las restituciones a las exportaciones hacia países terceros y de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, pero refiriéndose siempre a restituciones concedidas e intervenciones emprendidas «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas». Según la Comisión, ello significa que el FEOGA no puede asumir legalmente la carga de medidas estatales que no se hayan adoptado de acuerdo con las normas comunitarias. De lo anterior se derivaría que, por regla general, no se podría imputar al FEOGA ningún pago efectuado por organismos estatales en condiciones objetivamente irregulares, fuera del caso de irregularidades o negligencias cometidas por los particulares (como, por ejemplo, en caso de fraude). Sólo en este caso estaría justificada la imputación a la Comunidad y sin embargo, el Estado miembro estaría obligado a responder de ello si sus propios organismos encargados de la gestión de la Política Agrícola Común hubieran incurrido en irregularidades o negligencias (por ejemplo, por insuficiente control previo, por negligencia en la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas, y otros casos análogos).

Muy distinta es la opinión de los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania. Estos mantienen que la disposición del apartado 2 del artículo 8 regula de un modo general la cuestión de la imputabilidad de los pagos efectuados de un modo irregular, incluso más allá de los casos en los que la irregularidad se deba a un comportamiento de los particulares. Hemos visto que, conforme a la letra de esta disposición, los Estados miembros están obligados únicamente a costear los gastos «que resulten de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros» de cada uno de ellos; por ello, si se atribuye a la norma un alcance que englobe todos los casos de irregularidades en los que incurran los organismos estatales, el criterio general

de reparto de la carga de los gastos irregulares entre la Comunidad y los Estados miembros resulta extremadamente distinto del que la Comisión deduce de los artículos 2 y 3 del Reglamento.

En apoyo de su tesis, los demandantes alegan argumentos deducidos de las características fundamentales del sistema de intervención. Sostienen que desde la instauración del régimen de «financiación directa» éste debe efectuarse, normalmente, por cuenta y riesgo de la Comunidad. Además, no hay duda de que el sistema de intervención se sitúa en el marco de la política agrícola, que es exclusivamente comunitaria. Así pues, si es cierto que en la aplicación de las medidas comunitarias de intervención los Estados actúan por cuenta de la Comunidad, según los demandantes, sería conforme con la lógica del sistema que su responsabilidad por pagos irregulares se limitara a los casos en los que se les puedan imputar determinadas irregularidades o negligencias.

Es preciso decir que este punto de vista no posee la claridad necesaria en tanto que no se precise el concepto de «irregularidades o negligencias *imputables* al Estado».

Consciente de ello, el Gobierno neerlandés hace cuatro precisiones a este respecto. Considera que es inexcusable la irregularidad de un pago por conocimiento insuficiente de las normas comunitarias por parte de los funcionarios nacionales. A su parecer, también serían causa de responsabilidad del Estado los errores de interpretación de las normas comunitarias cuando, en atención a circunstancias concretas, la misma interpretación no hubiera podido ser adoptada racionalmente por un observador objetivo y experto en la materia. Fundamentalmente, la idea del Gobierno de los Países Bajos parece ser la de que las consecuencias financieras de las irregularidades cometidas en la aplicación de la normativa agrícola comunitaria sólo son imputables a los Estados miembros cuando se haya dado negligencia grave por parte de sus organismos.

Por su parte, la Comisión pone de relieve que no tiene la facultad de dirigirse directamente a los organismos de intervención nacionales para darles instrucciones sobre el modo de aplicar la normativa agrícola y que tampoco posee una facultad de control que le permita impedir que los organismos nacionales ejecuten irregularmente las normas. Las autoridades nacionales de los Estados gozan de plena autonomía en la ejecución de la normativa agrícola comunitaria; según la Comisión, a esta autonomía debe corresponder una responsabilidad igualmente amplia de los Estados con relación a las irregularidades cometidas por sus organismos en este ámbito.

4. Me parece que todo el problema consiste en determinar si el principio general de imputación a la Comunidad de los pagos previstos en el citado Reglamento nº 729/70 debe deducirse de los artículos 2 y 3 del mismo o bien de la norma del apartado 2 del artículo 8. En la primera hipótesis, el principio general sería la imputabilidad a la Comunidad de únicamente los gastos *regulares;* así pues, quedaría excluido que la

excepción del apartado 2 del artículo 8 pudiera incluir también los gastos irregulares efectuados por los Estados al margen de cualquier comportamiento culpable de los particulares, pues atribuir tal amplitud a la excepción equivaldría en definitiva a negar el principio mismo. En cambio, en la segunda hipótesis, el principio general sería la imputabilidad a la Comunidad de todos los gastos sufragados por los Estados miembros en la gestión de las restituciones a la explotación y de las intervenciones para regularizar los mercados agrícolas, incluidos los gastos efectuados de un modo no conforme, por su fondo o por su forma, con el Derecho comunitario, con la única excepción de las irregularidades o negligencias que puedan considerarse «imputables» a las administraciones u organismos de los Estados miembros. Quedarían por establecer, claro está, los requisitos de esta «imputabilidad» excepcional a los Estados miembros.

A mi parecer, el contexto del Reglamento nº 729/70 demuestra con claridad que el principio general es el que puede deducirse de los artículos 2 y 3 y que la excepción reside en la posibilidad de que la Comunidad se haga cargo de los pagos viciados de irregularidades o negligencias no imputables a las administraciones u organismos nacionales. En realidad, un sistema de financiación comunitario directo de medidas de Política Agrícola Común implica lógicamente que la Comunidad financie dichas medidas en las condiciones que ella misma haya fijado por medio de sus propias normas. El apartado 1 del artículo 2 y el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento citado no hace más que confirmar esta tesis perfectamente lógica. Cuando los organismos estatales encargados de gestionar las medidas de que se trata sean negligentes en la aplicación de las normas comunitarias o cometan irregularidades (obsérvese que este segundo término es más amplio que el primero, pues falta la connotación subjetiva del comportamiento culposo), los Estados miembros deberán responder de ello; de otro modo la financiación comunitaria se concedería independientemente del respeto de las normas comunitarias, en contra de los citados artículos 2 y 3.

Del texto del artículo 8 derivan otros argumentos en apoyo de este punto de vista. Procede recordar que en la Propuesta de Reglamento presentada por la Comisión al Consejo, el alcance de este artículo se limitaba claramente a los casos de irregularidades imputables a terceros. Aunque la formulación adoptada posteriormente sea distinta, no se desprende que el Consejo haya tenido la intención de aportar a la propuesta original una modificación tan fundamental como sería la de invertir el principio básico de imputabilidad que resulta de los mencionados artículos 2 y 3.

Consideraré ahora el contenido y los términos del apartado 1 del artículo 8. Este comienza por establecer que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las *operaciones financiadas por el Fondo,* y les obliga a prevenir y perseguir dichas irregularidades así como a recuperar las cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias; la Comisión debe ser informada de las medidas adoptadas y, en particular, del estado de los

procedimientos administrativos y judiciales. Me parece significativo que la *regularidad* se refiera a las operaciones financiadas por el Fondo, es decir, a las actividades privadas sostenidas por la financiación, y no a los pagos efectuados por los Estados; la misma relación debe ser válida para las irregularidades. Me parece, además, que, por lo que se refiere al contenido, esta norma considera claramente las irregularidades o negligencias como comportamientos de sujetos distintos de los Estados: éstos están obligados a prevenirlas, a perseguirlas, a recuperar las sumas perdidas y, por consiguiente, a actuar frente a los terceros que sean autores de dichas irregularidades o negligencias.

En cuanto a la obligación de recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias, hago observar que, cada vez que, a causa de una interpretación errónea de las normas comunitarias o de la aplicación negligente de las mismas, la administración haya pagado a terceros cantidades superiores a las permitidas o haya efectuado el pago en condiciones formalmente irregulares, el principio general de respeto de la buena fe difícilmente permitiría imponer al beneficiario la restitución de las cantidades pagadas de este modo. En cambio, es distinto el caso en que el pago se haya efectuado a consecuencia de fraude o incluso de una irregularidad cometida por el particular beneficiario.

Veamos ahora el apartado 2 del artículo 8. Los Gobiernos neerlandés y alemán interpretan esta disposición como si dijese: «a falta de recuperación total, las consecuencias económicas de las irregularidades o negligencias *tanto de los particulares como de las administraciones o de los organismos de los Estados miembros* serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros». Pero ¿qué sentido tendría contraponer las irregularidades o negligencias de las administraciones nacionales con las irregularidades o negligencias *imputables* a las administraciones nacionales? La negligencia de la administración no puede ser otra cosa más que la negligencia imputable a la administración; lo mismo se puede decir de la irregularidad. La disposición sólo tiene sentido si las irregularidades o negligencias imputables a las administraciones nacionales se contraponen a las irregularidades o negligencias imputables a sujetos diferentes, es decir, a los particulares, a los sujetos de las operaciones financiadas por el Fondo.

Recordemos, además, que el Consejo, con arreglo al apartado 3 del artículo 8, estableció mediante el Reglamento (CEE) nº 283/72, de 7 de febrero de 1972, las normas generales de aplicación de dicho artículo. Este acto normativo posterior contiene algún elemento que puede contribuir a la interpretación del apartado 2 del artículo 8. Me refiero sobre todo a la exposición de motivos del citado Reglamento nº 283/72, de la que se desprende que el Consejo consideró conjuntamente las prácticas fraudulentas y las irregularidades (tercer considerando) y que, por tanto, tuvo presentes los actos realizados por los particulares en sus diversos grados de gravedad e intencionalidad.

Vale la pena citar, a continuación, el artículo 3, que establece que los Estados miembros comuniquen trimestralmente a la Comisión un estado en el que se indiquen los casos de irregularidades que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial y, entre otras cosas, ordena a los Estados que faciliten precisiones sobre las prácticas empleadas para cometer la irregularidad y sobre el modo en que se ha descubierto ésta. También esta norma implica evidentemente que las prácticas irregulares procedan de sujetos ajenos a la administración. Por último, en el artículo 4 se mencionan las irregularidades que «revelen el empleo de una práctica fraudulenta nueva»; se vuelve a poner, pues, en evidencia el tipo de irregularidad calificada por el dolo a la que el legislador comunitario ha prestado la mayor atención.

En el transcurso de la discusión de la Propuesta de Reglamento nº 283/72, no se pasó por alto completamente el problema del sentido que convenía dar al término «irregularidad»: la delegación alemana declaró que consideraba que toda medida adoptada con negligencia por la administración de un Estado se habría podido calificar de irregularidad a efectos del Reglamento de que se trata. Pero es interesante el hecho, señalado por la Comisión, de que dicha declaración sólo fue unilateral y ni siquiera figuró en el acta del Consejo. No aporta, por tanto, ningún argumento en favor de la tesis de los demandantes; y lo mismo debe decirse a propósito de la declaración común del Consejo y la Comisión, de fecha 7 de febrero de 1972, en la que se define como irregularidad, a efectos del Reglamento, «toda infracción, intencionada o no, de una disposición de carácter jurídico».

5. A la luz de estas consideraciones, la disposición del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 del Consejo se interpreta, a mi parecer, en el sentido de que, a falta de recuperación total de las sumas que los sujetos privados, mediante su comportamiento ilícito o negligente, hayan obtenido indebidamente de una administración nacional, la Comunidad soporta dicha pérdida como, salvo que la propia administración nacional sea responsable de la misma por su comportamiento con ocasión del pago (por ejemplo, negligencia al controlar la veracidad de las declaraciones, pagos efectuados sin reservas en caso de duda, cálculo erróneo de la cantidad) o en un momento posterior (por ejemplo, omisión de reclamar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas o de actuar en los plazos previstos para recuperar las sumas pagadas).

La mencionada disposición se refiere, pues, ante todo a las irregularidades o negligencias imputables a los particulares, mientras que las de la administración sólo se tienen en cuenta en la medida en que sean accesorias de actos realizados por los particulares. De este modo quedan excluidas del ámbito de aplicación del artículo 8 las irregularidades cometidas directamente por la administración, independientemente de los comportamientos de los particulares. Para ellas es válida la regla general, que se puede deducir de los citados artículos 2 y 3, según la cual sólo corren por cuenta de la Comunidad los pagos efectuados *regularmente* por los Estados miembros, con arreglo a la normati-

va agrícola comunitaria. Es evidente que el apartado 2 del artículo 8 constituye una excepción a dicha norma general, exención, sin embargo, limitada por la última frase, que sirve para restablecer el criterio fundamental de la imputabilidad de los pagos irregulares a los Estados.

Esta interpretación no me parece carente de lógica, como afirma el Gobierno neerlandés. En efecto, dado que los Estados actúan por cuenta de la Comunidad, es justo que ésta soporte las pérdidas provocadas por el comportamiento de los administrados cuando los Estados miembros hayan hecho todo lo posible para asegurarse la realidad y regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo, para prevenir y perseguir las irregularidades y para recuperar las cantidades perdidas. Es distinto el caso de los pagos irregulares efectuados por organismos estatales sin culpa de terceros. Ampliar a esta hipótesis la excepción prevista por el apartado 2 del artículo 8 supondría exponerse al riesgo de ampliar grandemente la intervención financiera de la Comunidad y pondría a ésta en una posición singular, consistente en la financiación de actuaciones estatales no conformes con el Derecho comunitario, que serían incompatibles con el principio de no discriminación, si no por su intención al menos por sus efectos. En efecto, es sabido que de conformidad con dicho principio, la normativa comunitaria debe conceder las mismas ventajas e imponer las mismas cargas en todos los Estados miembros a quienes estén sometidos a dicha normativa. Ello es necesario también para evitar que se falseen las condiciones de la competencia. Si se tuviese que admitir que la Comunidad costea también los gastos irregularmente efectuados por los Estados miembros en la gestión de la Política Agrícola Común, excluyendo únicamente los gastos que fueran fruto de negligencias graves, los Estados que cometieran más irregularidades en la concesión de ayudas comunitarias serían los mayores beneficiarios de la financiación del FEOGA, lo cual sería contrario a los principios elementales de la justicia distributiva.

Además, la atenuación del riesgo financiero de las irregularidades que de ello resultaría para los Estados podría contribuir a disminuir su atención y con ello, a aumentar el volumen de gastos irregulares; riesgo tanto más grave cuanto que la Comunidad no tiene la posibilidad de intervenir directamente ante las autoridades administrativas nacionales para revocar las órdenes o instrucciones de éstas.

6. En todos los casos de pagos irregulares a que se refieren las Decisiones impugnadas en los presentes asuntos, sólo está en juego la actuación de la administración nacional interesada, sin que exista un comportamiento irregular paralelo imputable a los distintos beneficiarios.

De todo cuanto he dicho hasta ahora deduzco que a todos estos casos ya no debería aplicarse la disposición del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, sino la norma general según la cual las medidas de intervención financiadas por el FEOGA son aquellas que son conformes con las normas comunitarias.

Sin embargo, teniendo en cuenta el principio de protección de la confianza legítima, la Comisión admite que no toda irregularidad cometida por las administraciones nacionales (fuera de, claro está, los casos comprendidos en el apartado 2 del artículo 8) lleva consigo automáticamente la exclusión del gasto del presupuesto del FEOGA. En particular, cuando la interpretación errónea de las normas comunitarias aplicadas por la administración nacional pueda imputarse a un órgano de la Comunidad, corresponderá a esta última soportar la consiguiente carga financiera en el momento de liquidar los gastos.

Me parece que esta posibilidad de limitación ulterior de la esfera de responsabilidad de los Estados miembros debe reconocerse conforme a la lógica del sistema, no sólo basándose en el principio de protección de la confianza legítima, sino también a la luz de los criterios generales en materia de responsabilidad. Podrá haber un error imputable a la Comunidad en el marco de la actividad comunitaria de carácter ejecutivo (piénsese en una toma de posición de la Comisión sobre el modo de aplicar determinadas normas poco claras, que posteriormente resulte ser fruto de una interpretación errónea de las mismas; o también en la falta de respuesta a una petición de aclaraciones presentada por un Estado miembro) o incluso en el ámbito de la actividad propia del legislador comunitario (por ejemplo, un texto normativo, redactado de modo equívoco u oscuro, que pueda inducir a error incluso a un experto en la materia).

Estas atenuaciones razonables del rigor del principio general de la responsabilidad de los Estados miembros por las irregularidades cometidas por sus órganos de aplicación de la normativa agrícola comunitaria nos lleva, pues, a atribuir también al FEOGA los gastos irregulares que, de acuerdo con la interpretación que hemos admitido, se sitúan fuera de la esfera de aplicación del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. Ello no impide que el citado principio general, deducido de los artículos 2 y 3 de dicho Reglamento, siga siendo válido.

7. Otra cuestión preliminar, suscitada por los demandantes en los asuntos 11/76 y 18/76 (es decir, por los Gobiernos neerlandés y alemán) se refiere al procedimiento seguido por la Comisión para averiguar las irregularidades alegadas.

Los dos Gobiernos afirman que se tendría que distinguir el procedimiento de liquidación de cuentas del de imputación de gastos. Sólo la liquidación se caracteriza por el hecho de estar atribuida por entero a la Comisión y estar destinada a terminarse mediante una decisión de ésta, mientras que la imputación de gastos, incluso a falta de una disposición normativa formal, requiere por su propio carácter un procedimiento más complejo, con la participación de los Estados miembros interesados y del Consejo.

Los demandantes señalan que el procedimiento de liquidación está previsto por la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del

Reglamento nº 729/70; en cambio, el procedimiento de imputación, según ellos, se basa en el apartado 2 del artículo 8. Mediante la liquidación se decide de modo definitivo la inclusión de los gastos asumidos por los Estados miembros en el pasivo del presupuesto comunitario; esta decisión presupone, pues, que se hayan resuelto las cuestiones relativas a la imputación de gastos. A falta de procedimiento previo de imputación, la decisión de liquidación de gastos, adoptada sin reserva alguna, adolece de un vicio y, por consiguiente, debe ser anulada.

Ahora bien, nunca se regularon las modalidades del procedimiento de imputación. En esta situación, el Gobierno alemán considera que la Comisión habría debido al menos atenerse a la declaración hecha por ella, junto con el Consejo, en el momento de adoptar el Reglamento nº 283/72, declaración que, según dicho Gobierno, reconocía al Consejo un papel determinante en la solución de los casos controvertidos. En cambio, el Gobierno neerlandés excluye la posibilidad de que dicha declaración implique la obligación de atribuir al Consejo la decisión de los casos específicos; según él dicha declaración sólo contiene el compromiso, por parte de la Comisión, de someter al Consejo propuestas de reglamento, en el marco del apartado 3 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, a fin de precisar algunos criterios materiales y establecer un procedimiento adecuado para la solución de las cuestiones relativas a la imputabilidad de los gastos de intervención en el ámbito agrícola.

En realidad, la mencionada declaración común de la Comisión y del Consejo prevé que la Comisión, cuando considere que las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias a que se refiere el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 no deban ser soportadas por la Comunidad, debe ponerse en contacto con el Estado miembro interesado y proceder posteriormente a un intercambio de puntos de vista en el seno del Comité del FEOGA. Además, y a la luz de la experiencia adquirida, la Comisión deberá informar al Consejo del modo en que considere más adecuado para resolver los casos «no regulados» y «acompañará, en su caso, a dicho informe propuestas de solución, que correspondería adoptar al Consejo para resolver dichas divergencias».

El sentido de este texto no está muy claro. Ante todo no se comprende si, al hablar de casos «no regulados», quiere referirse a cuestiones específicas aún pendientes o bien a tipos de controversias para los que la vigente normativa comunitaria no facilita suficientes criterios de solución. La segunda alternativa parece reforzada por la mención de la «experiencia adquirida». Si esto es cierto, las posibles propuestas de solución deberán consistir en propuestas de carácter normativo, como opina el Gobierno neerlandés.

En cualquier caso, la citada declaración de intenciones no puede producir el efecto de modificar las competencias de las Instituciones, como resultan, explícita o implícitamente, de los textos normativos en vigor.

No hay duda de que se ha atribuido exclusivamente a la Comisión la tarea de proceder a la liquidación de cuentas del FEOGA y que no se han previsto procedimientos especiales ni se han atribuido competencias a otros órganos para resolver en vía administrativa sobre la imputación de los pagos efectuados por los Estados. Supuesto esto y dada la estrechísima conexión entre la imputación de gastos y la liquidación, no es posible dejar de reconocer a la misma Comisión, por la necesaria implicación justificada por evidentes exigencias funcionales, la facultad de decidir en vía administrativa sobre la imputabilidad al FEOGA de los gastos que figuran en las cuentas que se deben liquidar. Ni que decir tiene que, a falta de normas procedimentales adecuadas, la Comisión puede lícitamente aplicar también en materia de imputación las normas previstas para la liquidación.

Como resulta del «documento de trabajo» de la Comisión nº VI/129/75, de 16 de octubre de 1975, esta Institución ha previsto, con objeto de determinar la imputabilidad de los gastos, la participación de todos los Estados interesados, que se realiza ante todo bilateralmente mediante repetidos contactos entre los servicios de la Comisión y los de cada Estado, para asegurar de este modo la más amplia información recíproca sobre los problemas de hecho y de Derecho.

Después de haber examinado cada caso a la luz de los resultados de dichos contactos, la Comisión consulta informalmente al Comité del FEOGA, cuyo dictamen es, por tanto, uno de los elementos que se tienen presentes al adoptar la decisión relativa a la imputación de gastos y a la liquidación de cuentas. Con posterioridad a dicha Decisión, los Estados interesados también tienen la posibilidad de conseguir modificaciones por vía administrativa, en particular, mediante la presentación de pruebas suplementarias sobre los gastos cuyo reexamen se reserva la Comisión.

Así pues, este procedimiento permite que los Estados miembros, en caso de divergencia con la opinión de la Comisión, aleguen sus razones ya sea ante ésta, ya sea en el ámbito del Comité del Fondo, antes de la adopción de la decisión sobre la imputación de gastos. Naturalmente, es un procedimiento que puede mejorarse. Pero no creo que, en el estado actual del Derecho, se pueda reconocer la existencia de una obligación por parte de la Comisión de deferir al Consejo la cuestiones controvertidas, como parece sostener el Gobierno alemán basándose en la ambigua declaración de intenciones que he recordado; en efecto, en ausencia de una disposición normativa clara, la Comisión no puede verse obligada a renunciar al ejercicio de sus competencias decisorias. Por otra parte, tampoco considero deseable que cuestiones que deben resolverse basándose en criterios jurídicos objetivos, para garantizar la igualdad de trato de todos los sujetos de derecho comunitarios, corran el riesgo de convertirse en objeto de una decisión de carácter político.

Según el Gobierno neerlandés, la Comisión está obligada a seguir, aun en ausencia de una disposición al respecto, el procedimiento del artículo 26 del Reglamento nº 17/64/CEE del Consejo (relativo a las

condiciones de la aportación del FEOGA), que se recoge textualmente en el artículo 13 del Reglamento nº 729/70. Esta norma dispone que, cuando las medidas adoptadas por la Comisión no estuvieren de acuerdo con el dictamen emitido por el Fondo, serán comunicadas al Consejo, el cual, por mayoría cualificada, puede adoptar una decisión diferente en el plazo de un mes. Pero, a tenor de los dos artículos citados, este procedimiento sólo se debe aplicar en los casos en que se haya hecho referencia expresa al mismo. Al margen de tales casos, la Comisión tiene una amplia facultad para consultar de modo informal al Comité del Fondo en virtud del artículo 27 del Reglamento nº 17/64 y del artículo 14 del citado Reglamento nº 729/70. Y es precisamente esto lo que la Comisión ha hecho en los dos casos de autos.

Por estas razones, considero inexistentes los vicios alegados en contra de las Decisiones impugnadas, resultantes ya sea de no haber remitido al Consejo los asuntos controvertidos para su decisión, ya sea de no haber seguido el procedimiento previsto por el artículo 26 del Reglamento nº 17/64 y por el artículo 13 del Reglamento nº 729/70.

Por consiguiente, debe desestimarse también la petición que el Gobierno neerlandés dirigió al Tribunal de Justicia en su momento para suspender el procedimiento hasta que la Comisión hubiese presentado al Consejo una Propuesta de Reglamento con arreglo al apartado 3 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. Por otra parte, aún suponiendo que la Comisión estuviera obligada a adoptar medidas en ese sentido, no por ello tenía que volver a abrir el procedimiento administrativo, ya terminado con las Decisiones impugnadas. Añado que nada podría garantizar que el Consejo adoptase una normativa de la materia dentro de un plazo razonable.

Por ello, sería contrario a las más elementales exigencias funcionales, además de contrario al principio de la seguridad de las situaciones jurídicas, mantener en suspenso por tiempo indefinido la liquidación de las cuentas del FEOGA.

Con ello hemos agotado el desarrollo de las cuestiones de carácter general. Ahora procederé a analizar, una por una, las peticiones de los demandantes relacionadas con los distintos gastos que fueron objeto de la decisión denegatoria de la Comisión.

Venta de mantequilla a precio reducido para la exportación (recursos de los Gobiernos neerlandés y alemán: caso nº 9)

8. En materia de venta de mantequilla a precio reducido para la exportación, existe una controversia entre los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania, por un lado, y la Comisión, por otro, a causa de la negativa de ésta a imputar al FEOGA la carga financiera soportada por los dos Estados relativa a las entregas efectuadas después de determinada fecha límite.

El Reglamento (CEE) nº 1308/68 de la Comisión permitía que los organismos de intervención vendieran mantequilla de existencias públicas a precio reducido, siempre que la mercancía fuese exportada dentro de los treinta días siguientes a la venta (artículo 3). El respeto de este requisito quedaba garantizado por una fianza, que se perdería definitivamente en caso de exportación fuera de plazo (artículo 4). Este régimen fue derogado por el Reglamento nº 1893/70 a partir del 21 de septiembre de 1970, a excepción de la mantequilla ya vendida pero aún no exportada en dicha fecha. Basándose en el citado Reglamento nº 1308/68, la Comisión consideró que el 21 de octubre de 1970 era la fecha límite para exportar la mantequilla vendida y por tanto, *a fortiori,* para que por parte del organismo de intervención entregara la mercancía al cliente.

Ahora bien, es un hecho que en la República Federal de Alemania y en los Países Bajos los organismos de intervención continuaron efectuando entregas de mantequilla basándose en el Reglamento nº 1308/68, aun después del 21 de octubre de 1970. En los asuntos de que se trata, determinadas partidas de mantequilla habían sido objeto de contratos de venta celebrados antes del 22 de septiembre de 1971, pero se habían retrasado las entregas por parte de los organismos de intervención. La exportación tuvo lugar en un plazo de treinta días a partir de dichas entregas.

Según los demandantes, el plazo a que se refiere el citado artículo 3 comenzaba a transcurrir a partir de la fecha de salida de las mercancías del depósito del organismo de intervención y no desde la fecha del contrato de venta. Como las operaciones de exportación se realizaban basándose en contratos que serían ejecutados en un largo lapso de tiempo, las entregas de las mercancías habrían debido adecuarse al ritmo de dichas operaciones. Por otra parte, no existe peligro alguno de que el adquirente destine la mantequilla a un uso distinto, mientras la mercancía se encuentre en el depósito del organismo de intervención. Sólo gracias a esta interpretación del artículo 3 del Reglamento nº 1308/68 fue posible, según el Gobierno alemán, despachar las cantidades necesarias para reabsorber los excedentes.

La Comisión hace observar que la norma citada habla de venta y que éste es un concepto muy distinto del de entrega, tanto en la terminología jurídica como en el lenguaje ordinario. Según la acepción general de la palabra se entiende «por venta« el acuerdo relativo a la cesión de la propiedad de un bien contra el pago de cierta cantidad. En el texto del Reglamento nº 1308/68 no existe ningún elemento que pueda hacer pensar en el empleo de dicho término en un sentido distinto del ordinario. Al contrario, existen elementos que pueden confirmar que también en este reglamento se ha empleado el término en su sentido ordinario.

Comparto el punto de vista de la Comisión, en apoyo del cual me parece que pueden alegarse con razón numerosos argumentos. Consideremos, en primer lugar, el artículo 1 del Reglamento de que se trata, el cual establece la condición de un almacenamiento de al menos cuatro meses, y dispone

que dicho requisito debe cumplirse en el momento de la venta. Evidentemente, la tutela de los intereses de los adquirentes implica que este momento sea el de la celebración del contrato y no el momento en que la mercancía sale del depósito del organismo de intervención, de modo que antes de comprometerse los adquirentes tengan la certeza de que ya se ha cumplido este requisito.

También la norma del artículo 2 se expresa en el mismo sentido. En ella se dispone que los organismos de intervención «venderán a un precio igual al precio de compra rebajado en 5,5 unidades de cuenta por 100 kg». Es evidente que el término «venderán» se refiere al momento de la celebración del acuerdo, porque es entonces cuando se fija el precio, y no al momento de la entrega.

Ya hemos visto que, a tenor del artículo 4, el organismo de intervención vende la mantequilla al interesado con la única condición de que éste haya depositado una fianza, «a más tardar en el momento de la celebración del contrato de compra». Así pues, la fianza debe haberse depositado antes de la celebración del contrato o, a más tardar, simultáneamente a ésta. Aquí también el término «vender» se emplea en su sentido propio.

Es cierto que en algún texto normativo referente a otro sector agrícola [como es el caso del Reglamento (CEE) nº 2059/69 de la Comisión relativo a la venta de leche desnatada en polvo procedente de existencias públicas destinada a la exportación] se distingue claramente entre la celebración del contrato de venta y la retirada de la mercancía por parte del adquirente, determinando que el plazo para efectuar la exportación corre a partir de la fecha del segundo acontecimiento citado (artículo 3). Pero ello no autoriza a presumir, como quisiera el Gobierno neerlandés, que el legislador haya pretendido establecer el mismo sistema incluso al disponer que el plazo comience a correr a partir del día de la venta.

Tampoco se puede considerar que exista una laguna en el Reglamento nº 1308/68 por el mero hecho de que el citado Reglamento nº 1893/70 (apartado 3 del artículo 2) haya previsto un plazo máximo para la retirada de la mercancía, estableciendo que correrá a partir del momento de la celebración del contrato de venta. El Gobierno neerlandés deduce de ello que, en ausencia de una disposición correspondiente en el Reglamento nº 1308/68, éste no prohíbe la venta con entrega diferida y, por tanto, debe permitir necesariamente que el plazo para la exportación comience a correr a partir de una fecha posterior a la de la celebración del contrato. A este respecto la Comisión señala justamente que el Reglamento nº 1893/70, a diferencia del Reglamento nº 1308/68, no establecía la obligación de exportar la mercancía antes de una fecha límite determinada. Ello explicaba la necesidad de fijar, a partir del momento del contrato, el plazo en el que el adquirente debería retirar la mercancía del organismo de intervención.

9. Del examen precedente se deriva que, al faltar una clara manifestación de voluntad del legislador comunitario en sentido con-

trario, no se puede pensar que la referencia a la venta en el artículo 3 del Reglamento nº 1308/68 adquiere un significado distinto del que posee en otras disposiciones del mismo Reglamento y que corresponde a su acepción ordinaria.

Esta tesis viene confirmada por el objetivo de la normativa comunitaria de la que nos ocupamos. Las reducciones de precio fueron establecidas para acelerar la venta de los excedentes de mantequilla almacenada desde algún tiempo (al menos cuatro meses). En cambio, la interpretación que dan los Gobiernos demandantes abría en la práctica la puerta a la celebración de contratos de venta a precio reducido incluso de mantequilla fresca (o, al menos, de mantequilla que se encontrara en depósito menos de cuatro meses): bastaba prever en los contratos que ésta permanecería en depósito hasta que adquiriera la antigüedad de almacenamiento requerida por el Reglamento nº 1308/68. Este modo de obrar habría traicionado la función asignada al régimen de venta a precio reducido, no sólo porque habría extendido el beneficio de dicho régimen a la mantequilla fresca, sino también porque, para cumplir con el requisito previsto por el Reglamento, habría hecho necesario el envejecimiento del producto en los almacenes de los organismos de intervención y de este modo, habría terminado por retrasar artificialmente su salida, en vez de acelerarla.

Además, basándonos siempre en la interpretación sostenida por los dos Gobiernos demandantes, los Estados miembros en la práctica habrían poseído la facultad de determinar por sí mismos la duración y, por consiguiente, la importancia de la acción comunitaria. En efecto, sus organismos habrían disfrutado de la posibilidad de celebrar contratos de venta que permitieran a los adquirentes cubrir las exportaciones durante un período más largo de que el período considerado necesario para la acción comunitaria. Mientras tanto, la mantequilla habría seguido en los depósitos de los organismos de intervención a costa de la Comunidad. Y ésta no habría estado en situación de poner término a la acción anteriormente emprendida, en el mismo momento que hubiera considerado idónea.

Asimismo, conviene señalar que la Comisión ya había explicado su propio punto de vista cuando la delegación alemana suscitó el problema en el transcurso de la reunión nº 195 del Comité de Gestión de la leche, el 13 de agosto de 1970. Entonces la Comisión había excluido sin ambages la posibilidad de asimilar el concepto de «venta» al de transferencia material de la mercancía. El convencimiento de la Comisión fue reforzado por carta de 14 de diciembre de 1970. Las autoridades holandesas y alemanas estaban, por tanto, totalmente al corriente y al menos habrían debido abrigar alguna duda sobre la exactitud de su interpretación.

Observaré, por último, que los términos de problema no cambian en lo más mínimo por la circunstancia de que la Comisión haya renunciado a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado contra la República Federal y contra el Reino de los Países Bajos. En efecto, ello no se debía a

un cambio de opinión de la Comisión en la interpretación de la normativa aplicable, sino sólo a la circunstancia de que entre tanto había cesado el comportamiento criticado. De todas maneras me reservo volver sobre este punto más adelante, cuando hable de los recursos del Gobierno francés.

Restitución a la exportación de lactoalbúmina (recurso del Gobierno neerlandés)

10. Este litigio surge del hecho de que los organismos de intervención neerlandesa concedieron restituciones a la exportación de lactoalbúmina en los años 1971 y 1972 y de que la Comisión, considerando que estos pagos no estaban justificados, se negó a que los costeara el FEOGA. El Gobierno de los Países Bajos reconoce ahora que en la época señalada las restituciones de que se trata no eran procedentes; y se podría decir que está obligado a reconocerlo, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1973, Hollandse Melksuikerfabriek (150/73, Rec. p. 1633). Así pues, el comportamiento de los organismos de intervención neerlandeses debió ser consecuencia de un error de interpretación del Reglamento aplicable en la materia. Sin embargo, según el Gobierno demandante, dicho error debería considerarse excusable por que la interpretación por él seguida era plenamente admisible en la época de los hechos. Por ello, basándose en la citada norma del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, aquel Gobierno continúa sosteniendo que la carga financiera correspondiente debe ser soportada por la Comunidad.

Recordaré que la posibilidad de conceder restituciones a la exportación de diversos productos lácteos, entre los cuales se encontraba la lactoalbúmina, fue prevista por el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). Mediante el Reglamento (CEE) nº 204/69, de 28 de enero de 1969, el Consejo estableció las normas generales sobre la concesión de estas restituciones y los criterios para determinar su cuantía. Estos criterios eran idénticos para la lactoalbúmina y para la ovoalbúmina. Por otro lado, como ha afirmado el Tribunal de Justicia en la suscitada sentencia, esta identidad de criterios no implica que la concesión de una restitución a la exportación de ovoalbúmina pudiera extenderse a la exportación de lactoalbúmina, a no ser que se adoptaran disposiciones especiales en tal sentido mediante un Reglamento de la Comisión adoptado con arreglo al artículo 17 del Reglamento nº 804/68 del Consejo.

En efecto, el citado Reglamento nº 204/69 sólo asimiló ambos productos a efectos de aplicación de los criterios para el cálculo de las restituciones. Se resolvió el problema del *cómo* pero no el de *si,* tal como acertadamente observó el Abogado General Sr. Trabucchi en las conclusiones correspondientes al citado asunto 150/73 (Rec. 1973, *loc. cit.,* p. 1643). «Pero la aplicación concreta de estos criterios –continuaba diciendo el mismo Abogado General– presupone la voluntad, expresada precisa y claramente por la Comisión, de conceder una restitución a la exportación de cada producto,

considerado aisladamente, al que son aplicables en abstracto.»

El Abogado General consideró que el sentido del régimen de que se trataba era claro e inequívoco. Con ello excluyó que se pudiera sostener razonablemente una interpretación distinta de las normas examinadas y precisó que tanto el objetivo legal del mecanismo de las restituciones a la exportación, como la relación entre los Reglamentos de base sobre la organización de mercados y los Reglamentos de ejecución adoptados por la Comisión llevaban a excluir que la decisión de concesión de las restituciones a un producto pudiese suponer implícitamente una decisión análoga respecto de un producto distinto.

A la luz de estas consideraciones no me parece defendible la tesis del demandante según la cual, en la época en la que se concedieron las restituciones de que se trata, se habría podido aceptar razonablemente una interpretación distinta de la que posteriormente sancionó el Tribunal de Justicia.

Por otro lado, tratándose de establecer exenciones al principio general de imputabilidad a los Estados de los pagos efectuados por ellos irregularmente, considero, como ya dije en la parte general de estas conclusiones, que para imputar a la Comunidad pagos de este tipo no basta que parezca plausible la interpretación errónea de las normas aplicables; es preciso que ésta pueda convencer a personas expertas en la materia. A este respecto señalaré que en el transcurso de la reunión del Comité de Gestión de huevos y aves, de 21 de septiembre de 1971, los representantes de la Comisión excluyeron expresamente que pudiera pagarse una restitución a la exportación de la lactoalbúmina. Frente a esta toma de postura de los funcionarios competentes de la propia Institución que había adoptado el Reglamento nº 204/69, cuya interpretación estaba en juego, el demandante no podía excluir cualquier duda sobre la pertinencia de su interpretación del Reglamento nº 204/69, y ello tanto más cuanto que los mismos delegados neerlandeses habían declarado que consideraban contraproducente, desde el punto de vista de las consecuencias económicas, el pago de una restitución a la lactoalbúmina.

En este contexto, me parece que no estaría justificado hacer costear a la Comunidad la carga financiera de la restitución concedida para un producto distinto del que había previsto la normativa comunitaria.

No hay duda de que las autoridades neerlandesas han actuado de buena fe. Pero ello no excluye que haya habido negligencia por su parte al no haber procedido a suspender los pagos en espera de una definición del problema o, al menos, a efectuarlos con la debida reserva para evitar crear derechos adquiridos para los beneficiarios.

El Gobierno demandante menciona la exigencia de no mantener demasiado tiempo en suspenso las solicitudes de restitución ya presentadas y se refiere a la práctica general de proceder a los pagos dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solici-

tud. Sostiene que habría sido difícil para la administración efectuar un pago con reserva y que, además, este modo de obrar habría impedido que el empresario fijara su precio de venta con conocimiento de causa. Según esta tesis, el operador neerlandés, frente a un pago con reserva, habría podido interponer recurso ante los tribunales y muy probablemente habría obtenido satisfacción.

A este respecto me limitaré a observar que los procesos a que habría podido dar lugar el pago con reserva probablemente habrían dado motivo de una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia y de este modo habrían posibilitado que se aclarara definitivamente el punto litigioso, como sucedió después en el marco del citado asunto prejudicial 150/73.

No me parece pertinente la alegación que el Gobierno demandante pretende deducir del hecho de no haber recibido nunca, en relación con la aplicación del Reglamento nº 204/69, las informaciones que, según él, le prometieron los funcionarios de la Comisión en la reunión del Comité de Gestión competente, de 21 de septiembre de 1971, como resulta del comunicado difundido al final de aquella reunión.

A este respecto, la Comisión afirma que no había pretendido prometer una adopción de postura por escrito sobre la cuestión específica planteada por la delegación neerlandesa, sino que sólo había anunciado una comunicación informativa general sobre el Reglamento nº 204/69, que efectivamente distribuyó después. Es posible que el comunicado del Comité de Gestión no fuera claro a este respecto. En cualquier caso, el demandante, en caso de persistir la duda, habría debido solicitar una comunicación escrita de la Comisión sobre el problema específico que había suscitado.

En conclusión, aunque se considere aplicable al presente asunto la disposición del apartado 2 del artículo 8 del citado Reglamento nº 729/70, a mi parecer, el recurso que aquí examinamos debe ser declarado infundado. En efecto, el organismo de intervención neerlandés, aun habiéndose basado de buena fe en una interpretación errónea del Derecho comunitario, no sólo no fue inducido a error por un acto o comportamiento de la Comunidad, sino que, incluso después de haber sido advertido por la Comisión, no empleó la diligencia y prudencia necesarias para aplicar la normativa comunitaria.

Ayudas a la leche desnatada en polvo empleada para la alimentación animal (recurso del Gobierno alemán: casos nºs 4 y 5; recurso del Gobierno francés: asunto 15/76)

11. En materia de ayudas comunitarias a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación animal, han surgido en el presente asunto tres controversias: dos entre la Comisión y el Gobierno alemán, señaladas respectivamente como los casos nºs 4 y 5, y una entre la Comisión y el Gobierno francés, que es objeto del recurso del asunto 15/76. Creo que debo citar previamente la normativa comunitaria aplicable.

Se trata del Reglamento (CEE) nº 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de ayudas de que se trata. Este Reglamento dispone, entre otras cosas, en el párrafo segundo del apartado 1 de su artículo 3, que un Estado miembro puede conceder la ayuda aun cuando la leche desnatada en polvo producida en su territorio esté destinada a ser posteriormente desnaturalizada (o transformada en piensos compuestos para animales) en otro Estado miembro. Esto constituye una excepción, limitada a las campañas lecheras 1968/1969 y 1969/1970, al principio según el cual paga la ayuda el Estado miembro en el que se encuentra la empresa que ha desnaturalizado o empleado la leche para fabricar alimentos para animales. Por su parte, el Reglamento (CEE) nº 1106/68 de la Comisión, de 17 de julio de 1968, prevé, en el apartado 4 del artículo 7, que en caso de leche producida en un Estado miembro y destinada a la exportación a otro Estado miembro antes de ser desnaturalizada, el organismo competente del Estado exportador puede pagar la ayuda cuando haya recibido la prueba de que el producto exportado ha sido sometido al control aduanero o administrativo de las autoridades del Estado miembro de importación. Con arreglo a la disposición del apartado 2 de este artículo, modificado por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 332/70 de la Comisión, de 23 de febrero de 1970, «la prueba de que el Estado miembro destinatario ha procedido al control sólo puede aportarse mediante la presentación de la copia del documento de control a que se refiere el artículo 1 del Reglamento nº 2315/69».

Basándose en el citado apartado 4 del artículo 7, la Comisión ha considerado como momento decisivo para el pago de la ayuda por parte del Estado miembro exportador el día en que la mercancía se somete a control en el territorio del Estado miembro destinatario. La Comisión expresó este punto de vista en un documento de la Dirección General de Agricultura, de 4 de octubre de 1971, comunicado el 7 de octubre siguiente al Comité de Gestión de la leche. En él la Comisión precisaba que, habida cuenta del límite temporal contenido en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 del citado Reglamento nº 986/68, los Estados miembros exportadores tenían la facultad de pagar la ayuda a la leche desnatada en polvo producida en su territorio y desnaturalizada en otro Estado miembro, sólo en caso de que la leche se hubiera sometido antes del 1 de julio de 1971 en el país de importación al mencionado control aduanero o administrativo. El Estado importador debería pagar la ayuda a la leche que en aquella fecha no se hubiese sometido al control.

12. Y llegamos al caso nº 4. Cierta cantidad de leche desnatada en polvo se había exportado de la República Federal de Alemania a Italia para ser desnaturalizada y destinada a la alimentación animal en este país. Los documentos de esta operación mencionan como fecha de sometimiento al control de la leche en Italia una fecha ilegible o posterior al 30 de junio de 1971. La normativa que he recordado había debido llevar a la consecuencia de excluir la posibilidad de que el país exportador pagara la ayuda, al menos en los casos del segundo grupo. Pero en un

télex de 12 de octubre de 1971, que respondía a una petición del Ministerio Federal alemán de Alimentación, la Comisión, al mismo tiempo que recordaba el punto de vista manifestado en el citado documento de 4 de octubre, se declaraba dispuesta a adoptar una línea más flexible. En efecto, afirmaba que «en los casos en que no se puede determinar claramente el momento de sometimiento a control y cuando los organismos italianos competentes hayan denegado definitivamente el pago de la ayuda, no suscita objeciones el pago de la misma por el Gobierno federal, porque en este caso está excluido todo riesgo de doble pago». Después de ello, el Gobierno alemán pagó la ayuda.

Quedaba pendiente la cuestión de la prueba de la falta de pago de la misma ayuda en Italia. A este respecto, el Gobierno alemán ha alegado una carta de 14 de marzo de 1972, enviada por el organismo italiano competente (AIMA), en respuesta a una petición de las autoridades alemanas; carta en la que la AIMA afirmaba que no había podido verificar todos los casos a los que se referían aquellas autoridades, pero declaraba que era «jurídicamente imposible» que las partidas de leche de que se trataba, y a las que se había concedido una ayuda comunitaria en Alemania, también en Italia hubieran podido obtener la ayuda.

La Comisión, sin negar la veracidad de esta afirmación, ha considerado que ésta no permitía sin embargo, asegurar si de hecho se concedió o no una doble ayuda. Para verificar este hecho, según la Comisión, no basta con afirmar la imposibilidad jurídica de la duplicación de la ayuda; tanto más cuanto que la carta de la AIMA no permite individualizar distintas partidas en litigio. Por ello, la Comisión, en el momento de liquidar las cuentas, se ha negado a cargar al FEOGA el importe de la ayuda correspondiente a las mencionadas partidas.

Por su parte, el demandante sostiene que incumbe a la Comisión probar que existió doble pago en los casos discutidos por ella. A falta de esta prueba, la Comisión no puede negarse a que la Comunidad asuma el gasto correspondiente.

Observo ante todo que el Estado exportador, cuando no ha respetado en materia de prueba los requisitos establecidos por la normativa comunitaria, no puede alegar la situación irregular por él provocada para hacer recaer sobre la Comisión la carga de la prueba en contra. Es cierto que las autoridades alemanas no son responsables originalmente de la insuficiencia de la documentación transmitida por las autoridades italianas, pero asumieron la responsabilidad desde el momento en que, conformándose con dicha documentación, efectuaron el pago de la ayuda. En el presente caso, con arreglo a las disposiciones detalladas del Reglamento nº 1106/78, la prueba debería haber consistido en los certificados aduaneros de que se había procedido al control de la leche en el Estado de destino. A falta de dichos certificados, las autoridades alemanas cometieron el error de efectuar los pagos de las ayudas, sin ni siquiera tomar la precaución de formular una reserva.

La facultad excepcionalmente otorgada por la Comisión al Estado interesado (mediante el télex del que he hablado antes) de limitarse a probar que no había existido un segundo pago de la ayuda por parte de las autoridades italianas constituía una facilidad como excepción a la normativa vigente. Pero el alcance de una excepción debe valorarse con criterios restrictivos. En efecto, no se podía negar a la Comisión el derecho a pedir una prueba que excluyera por completo todo riesgo de doble pago de la ayuda.

Si consideramos que en el caso de los productos importados en Italia y sometidos a control después del 30 de junio de 1971 (o en una fecha indeterminada que puede ser incluso posterior) la competencia para conceder la ayuda correspondía, en principio, exclusivamente a los organismos italianos, la falta de prueba de que se hubiera procedido al control antes del 1 de julio suscita la duda razonable de que pudo haber un doble pago de la ayuda. Por ello, sin poner en duda la buena fe de la administración federal alemana ni la de la italiana, la existencia objetiva del riesgo de doble pago –debida a la inobservancia de las normas comunitarias y también de los requisitos menos rigurosas establecidos excepcionalmente con la Comisión– justifica plenamente la negativa de la demandada a que el FEOGA costee los pagos efectuados por el Gobierno federal.

El demandante objeta además que la Comisión no había requerido anteriormente una prueba caso por caso. Por otra parte, en su carta de 12 de octubre de 1971, la Comisión se refería *a los casos* en los que no fuera posible precisar el momento del control y en los que las autoridades competentes hubieran denegado definitivamente el pago de la ayuda. Era evidente la necesidad de que el interesado demostrara que se había verificado un caso de este tipo.

Por otro lado, como señala la demandante, de la carta de la AIMA de 14 de marzo de 1972 se puede deducir que las autoridades alemanas a finales de 1971 y principios de 1972, habían pedido que se confirmara caso por caso la presentación de la leche importada al control del organismo de intervención italiano. Así pues, se puede presumir que ya en aquella época las autoridades mencionadas se habían dado cuenta de la necesidad de reunir pruebas precisas. Ciertamente podían comprender que una declaración de carácter general relativa al problema de derecho y no al desarrollo de los hechos, como la facilitada por la AIMA, no cumpliría los requisitos para imputar al FEOGA las ayudas pagadas.

Todo ello me induce a concluir que se debe desestimar el presente recurso. Esta conclusión seguiría siendo firme aun cuando se considerase aplicable al presente caso la disposición del apartado 2 del artículo 8 el Reglamento nº 729/70.

13. Acabo de ver al examinar el caso nº 4 que, por lo general, un Estado miembro exportador de leche desnatada en polvo sólo puede pagar la ayuda cuando se haya apro-

bado que la mercancía fue presentada al control del Estado destinatario (a fines de destino).

En la práctica es preciso que el Estado exportador haya recibido del Estado destinatario el formulario T1/T2 nº 5. Ahora bien, es un hecho que la República Federal de Alemania pagó la ayuda relativa a seis partidas de leche exportadas de Alemania a Italia entre el 20 de febrero de 1970 y el 12 de junio de 1971 sin haber recibido dicho formulario. Por tanto, la Comisión se negó a imputar al FEOGA el importe correspondiente y ello dio origen al litigio designado como el caso nº 5.

Los documentos que faltan se perdieron en el transporte postal, después de haber sido expedidos por las autoridades italianas a los despachos de aduanas alemanes. El demandante afirma que, a pesar de ello, otros documentos demuestran que las partidas de que se trata se habían presentado al control en Italia antes del 1 de julio de 1971, aunque no se ha podido determinar la fecha exacta del control. Las autoridades alemanas pagaron la ayuda después de que las empresas interesadas les hubieran presentado la declaración de despacho de aduanas de las autoridades italianas y el testimonio de sus representantes. Por consiguiente, el demandante sostiene que en el presente caso está excluido el riesgo de doble pago, basándose en consideraciones idénticas a las expuestas en el caso nº 4 y, en especial, en la referida carta de la AIMA de 14 de marzo de 1972.

Sin embargo, la Comisión observa que la referencia a esta carta está fuera de lugar en todo caso, puesto que en el presente asunto no se trata sólo de evitar el doble pago, sino, en primer lugar, de determinar si las mercancías de que se trata daban derecho a obtener la ayuda.

El demandante sostiene que, dado que el fin de la normativa comunitaria controvertida es favorecer la transformación de leche desnatada en polvo para destinarla a la alimentación animal, el hecho determinante a efectos del pago de la ayuda no es el sometimiento a control sino la transformación de la leche. En el presente caso, se efectuó dicha transformación y, por tanto, el mero hecho de la falta de una copia del documento de control no puede justificar la denegación de la ayuda.

A ello la Comisión replica que, ante la falta de los documentos exigidos por la citada normativa comunitaria para demostrar el sometimiento a control, no sólo no puede considerarse probada la fecha de éste, sino su misma existencia. El formalismo de la normativa comunitaria, que sólo admite un medio de prueba determinado, se justifica por razones de seguridad jurídica y de simplificación de las formalidades de control aduanero. Este régimen de prueba comunitario se basa en la confianza recíproca entre Estados miembros, confianza que sólo podrá subsistir si el régimen comunitario continúa siendo aplicado en todas partes de modo uniforme y sin excepciones.

La Comisión subraya, asimismo, la necesidad de asegurar que el sistema de ayudas, encaminado a promover la venta de los excedentes de leche desnatada en polvo destinándolos a la alimentación animal, sólo se aplique cuando exista la garantía de que el producto no podrá volver al circuito normal del mercado ni ser utilizado para la alimentación humana.

Según mi parecer, esta exigencia fundamental justifica el rigor de la prueba. En la sentencia de 22 de octubre de 1970, Craeynest (12/70, Rec. p. 905), el Tribunal de Justicia reconoció la necesidad de un formalismo rígido, considerando que a falta del certificado DD4 el importador no puede beneficiarse en ningún caso del régimen de exacciones reguladoras agrícolas intracomunitarias ni, por consiguiente, del tipo reducido previsto para los intercambios intracomunitarios. Según la citada sentencia, la presentación de este certificado es indispensable aún cuando la procedencia comunitaria de la mercancía pueda probarse por medios distintos del certificado.

Es cierto que en el presente asunto se perdieron los documentos prescritos, pero es imposible determinar a quién se debe imputar esta pérdida y si sucedió por negligencia o de modo fortuito. El demandante afirma que la dificultad de aportar la prueba requerida se debe a la negligencia de la Comisión. Señala que, a efectos del Reglamento nº 2315/69 de la Comisión, el sello de control estampado por el Estado destinatario figura en un documento único, que constituye la prueba necesaria para la concesión de la ayuda. Según el demandante, el haber previsto un único ejemplar del documento justificativo es contrario a toda regla elemental de prudencia así como al uso extendido en los intercambios internacionales de hacer varias copias de un mismo documento, cada una de las cuales hace fe, de modo que se evite el riesgo de pérdida de los originales que se deben expedir. Así pues, la normativa establecida por la Comisión presenta la laguna de no prever la hipótesis de pérdida del documento de control que debe ser expedido a la oficina aduanera de origen: de ello deriva el derecho de las autoridades alemanas de colmar dicha laguna recurriendo a otros medios de prueba. En el presente caso, estos medios dieron la certeza de que la transformación de la leche desnatada en polvo se había realizado con arreglo a las disposiciones comunitarias y de que estaba excluido cualquier riesgo de que las mercancías volvieran al circuito del mercado.

La demandada, además de recordar el carácter formal e imperativo de la documentación requerida por el Reglamento nº 1106/68, niega que la documentación en que se basó la administración alemana bastara para proporcionar la prueba necesaria en relación con las finalidades de la normativa comunitaria. Según la Comisión, los documentos que se acompañan y las declaraciones de despacho aduanero demuestran que las mercancías llegaron a Italia, pero no que se sometieran a control. Por lo que respecta a las declaraciones de los representantes de las empresas que se beneficiaron de la ayuda y que, por tanto, tenían un interés directo en sostener la regularidad de las mismas, difícilmente se les puede considerar

idóneas para demostrar que se llevó a cabo el control de la mercancía.

Me parece que las disposiciones adoptadas por el Consejo y la Comisión son perfectamente claras e inequívocas y, por ello, una interpretación errónea de las mismas sería inexcusable. Por lo demás, el demandante no la alega. Asimismo, las pretendidas lagunas que a juicio del demandante existen en la normativa considerada no autorizan, en mi opinión, a infringir las normas en vigor. Admitir que cada Estado miembro puede corregir unilateralmente posibles inadecuaciones de la normativa comunitaria, sería manifiestamente contrario a la exigencia de uniformidad de dicha normativa y al mismo principio de seguridad jurídica.

La oportunidad de evitar iniciativas de los Estados se hace sentir aún con más fuerza cuando está en juego la concesión de ventajas económicas a determinadas categorías de operadores, con cargo a las finanzas comunitarias. Ciertamente, a los Estados miembros no les faltan los medios para promover, con arreglo a los procedimientos normales, la modificación de un reglamento inadecuado o lleno de lagunas. Pero mientras esto no se haya verificado, ningún Estado miembro puede lícitamente burlar el derecho vigente por el hecho de considerarlo insatisfactorio. Ello debe ser válido también y en particular cuando se trata de normas de forma cuya observancia no sólo sirve para facilitar las tareas de la administración, sino también para asegurar la uniformidad de los criterios que rigen la concesión de ventajas económicas.

Por consiguiente, a mi parecer la petición del Gobierno alemán carece de fundamento.

14. La cuestión suscitada en uno de los recursos interpuestos por el Gobierno francés (precisamente en el marco del asunto 15/76) presenta aspectos completamente distintos de los que caracterizan a los dos casos hasta ahora examinados.

El litigio que me dispongo a examinar tiene su origen en una diferencia de opiniones entre las autoridades francesas y la Comisión sobre la determinación del momento en relación al que se establece el tipo de ayuda aplicable (se trata una vez más de las ayudas a la leche desnatada el polvo producida en un Estado miembro y destinada a ser desnaturalizada después de la exportación a otro Estado miembro). La normativa comunitaria no precisa si se debe aplicar el tipo vigente el día de sometimiento a control de la leche exportada o el del día en que se cumplimentan las formalidades aduaneras de exportación. Las autoridades francesas habían optado por esta segunda solución, considerándola más conforme con los intereses comunitarios, dado que el tipo de las ayudas tiende a aumentar con el paso del tiempo. Los servicios de la Comisión informados en su momento de dicha práctica, objetaron que esta presentaba el inconveniente de crear riesgos de doble pago en el caso de leche exportada por Francia hasta el 30 de junio de 1971 y sometido a control en Italia a partir del 1 de julio del mismo año. Aquellos servicios, después de efectuar un control sistemático de las copias de los documentos de control, comprobaron que en algunos casos la aduana francesa no había

indicado en las mencionadas copias la fecha de la presentación a control en Italia. Posteriormente, la Comisión procedió al examen de los originales de dichos documentos (alrededor de 6.000) y encontró casi todos, excepto ocho. Dicho examen puso en evidencia irregularidades en noventa documentos, además de los ocho casos en que, como se ha dicho, faltaba el original, y otros dieciocho en los que el exportador no había cumplimentado por completo el original; en cincuenta y cinco casos faltaba el sello oficial de la aduana italiana y en nueve casos faltaba la indicación de la fecha de la presentación a control en Italia. Por consiguiente, la Comisión se negó a que el FEOGA costeara las cargas derivadas de las operaciones a que se referían dichos documentos.

De un modo general, el demandante afirma que aunque exista infracción de una norma relativa a una formalidad esencial (es decir, una infracción que entraña el riesgo de un gasto indebido), no hay que confundir la ausencia de una prueba conforme a las disposiciones legales con la prueba positiva del carácter irregular del gasto. En este orden de ideas la Comisión, por el mero hecho de la irregularidad formal de la prueba, no podía hacer costear sin más la carga financiera al Estado, sino que debía permitir, al menos, que éste presentara justificaciones idóneas para disipar toda duda acerca de la regularidad esencial del gasto.

La demandada señala, en primer lugar, que la distinción entre formas esenciales y no esenciales se elaboró a efectos del contencioso administrativo, para establecer qué vicios de forma pueden llevar a la anulación de un acto, pero no se presta a su aplicación pura y simple en materia de prueba.

La demandada subraya asimismo que los documentos basados en modelos comunitarios que acompañan a las mercancías en los intercambios comerciales entre Estados miembros, sirven para simplificar tanto las formalidades inherentes al paso de las fronteras como los controles necesarios para garantizar la correcta aplicación de la normativa comunitaria. Dado que la presentación de estos documentos ha sustituido a otras formas de control por parte de los despachos de aduana, las disposiciones comunitarias en esta materia se deben respetar del modo más escrupuloso, apreciando con severidad los casos de documentos irregulares.

Por lo que respecta más concretamente al caso presente, se trata en definitiva de determinar si toda disconformidad con el modelo legal de un documento, que el legislador comunitario ha establecido como único medio de prueba de un hecho del que depende una prestación de la administración, debe llevar a denegar la prestación o si, dentro de ciertos límites, se pueden admitir desviaciones formales sin consecuencias para el beneficiario de la prestación.

Es evidente que la conformidad del documento con el modelo legal sirve para garantizar la observancia de todos los requisitos materiales que justifican la concesión de la ayuda y para permitir el control por parte de las autoridades comunitarias. Por ello consi-

dero que se ha de admitir el criterio según el cual toda discrepancia del documento con respecto del modelo legal, que pueda disminuir el valor probatorio o suponga un obstáculo a la posibilidad de control, priva de toda eficacia al propio documento.

Debemos preguntarnos aún si, en el supuesto de que subsistiera una irregularidad formal en el momento del pago de la ayuda, el organismo nacional de intervención podría proceder a una regularización *a posteriori*. La Comisión excluye radicalmente esta posibilidad, afirmando observando que el documento que sirve para justificar el pago de dinero público debe ser apto para la función a que está destinado desde el momento en que tiene lugar el pago. Si dicho documento no puede constituir una base legal válida del gasto, éste se ha efectuado injustamente y la irregularidad no podrá subsanarse posteriormente mediante una corrección del defecto de forma.

Considero superfluo examinar el fundamento de esta rigurosa postura de la demandada, ya que en el presente caso no se había efectuado ninguna corrección *a posteriori* cuando la Comisión procedió a la liquidación de los gastos. No se puede admitir ninguna corrección en el momento en que la Comisión procede al examen del expediente para efectuar la liquidación de los gastos. De otro modo, teniendo en cuenta el elevadísimo número de operaciones financiadas por el FEOGA, se correría el riesgo de retrasar *sine die* la liquidación de las cuentas y se crearían dificultades y complicaciones a los servicios de la Comisión, encomendándoles pesadas tareas de instrucción que sobrepasarían ampliamente los límites de su normal función de control.

A continuación, por lo que respecta a los ocho casos de documentos que faltan (como consecuencia, según parece, de su prematura destrucción un despacho de aduanas francés), la negativa de la Comisión no se basa en el hecho de que en el momento de la concesión de la ayuda no se cumplieran los requisitos formales, sino en la inexistencia de la documentación. Aún cuando sea posible que en tales casos se concediera la ayuda basándose en documentos totalmente en regla, la posterior destrucción por la administración nacional del único medio de prueba admitido por la normativa comunitaria imposibilita el control de su regularidad.

15. A mi parecer, las consideraciones expuestas bastan para justificar la desestimación del recurso, puesto que no se niega la existencia de irregularidades formales y éstas no afectan a aspectos meramente accesorios.

Sin embargo, si el Tribunal de Justicia quisiera proceder a una investigación más profunda sobre las irregularidades que se encuentran en la documentación disponible, procedería examinar separadamente cada una de las tres categorías de casos que he indicado antes. Trataré de hacerlo ahora brevemente.

a) Hemos visto que en 55 documentos falta el sello de la oficina de aduanas italiana; ahora bien, sabemos que en ellos figura

una estampilla con el siguiente texto: «la partida se ha sometido a control el [...] debido al destino señalado al dorso. Se ha depositado una fianza adecuada en garantía del mismo destino». Sigue la firma de un funcionario. El demandante afirma que la referencia a la fianza basta para demostrar la normalidad de la operación; así pues, a pesar de la falta de sello oficial, no existen riesgos de doble pago o de pago irregular.

Según la Comisión, la formalidad de que se trata, prevista por el artículo 7 del Reglamento nº 1106/68, modificado por el Reglamento (CEE) nº 332/70, tiene carácter imperativo y constituye un requisito esencial para el pago de la ayuda. La demandada justifica este formalismo por consideraciones análogas a las que ya he expuesto con relación al caso alemán nº 4, que he analizado anteriormente.

Me parece que la mención antes indicada, aunque efectuada por medio de una estampilla presumiblemente utilizada por la oficina de aduanas italiana, no puede sustituir al sello propio de esta oficina. La obligación de poner el sello se deriva del modelo del documento de control anexo al Reglamento (CEE) nº 2315/69; evidentemente su función consiste en legalizar la firma del funcionario competente, imposibilitando, o al menos haciendo muy difícil, la falsificación. Por ello, debemos considerar que no se trata una formalidad accesoria, sino de un medio esencial para probar la autenticidad de los documentos. En su ausencia, éstos, aunque vayan provistos de la mención de la estampilla antes mencionada, no pueden servir de prueba adecuada del sometimiento a control de los productos.

b) Por lo que respecta a la omisión de la mención, en la casilla nº 104 de 18 documentos, de que el producto estaba destinado a ser desnaturalizado en Italia, el demandante sostiene que dicha mención no es indispensable, pues la aduana italiana indicó en otra parte del mismo documento que había sometido a control la mercancía; ello bastaría *per se* para garantizar que la leche estaba destinada a ser desnaturalizada.

Ahora bien, la Comisión objeta que, a falta de la mención de que se trata en la casilla nº 104, la indicación referente al control de la aduana italiana pierde todo su significado. En efecto, en la estampilla se dice, como he recordado, que «la partida se ha sometido a control el [...] debido al destino señalado al dorso». Pero dicho destino no consta, desde el momento en que la casilla nº 104 al dorso del documento se limita a indicar el nombre del destinatario de la mercancía. Además, 16 de los 18 documentos de que se trata son copias, en las que figura una anotación de la autoridad aduanera francesa certificando que las mercancías han recibido el destino indicado en el reverso y se han empleado en las condiciones allí previstas. Pero, una vez más, el reverso de las copias no indica ningún destino determinado ni condición específica de empleo, al no haberse rellenado la casilla nº 104.

Por tanto, las omisiones señaladas nos inducen a considerar que los documentos carecen de valor aprobatorio.

c) Por último, en el caso de los nueve documentos considerados inválidos por falta de sometimiento al control de las autoridades aduaneras italianas, el demandante sostiene que se ha hecho constar la mención requerida, aunque sea en una casilla distinta de la que estaba destinada al efecto; así pues se habría producido un error, pero no un error que pueda privar de valor probatorio a la propia mención.

En cambio, según la Comisión, la mención de sometimiento a control falta por completo en los nueve documentos citados en cuyo dorso solamente figuran una firma y el sello oficial de las aduanas italianas, además de la indicación de una fecha y un número de referencia.

El examen de las fotocopias anexas al expediente parece dar razón a la demandada.

Así pues, la petición del demandante carece de fundamento en todos sus puntos.

Ayudas para la compra de mantequilla por los beneficiarios de la asistencia social (recurso del Gobierno alemán: caso nº 8)

16. El Reglamento nº 414/70 del Consejo preveía la posibilidad de que una posterior decisión de la Comisión permitiera que los Estados miembros, hasta el 31 de diciembre de 1970, concedieran ayudas para facilitar la compra de mantequilla por parte de determinadas categorías de consumidores. Mediante el Reglamento nº 2550/70 el Consejo limitó esta posibilidad a los beneficiarios de la asistencia social, prolongando el plazo hasta el 31 de diciembre de 1971. Basándose en el primer Reglamento, la Comisión, mediante la Decisión 70/228/CEE, de 24 de marzo de 1970, autorizó a los Estados miembros a conceder la ayuda. A tenor del artículo 3 de dicha Decisión, los consumidores podrían obtener la mantequilla a precio reducido presentando un bono a su nombre. Por razones de economía la República Federal alemana dispuso que la distribución de bonos la efectuasen los organismos sociales y las autoridades municipales, y los entregó a dichos organismos y autoridades al comienzo de cada uno de los dos años durante los que estuvo en vigor la normativa. Los bonos eran válidos durante todo el año. La Comisión no había planteado formulado objeciones contra dicho sistema.

Mediante la Decisión 71/176/CEE, de 30 de marzo de 1971, la Comisión derogó la citada Decisión basándose en que la acción de sostenimiento que autorizaba no parecía ya justificada como consecuencia del cambio de situación en el mercado de la mantequilla. Señalaré que el Gobierno demandante, contrario a la derogación, prefirió abstenerse de participar en la reunión del Comité de Gestión de la leche en la que se examinó dicha Decisión. Posteriormente, y a pesar de la Decisión de referencia, el Gobierno federal alemán consideró que podía permitir hasta el 31 de diciembre de 1971 la utilización de los bonos distribuidos en bloque a sus beneficiarios desde los primeros meses del año. En el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión se opuso a que el gasto correspondiente a dichas

ayudas irregularmente prolongadas pudiese imputarse a la Comunidad; de ahí el presente litigio.

Un primer argumento alegado por el demandante consiste en que la validez durante todo un año natural mencionado en los bonos se había determinado según la fecha de vencimiento prèvista por el citado Reglamento nº 2550/70 del Consejo (es decir, el 31 de diciembre de 1970). Hay que señalar por otra parte que este plazo se refiere solamente al ejercicio de la facultad discrecional atribuida a la Comisión para autorizar a los Estados miembros a conceder la ayuda. La Decisión de la Comisión por la que fueron autorizados los Estados miembros en el sentido previsto no iba acompañada de ningún vencimiento. Por consiguiente, la Comisión tenía libertad para derogar su Decisión en cualquier momento, teniendo en cuenta la evolución de la situación del mercado de la mantequilla. En este contexto normativo, el vencimiento de los bonos alemanes el 31 de diciembre, aún coincidiendo con el último plazo fijado para el ejercicio de la facultad conferida a la Comisión, no podía basarse en la seguridad de que la compra de mantequilla a precio reducido sería sostenida por la ayuda comunitaria hasta aquella fecha.

La segunda Decisión de la Comisión, de fecha 30 de marzo de 1971, disponía en su artículo 1 que «la Decisión de 24 de marzo de 1970, relativa a la venta de mantequilla, queda derogada a partir del 1 de mayo de 1971». Así pues, se desprendía claramente de este texto que, a partir del 1 de mayo de 1971, los Estados miembros ya no estaban autorizados para pagar ayudas a los proveedores de mantequilla destinada a los beneficiarios de la asistencia social. Ahora bien, la situación expuesta por el Gobierno alemán se caracteriza por el hecho de que muchas personas habían recibido bonos antes del 30 de abril de 1971 y que en éstos se indicaba un período de validez que expiraba el 31 de diciembre. El demandante señala que, en el ámbito de su ordenamiento jurídico interno, las personas que poseían dichos bonos habían adquirido el derecho de utilizarlos hasta el final del año en curso. Asimismo, alega la necesidad de tener en cuenta la especial situación de los beneficiarios de los bonos, como sujetos merecedores de asistencia.

Creo que no se puede pasar por alto el objetivo de las medidas de que se trata, que era en realidad favorecer la salida de mantequilla para reducir los excedentes acumulados en el mercado común. Esta finalidad esencialmente económica del citado Reglamento nº 414/70 del Consejo se desprende inequívocamente de su exposición de motivos. En efecto, ésta hace referencia ante todo al apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 804/68, que establecía que podrían adoptarse medidas distintas de las previstas en el artículo 6 del mismo Reglamento, para facilitar la comercialización de las materias grasas butíricas cuando se produjeran excedentes. La exposición de motivos del Reglamento nº 414/70 prosigue reconociendo la existencia de importantes existencias de mantequilla en la Comunidad, debido al funcionamiento de los mecanismos de intervención, y la imposibilidad de reducir-

los vendiendo la mantequilla en las condiciones normales del mercado; de aquí la necesidad de adoptar nuevas medidas.

Ello demuestra que la venta de mantequilla a precio reducido –cuya onerosidad repercute en el presupuesto comunitario– tenía carácter excepcional y, por tanto, se debía mantener dentro de los límites estrictamente necesarios. Por ello era lógico que se pusiera fin a la misma, aún antes de finalizar el plazo máximo previsto por el Reglamento del Consejo, en cuanto lo permitiera la evolución de la situación del mercado de mantequilla. En cuanto a la función social de la medida de que se trata, hay que reconocer que sólo era una consecuencia secundaria del mecanismo elegido para alcanzar el objetivo de reducir los excedentes. Por consiguiente, no me parece justificado basarse en esta función social para defender la tesis de una interpretación amplia de la medida de que se trata.

Es cierto que, para ejecutar la Decisión de la Comisión, cada Estado miembro era libre de adoptar el régimen de venta de mantequilla que le resultara más práctico y económico en el marco de su sistema. Pero ningún Estado podía otorgar a los beneficiarios, a costa de la Comunidad, más derechos de los que les permitía la Decisión de la Comisión considerada en relación con las finalidades del régimen de ayuda que dicha Decisión ponía en práctica. Y esta Decisión no sólo no garantizaba que la acción de apoyo duraría todo el año 1971, sino que ni siquiera daba seguridad alguna en este sentido.

Evidentemente no era preciso que la Comisión recordase a los Estados miembros que debían conocer perfectamente la función de la ayuda, que la autorización podría revocarse en cualquier momento según la situación del mercado. Por ello, si el sistema de venta imaginado por un Estado miembro otorgaba en la esfera interna a los beneficiarios derechos que éstos podían disfrutar durante todo el año en curso, era algo que sólo concernía al Estado y no a la Comunidad. En el sistema de bonos, dado que eran distribuidos gratuitamente, nada impedía que el Estado miembro formulara una reserva general sobre la duración de su validez. El hecho de que las autoridades nacionales no se atuvieran a criterios de prudencia no podía, pues, obligar a la Comunidad a soportar las cargas de un mecanismo que ya no correspondía a los objetivos comunitarios.

La mencionada oposición de los representantes alemanes a la adopción de la Decisión derogatoria demuestra que la República Federal no había comprendido bien el alcance de la misma; de otro modo no se comprendería por qué motivo aquélla pidió retrasar un mes su entrada en vigor. Así pues, al admitir y financiar la venta de mantequilla a precio incluso reducido después del último plazo establecido por la Comisión, el Gobierno demandante era consciente de que actuaba en contra de lo que ésta había decidido.

En definitiva, ya no existe ningún motivo válido para imputar a la Comunidad la carga financiera derivada de la prosecución no autorizada de dicha acción de apoyo.

Por ello, a mi parecer, debe considerarse carente de fundamento la petición del demandante.

Recompra de la mantequilla vendida a precio reducido y destinada a su transformación en mantequilla concentrada (recurso del Gobierno alemán: caso nº 10)

17. Teniendo en cuenta los excedentes de mantequilla existentes en la Comunidad y las limitadas posibilidades de exportarlos, la Comisión, mediante Decisión de 17 de diciembre de 1968, basada en el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 804/68 del Consejo, autorizó a la República Federal de Alemania a vender a precio reducido la mantequilla almacenada por los organismos de intervención. Para impedir que las partidas de mercancías vendidas a un precio inferior al normal fueran desviadas de su destino, procedía establecer, como es natural, un sistema de control, y la República Federal –como se deriva de un considerando de la citada Decisión– declaró que podía garantizar su eficacia. Por otro lado, durante 1971 las autoridades alemanas informaron a la Comisión de que, como consecuencia de la evolución de la situación del mercado de la mantequilla, ya no podían garantizar que la mantequilla no fuera desviada de su destino legal en todas las fases de la comercialización.

En el mismo período de tiempo, algunas cantidades de mantequilla vendida a precio reducido en 1970 por los organismos alemanes de intervención aún se encontraban en manos de los primeros adquirentes, quienes parecían dispuestos a admitir la resolución de los contratos de venta y por tanto, a restituir la mercancía con tal de que se les devolviera el precio pagado por ellos, aumentado con determinada cantidad en concepto de indemnización por los gastos efectuados. Ello indujo a la Comisión a adoptar la decisión de fecha de 19 de agosto de 1971, que autorizaba a la República Federal de Alemania a convenir con los mencionados adquirientes la resolución de los contratos de venta celebrados por el organismo de intervención alemán antes del 1 de enero de 1971. Esta autorización pretendía evitar que las cantidades de mantequilla que se encontraban aún en posesión de los primeros adquirentes pudieran ser objeto posteriormente de prácticas fraudulentas u otras irregularidades, en perjuicio del funcionamiento del sistema comunitario.

La citada Decisión precisaba que las cantidades destinadas a indemnizar a los adquirentes no debían sobrepasar determinados límites. Más concretamente, la letra b) del apartado 2 del artículo 1 de dicha Decisión establecía el importe máximo de la indemnización, con arreglo a la cantidad de la mercancía y a la duración del almacenamiento efectuado por el adquirente.

De este modo, el organismo alemán procedió a la recompra de las partidas disponibles. Pero las autoridades alemanas concedieron contractualmente reembolsos calculados sobre precios superiores al precio al que el organismo de intervención había vendido la mercancía. Además, también se pagaron cantidades correspondientes a los

intereses perdidos por los adquirentes a causa del almacenamiento de la mercancía.

Ante esta situación, la Comisión ha considerado que sólo puede imputar al FEOGA los gastos conformes con los criterios establecidos por el Reglamento (CEE) nº 2306/70 del Consejo, de 10 de noviembre de 1970 (relativo a la financiación de los gastos de intervención en el mercado interior en el sector de la leche y de los productos lácteos).

En virtud de la letra f) del apartado 1 del artículo 4 de este Reglamento, debe cargarse en la cuenta de las operaciones de intervención en el mercado interior de mantequilla «el importe de los gastos de permanencia en almacén que no sean los gastos de financiación, *calculado en función de un importe global por tonelada/duración,* determinado con arreglo a las disposiciones del apartado 1 artículo 18». La letra h) de la misma disposición establece que se imputen a la cuenta antes indicada los gastos de transformación efectuados por el organismo de intervención como consecuencia de medidas especiales adoptadas para la venta de la mantequilla de existencias públicas que no se haya podido vender en condiciones normales en el transcurso de una campaña.

La mencionada Decisión de la Comisión, de 19 de agosto de 1971, valoró los gastos de almacenamiento soportados por los adquirentes de mantequilla a precio reducido atendiendo a los gastos que habrían soportado los organismos de intervención, si hubieran seguido teniendo en almacén la mantequilla vendida. Efectivamente, los importes previstos por la mencionada Decisión corresponden casi exactamente, según afirma la Comisión, a los importes globales previstos por la citada letra f) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2306/70.

Por lo que respecta a los costes relativos a la transformación de la mantequilla en mantequilla concentrada, su importe global para el período que nos interesa fue establecido por la Comisión para toda la Comunidad mediante Decisión de 30 de noviembre de 1973, adoptada conforme al procedimiento del Comité de Gestión previsto por el Reglamento nº 2306/70 [véase la letra h) del apartado 1 del artículo 4]. Así pues, sólo se podía pagar este importe en las operaciones de recompra, prescindiendo de las circunstancias particulares de dichas operaciones; no podían imputarse al FEOGA los importes suplementarios inherentes a la transformación de mantequilla concentrada en mantequilla fundida efectuada por los adquirentes.

Por ello, la Comisión considera que está justificada por el Derecho comunitario su negativa frente a la República Federal de Alemania a imputar al FEOGA, en relación con las operaciones que he descrito, cargas financieras superiores a los importes globales de los costes de almacenamiento y transformación establecidos por las citadas disposiciones de las letras f) y h) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2306/70.

El demandante alega que el gasto por él soportado, aunque superior al previsto por la Decisión de 19 de agosto de 1971, fue efectuado en interés de la Comunidad y era necesario para conseguir el objetivo perseguido. Sin embargo, esta circunstancia no basta para imputar los gastos a la Comunidad; a ello se opone el carácter exhaustivo de la lista de partidas contables previstas en el citado artículo 4 del Reglamento nº 2306/70.

Para sustraerse a la regla general, el demandante sugiere que la situación en que llegó a encontrarse su organismo de intervención debería asimilarse a un caso de gestión sin mandato por motivos de urgencia y necesidad. Sostiene que no se podía esperar razonablemente que los adjudicatarios, todavía en posesión de la mantequilla y a quienes se ofrecía la oportunidad de una operación especulativa consistente en la reventa en el mercado de la mantequilla comprada a bajo precio, se contentaran con el reembolso del precio de compra y la mera indemnización de los gastos de almacenamiento. Según el Gobierno alemán, el precio de recompra máximo establecido por la Comisión en su Decisión de 19 de agosto de 1971 era económicamente inaplicable; por ello, dicho Gobierno considera que su actuación unilateral sirvió para proteger los intereses de la Comunidad.

Me parece que corresponde a la Comunidad, y no a los Estados miembros igualmente considerados, apreciar el interés que para ella puede tener efectuar una operación de recompra autorizada y financiada por la misma; basándose en dicha apreciación discrecional, corresponderá siempre a la Comunidad establecer los requisitos de dicha operación.

Por otra parte, no olvidemos que la República Federal había declarado, cuando fue autorizada a realizar la operación de venta de mantequilla a bajo precio, que podía asegurar su normalidad y había adquirido un compromiso concreto en este sentido. Así pues, habría debido adoptar todas las medidas necesarias para eliminar el riesgo de las temidas operaciones especulativas de los particulares, sin hacer recaer sobre la Comunidad posteriores cargas financieras. En otros términos, las autoridades alemanas, al dar la mencionada garantía, se consideraban en grado de asumir, con arreglo a las normas generales examinadas al comienzo de estas conclusiones, la responsabilidad de posibles irregularidades derivadas de defectos del sistema de control que aquéllas habían establecido.

A pesar de ello, es cierto que la Comisión se declaró posteriormente dispuesta a participar en el coste de la operación de recompra, pero sólo dentro de determinados límites económicos. Así pues, si el Gobierno federal alemán consideró necesario efectuar mayores gastos para llevar a buen término la operación, la responsabilidad fundamental que aquél había adquirido basta para justificar por sí sola la negativa de la demandada a que la Comunidad costease dichos gastos suplementarios no autorizados.

No creo que el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 pueda influir en la

solución del presente asunto (aun suponiendo que el Tribunal de Justicia admita la interpretación que el demandante hace de dicha norma), ya que se trata de gastos superiores a los que se habían aprobado.

Por lo que respecta a la pretendida gestión de negocios sin mandato por razones de necesidad, es una figura que no se puede trasponer pura y simplemente del Derecho civil al ámbito de las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. En todo caso, esta figura jurídica no permite que los Estados sustituyan a la Comunidad, con el efecto de comprometer el presupuesto comunitario en un sector en el que la Comunidad había definido claramente los límites dentro de los que estaba dispuesta a asumir las cargas financieras de una operación que el Estado alemán estaba autorizado a emprender, a petición propia. Al no haber omisión por parte de la Comunidad, es inaplicable en todo caso la figura jurídica de la gestión de asuntos sin mandato. La acción de las autoridades alemanas debe calificarse más bien de acción *extra legem,* dictada por la preocupación de garantizar a la operación de recompra un alcance más amplio que el que habría sido posible dentro de los límites de los requisitos establecidos por la Comisión.

Por último, debemos observar que ni siquiera se ha demostrado la existencia de razones de urgencia que impidieran que las autoridades federales alemanas expusieran a la Comunidad la posible exigencia de una mayor participación propia en la financiación de la operación.

Por consiguiente, no se puede considerar fundada la petición del demandante sobre este punto.

Costes de pulverización del azúcar aglomerada (recurso del Gobierno alemán: caso nº 12)

18. En el caso de una partida de azúcar almacenada en los organismos de intervención en Alemania y que se había aglomerado a causa de la humedad del almacén, era necesario proceder a su pulverización antes de sacar la mercancía a la venta. La Comisión se negó a imputar al FEOGA los gastos relacionados con dicha operación, dado que éstos no se encuentran entre los previstos por el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2334/69 del Consejo, de 25 de noviembre de 1969, relativo a la financiación de los gastos de intervención en el mercado interior en el sector del azúcar. A tenor de la letra *f)* del apartado 1 de dicho artículo, el FEOGA costea ciertamente los gastos relacionados con el almacenamiento, cuyo importe se calcula, por lo demás, a tanto alzado, pero no otros gastos que pueda causar el almacenamiento de la mercancía.

El demandante afirma que era necesario pulverizar el azúcar antes de ponerlo en venta, a fin de respetar el artículo 6 del Reglamento nº 822/70 de la Comisión, a tenor del cual «la subasta permanente se refiere a cantidades de azúcar blanco de fácil salida». Así pues, sin la pulverización, existía el riesgo de que los adquirentes habrían podido ejercitar acciones de resarcimiento de daños, si el azúcar no hubiese

correspondido a la calidad prevista en el citada disposición.

Aunque los gastos de pulverización del azúcar no figuran en la lista de gastos que debe costear el FEOGA con arreglo al artículo 4 del citado Reglamento nº 2334/69 del Consejo, el demandante afirma que deben deducirse del importe total de los ingresos que deben acreditarse al FEOGA a efectos del mismo apartado 2 del artículo 4.

Este importe corresponde efectivamente al obtenido por las ventas realizadas por los organismos nacionales de intervención, importe que no está constituido por el precio bruto de la adjudicación, sino por el precio neto una vez deducidos los gastos que fue preciso efectuar para vender el producto. A esta categoría pertenecen los gastos de pulverización, ya que no se habría podido vender la mercancía si no se hubiese procedido a esta operación.

Como he hecho observar con relación al caso anterior (nº 10), la enumeración contenida en el artículo 4 tiene indudablemente carácter exhaustivo, tanto por lo que respecta a las partidas que se adeudan al FEOGA (caso nº 1) como a las que se le acreditan (caso nº 2).

La normativa comunitaria no prevé ninguna reducción de los ingresos brutos obtenidos con la venta, ni tampoco la imputación del gasto que aquí nos interesa a la cuenta del organismo de intervención. Por ello, los costes relativos a la pulverización deben considerarse incluidos en el importe global de los gastos relacionados con el almacenamiento.

En particular, por lo que respecta al punto específico que tratamos, procede recordar que a tenor del artículo 9 del Reglamento nº 822/70 de la Comisión, «cuando una cantidad de azúcar objeto de adjudicación no corresponda en todo o en parte a las condiciones de calidad del anuncio de licitación, previa petición del adjudicatario interesado, que debe presentarla en el momento de retirar la mercancía y por la cantidad no conforme con el anuncio, el organismo de intervención alemán adaptará la cantidad atribuida en cuestión. Además, de mutuo acuerdo entre las partes, la cantidad de azúcar no conforme puede ser sustituida por una cantidad conforme equivalente, procedente de otras partidas disponibles para licitación y aún no adjudicadas, siempre que se encuentren en la misma zona de depósito. Después de la retirada de la mercancía, el adjudicatario interesado no puede alegar derechos contractuales o no contractuales como consecuencia de la diferencia de calidad de referencia». De la exposición de motivos de este Reglamento resulta que la citada disposición se había previsto precisamente para los casos en que «el azúcar adjudicado no se venda fácilmente». En tal caso, prosigue la exposición de motivos, «procede, pues, que el organismo de intervención alemán adapte la cantidad adjudicada o que, a petición del adjudicatario, se faculte a dicho organismo para sustituir la cantidad que se trata». Por consiguiente, se había identificado la dificultad y se habían previsto los posibles remedios.

El demandante objeta que en el presente asunto no se habían podido utilizar dichos remedios ya que, a causa de sus obligaciones de entrega, los adjudicatarios habían insistido en retirar toda la cantidad adquirida y el organismo de intervención no disponía de otro azúcar correspondiente a la calidad adjudicada.

Es evidente que los organismos de intervención alemanes eran libres de proceder a la pulverización del azúcar para satisfacer las particulares exigencias de sus adjudicatarios. Ahora bien, no pueden pretender imputar el gasto al FEOGA; repito que ello está prohibido, a mi parecer, por el carácter exhaustivo de las partidas de gasto imputables al Fondo, con arreglo al citado artículo 4 del Reglamento nº 2334/79 del Consejo. Observo además que, basándose en la citada normativa del Reglamento nº 822/70, los adquirentes, en el supuesto de que el azúcar adjudicado no correspondiera a la calidad prevista («no se venda fácilmente») y de que el organismo adjudicador no tuviera la posibilidad de sustituir las mercancías por azúcar vendible (como parece que fue el presente caso), es evidente que dentro de los límites de las disponibilidades tenían derecho a obtener una cantidad suplementaria de azúcar para compensar el menor valor de la mercancía recibida. Al no prever nada más la normativa comunitaria relativa a los requisitos de adjudicación, los adquirentes no tenían derecho alguno a pretender que el organismo adjudicador procediese a pulverizar por su cuenta el azúcar aglomerado.

Sentado esto, creo que es inútil entrar en el fondo de la cuestión, controvertida entre las partes, de las causas del fenómeno de aglomeración del azúcar y de la imputabilidad al organismo de intervención de una posible negligencia relativa a las condiciones de almacenamiento. Esta cuestión podría ser relevante si se tratase de aplicar la disposición del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 del Consejo que, como se ha visto, sólo prevé la imputación a los Estados miembros de los gastos efectuados para la aplicación de las normas comunitarias en materia agrícola en caso de irregularidad o negligencia por parte de los organismos estatales. Pero, de todas maneras, esta disposición no puede referirse a partidas de gastos no previstas por la normativa comunitaria, que en ningún caso son imputables al FEOGA, en virtud de los citados Reglamentos nºs 729/70 y 2334/69 del Consejo.

En definitiva, también la petición que acabo de examinar resulta, pues, infundada.

Ayudas a la destilación de vino (recurso del Gobierno francés: asunto 16/76)

19. Con objeto de facilitar la venta de excedentes de vino, el Consejo, mediante el Reglamento (CEE) nº 766/72, de 17 de abril de 1972, adoptado con arreglo al artículo 7 del Reglamento de base nº 816/70, dispuso la concesión de ayudas económicas a los destiladores, siempre que éstos adquiriesen el vino de los productores a un precio no inferior al establecido por el Reglamento y que procedieran a destilarlo efectivamente. Para poder beneficiarse de dichas ayudas, la destilación debía tener lugar entre el 24 de abril y el 27 de mayo de 1972. Esta

última fecha se prorrogó hasta el 31 de julio siguiente, en virtud del Reglamento nº 1098/72.

Las autoridades francesas, considerando que el precio mínimo de adquisición de los vinos de mesa destinados a la destilación, fijado por la normativa comunitaria en 6,10 FF por grado y por hectolitro, no era suficiente para inducir a los viticultores a vender su producción a los destiladores, establecieron el pago de un complemento de ayuda a los destiladores, en la medida precisa para que éstos garantizaran a los productores un precio mínimo de 7,10 FF por grado-hectolitro esta disposición, que debía limitarse inicialmente a 2 millones de hectolitros, elevó posteriormente la cantidad a 2,8 millones de hectolitros. La Comisión decidió iniciar, en un primer momento, el procedimiento de declaración de infracción, a efectos del artículo 169 del Tratado (carta de 27 de julio de 1972 del Gobierno francés), pero posteriormente renunció a continuar dicho procedimiento (carta de 4 de mayo de 1973) porque habían agotado sus efectos las medidas constitutivas de la infracción. Sin embargo, en la segunda carta, la Comisión precisó que la renuncia no prejuzgaba el cierre definitivo de las cuentas del FEOGA. En esta situación, el Gobierno francés solicitó el reembolso de las ayudas pagadas a los destiladores a razón del precio de 6,10 FF por hectolitro fijado por el Consejo (corriendo, naturalmente, con el importe de los pagos suplementarios decididos por él mismo), pero la Comisión se negó a que el Fondo costeara dicho reembolso, por considerar que los pagos suplementarios habrían falseado el sistema de intervención establecido por el legislador comunitario.

Procede considerar, de modo preliminar, la argumentación alegada por el Gobierno demandante, según el cual la Comisión, después de haber abandonado el procedimiento basado en el artículo 169 del Tratado, no podía volver a abrir la controversia en otro contexto, con ocasión de la liquidación de cuentas.

Observaré a este respecto que ninguna norma comunitaria dispone que la iniciación del procedimiento del artículo 169 sea un requisito necesario para que la Comisión pueda negarse a imputar al FEOGA gastos irregularmente efectuados por un Estado miembro. En caso de que la Comisión, antes de liquidar los gastos en el ámbito del FEOGA haya iniciado dicho procedimiento, la renuncia a proseguirlo no puede ciertamente legalizar medidas ilícitas o dar lugar a que la Comunidad esté obligada a financiar dichas medidas. Al abandonar el procedimiento basado en el artículo 169, la Comisión se ha limitado a renunciar a que el Tribunal de Justicia declare formalmente la infracción imputada a un Estado miembro. Pero ello no puede significar de ningún modo que renuncia a asegurar, en el contexto de la liquidación de cuentas del FEOGA, el respeto de las disposiciones comunitarias que regulan la asunción con cargo a la Comunidad de los gastos efectuados por los Estados miembros. Al aplicar la normativa que regula los gastos del FEOGA, la Comisión está sujeta a obligaciones de las que no se puede sustraer. En cambio, la renuncia al procedimiento previsto por el artículo 169

es un acto comprendido dentro de las facultades discrecionales de la Comisión. Este acto no ejerce influencia alguna en la posición contable del Estado interesado, posición que queda sometida íntegramente a las disposiciones del Reglamento nº 729/70 del Consejo, en especial al artículo 3 y al apartado 2 del artículo 5.

Por lo que respecta al fondo del recurso, debemos recordar, ante todo, que la fijación comunitaria de un precio mínimo de compra del vino destinado a la destilación perseguía esencialmente un objetivo de equilibrio económico, tanto entre productores y consumidores (con arreglo a los objetivos indicados en el artículo 9 del Tratado), como entre los productores de los diversos Estados miembros, que deben ser colocados en idénticas condiciones de competencia, al igual que entre el mercado del vino y el mercado del alcohol. Ello resulta de las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 816/70 y del quinto considerando del Reglamento nº 766/72. Según la Comisión, las medidas francesas no tuvieron en cuenta este complejo equilibrio y, en particular, falsearon las condiciones de competencia en ventaja de los viticultores franceses. Además de ello, la demandada señala que la absorción por parte de la industria destiladora de una cantidad excesiva de vino contribuyó, junto con una escasa cosecha de 1972, a un excesivo aumento de precios durante la campaña 1972/1973.

Como única justificación de su comportamiento, el demandante ha señalado que, pasado un mes de la entrada en vigor del régimen de ayuda comunitaria, sólo se habían llevado a destilar 504.000 hectolitros de vino; ello demuestra, a su parecer, que el precio mínimo fijado por el Consejo era demasiado bajo para alcanzar el objetivo deseado. El demandante ha precisado a este respecto que la Comisión, al proponer al Consejo el régimen de ayuda a la destilación de que se trata, había previsto, como objetivo de la operación, la destilación de tres millones de hectolitros de vino, la mitad de ellos en Francia y la otra mitad en Italia. El resultado obtenido después de la subvención complementaria del Gobierno francés, fue que sólo los viticultores franceses llevaron a destilar alrededor de tres millones de hectolitros de vino, durante el período de aplicación del régimen considerado. En cambio, en Italia, en el mismo período se destilaron no más de 500.000 hectolitros, es decir, un tercio de la cantidad que las autoridades comunitarias habían previsto.

Para determinar el fundamento del recurso, no basta con hacer un juicio sobre la oportunidad económica del suplemento de ayuda concedido unilateralmente por el Estado Francés. Más bien procede examinar si la mencionada medida unilateral tuvo por efecto hacer ilícita la operación de ayuda a la destilación tal y como se efectuó en Francia.

A este respecto, creo que basta recordar la reiterada jurisprudencia de este Tribunal que excluye toda posibilidad de que los Estados miembros, en el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria, adopten unilateralmente medidas adicionales que puedan «influir en el alcance de las normas

comunitarias y comprometer, en especial, la salvaguardia del principio de uniformidad del trato de los administrados en todo el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria» (véanse las sentencias de 18 de febrero de 1970, Bollmann, 40/69,↔ Rec. p. 70; de 11 de febrero de 1971, Fleischkontor, 39/70, Rec. p. 49; de 1 de febrero de 1972, Hagen, 49/71,↔ Rec. p. 23 y Wünsche, 50/71, Rec. p. 53; de 6 de junio de 1972, Schlüter, 94/71, Rec. p. 308, y de 30 de noviembre de 1972, Wazaknäcke, 32/72, Rec. p. 1181).

Estas actuaciones estatales unilaterales deben considerarse *a fortiori* ilícitas, con mayor razón cuanto que, además de comprometer la uniformidad y el trato de los administrados, modifican sustancialmente el alcance del régimen comunitario de intervención.

Durante la vista, el demandante ha sugerido con carácter subsidiario y como solución equitativa que la Comunidad costee al menos los gastos de la ayuda relativos a la cantidad de vino cuya destilación se esperaba tener en Francia (es decir, 1.500.000 de hectolitros).

Sin embargo, la Comisión ha replicado con razón que no es posible establecer si se habría alcanzado en Francia el fin perseguido sin la ayuda complementaria nacional. Si es cierto, como el demandante ha afirmado, que el nivel del precio mínimo comunitario no era adecuado para alcanzar los objetivos deseados, de ello se deriva que la medida francesa, al falsear el funcionamiento del régimen establecido por el Consejo, imposibilitó una valoración aunque fuera sólo aproximada, de la cantidad de vino que se habría beneficiado de la intervención comunitaria si el precio hubiera seguido siendo en Francia el fijado por el Consejo.

En realidad, la operación de ayuda a la destilación, tal y como se ha efectuado en Francia, quedó completamente distorsionada por la modificación unilateral del precio mínimo comunitario realizada por las autoridades nacionales. Además, dicha operación ha falseado las condiciones de competencia en el mercado común entre los productores de vino de los Estados miembros interesados, así como el reparto previsto de ventajas económicas entre los viticultores de uno y otro Estado. Por ello, a mi parecer, la operación de que se trata debe considerarse ilícita en su totalidad. No se trata simplemente de evitar que el presupuesto del FEOGA soporte un gasto más gravoso que el que probablemente habría soportado en ausencia de las medidas unilaterales francesas; se trata sobre todo de evitar que la Comunidad ratifique una acción contraria al equilibrio del sistema y a los principios que rigen el funcionamiento del mercado común.

20. La discusión de cada uno de los casos que interesan respectivamente a uno u otro de los tres Gobiernos demandantes me lleva, como se ha visto, a idénticos resultados que los que había deducido del examen de los problemas generales.

Por tanto, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que desestime por infundados en todos sus motivos los cuatro recursos que he examinado y condene en costas a los demandantes.