CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 11 de mayo de 2000 *

1. Al amparo del artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), el Reino Unido impugna la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) [1] (en lo sucesivo, «Decisión»). En concreto, la acción entablada persigue la anulación de la disposición por la que se deniega la financiación con cargo a dicho fondo de una partida de 869.283 GBP, incluida en las compensaciones financieras que el Reino Unido pagó por anticipado a los agricultores británicos en virtud del Reglamento (CEE) nº 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo. [2]

2. El Reino Unido y la Comisión difieren respecto del número de hectáreas, plantadas con una variedad experimental de lino textil, que pueden acogerse a la ayuda comunitaria en el marco de un estudio de viabilidad industrial. La actora pone de relieve el silencio normativo en la materia, y defiende su buena fe en la interpretación y aplicación de las reglas entonces vigentes, lo que la lleva a solicitar compensación por el total de la superficie plantada, a saber, 1.903 hectáreas. La demandada, a su vez, denuncia que el cultivo de la variedad en litigio buscaba exclusivamente la obtención de los subsidios comunitarios e insiste en limitar la ayuda a la correspondiente a 100 hectáreas.

3. Planteada en estos términos, la presente controversia parece reclamar una solución de carácter salomónico. No obstante, la naturaleza del recurso de anulación, y el carácter restringido del control que autoriza, unido a la falta de prueba de mala fe en la concesión de las ayudas, la deficiente normativa adoptada por la Comisión y la inexistencia de un criterio objetivo para justificar su decisión son elementos que incitan a no seguir el ejemplo del rey de los jueces de dividir el objeto contencioso para satisfacer a ambas partes.

No cabe, pues, partir el objeto en dos, primera decisión del exuberante Salomón, [3] ni tampoco, como en su segunda sentencia,

* Lengua original: español.

1 — DO L 61, p. 37.

2 — DO L 121, p. 4.

3 — De quien se cuenta que su dinero era tan abundante como las piedras, que poseía cuarenta mil caballos, setecientas esposas y trescientas concubinas y hacía sacrificar treinta bueyes cada día.

zanjar la contienda mediante la penetración psicológica de las partes.[4] Habrá que contentarse con un prosaico control de legalidad.

El marco jurídico

4. El Reglamento (CEE) nº 1308/70[5] del Consejo estableció la organización común de mercados en el sector del lino y del cáñamo. Su artículo 4, en la versión pertinente a los autos,[6] dispone:

«1. Se establece una ayuda para el lino destinado principalmente a la producción de fibras y para el cáñamo producidos en la Comunidad.

[...]

Dicha ayuda, cuyo importe será uniforme en toda la Comunidad para cada uno de los productos, se fijará cada año.

2. El importe de la ayuda se fijará por hectárea de superficie sembrada y cosechada, de modo que se garantice el equilibrio entre el volumen de producción necesario en la Comunidad y las posibilidades de salida al mercado de la producción. [...]

[...]»

5. Los apartados 4 y 5 del artículo 4 atribuyen al Consejo y a la Comisión la adopción de la normativa de aplicación de la ayuda. A su vez, el artículo 12 establece el procedimiento que la Comisión ha de seguir para, entre otras cosas, adoptar las medidas de aplicación de la ayuda. Este procedimiento incluye la consulta a un comité de gestión.

6. En uso de sus facultades respectivas, el Consejo estableció las normas generales y, en particular, las referentes al control del derecho a la ayuda,[7] mientras que la Comisión desarrolló las modalidades de aplicación, adoptando el Reglamento nº 1164/89.

4 — Sagrada Biblia, I Reyes, 3, versículos 16 a 28 (E. Nácar y A. Colunga, editores: versión directa de las lenguas originales, Madrid, 1968). Véase también Carbonnier, J.: *Flexible droit*, París, 1992, pp. 361 y ss.

5 — Reglamento (CEE) nº 1308/70 del Consejo, de 29 de junio de 1970, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y del cáñamo (DO L 146, p. 1; EE 03/03, p. 239).

6 — Y que resulta de las modificaciones sucesivas introducidas, para lo que aquí interesa, por los siguientes Reglamentos (CEE) del Consejo: nº 814/76, de 6 de abril de 1976 (DO L 94, p. 4; EE 03/10, p. 17); nº 2057/92, de 30 de junio de 1992 (DO L 215, p. 16); y nº 1557/93, de 14 de junio de 1993 (DO L 154, p. 26).

7 — Reglamento (CEE) nº 619/71 del Consejo, de 22 de marzo de 1971, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo (DO L 72, p. 2; EE 03/04, p. 153).

7. En la época de autos, el artículo 2 del Reglamento nº 1164/89 establecía:

«La ayuda se concederá para el lino producido a partir de semillas de variedades:

— enumeradas en el Anexo A, o

— que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros con el fin de incluirlas en el catálogo de variedades del lino destinado principalmente a la producción de fibras.»

La disposición contenida en el segundo inciso se remonta al Reglamento (CEE) nº 174/81. [8] Con arreglo al segundo considerando de este Reglamento, la inserción de la disposición se justificaba en la medida en que, de otro modo, se excluirían del régimen de ayudas las nuevas variedades de lino textil objeto de examen por parte de las autoridades de los Estados miembros, con vistas a su inscripción en el catálogo de variedades, situación que podía frenar el desarrollo de nuevas variedades.

8. Cabe apuntar que este segundo inciso, sobre cuya interpretación divergen las partes, fue suprimido por el Reglamento (CE) nº 624/97, [9] por haber mostrado la experiencia práctica «la necesidad de adaptar algunas disposiciones para prevenir abusos» (quinto considerando).

9. El catálogo de variedades a que hace alusión el segundo inciso del artículo 2 del Reglamento nº 1164/89 está regulado en la Directiva 70/457/CEE. [10] Dicho texto establece en su artículo 1, apartado 2, que «el catálogo común de las variedades se establecerá sobre la base de los catálogos nacionales de los Estados miembros».

Así, las inscripciones deben hacerse en uno de los catálogos nacionales de variedades oficialmente admitidas para la certificación y la comercialización (artículo 3, apartado 1). Tras un período que puede ir de dos a tres años, las semillas y plantas de la variedad admitida en, al menos, un Estado miembro pueden circular libremente en la Comunidad y la variedad accede al Catálogo común, con publicación en el Diario Oficial (artículos 15, 16 y 18). Si no se opone ningún Estado miembro, la variedad puede ser inscrita antes de ese plazo («procedimiento acelerado» — artículo 15, apartado 5).

8 — Reglamento (CEE) nº 174/81 de la Comisión, de 22 de enero de 1981, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 771/74 relativo a las modalidades referentes a la ayuda para el lino y el cáñamo (DO L 20, p. 13; EE 03/21, p. 28).

9 — Reglamento (CE) nº 624/97 de la Comisión, de 8 de abril de 1997, por el que se modifica el Reglamento nº 1164/89 (DO L 95, p. 8).

10 — Directiva 70/457/CEE del Consejo, de 29 de septiembre de 1970, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO L 225, p. 1; EE 03/04, p. 48).

10. De conformidad con el artículo 4 de la Directiva 70/457, sólo podrán tener acceso al Catálogo común aquellas variedades que sean «diferenciadas, estables y suficientemente homogéneas» y que posean «un valor de cultivo y de utilización satisfactorio». En este sentido, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva precisa que los Estados miembros deben adoptar medidas para que la admisión de las variedades sea el resultado de análisis oficiales, efectuados especialmente en cultivo y sobre un número de caracteres suficiente para describir la variedad. Los métodos empleados para la comprobación de dichos caracteres deben ser precisos y fiables.

11. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, la Comisión ha de definir:

a) los caracteres sobre los que, como mínimo, deberán realizarse los exámenes para las distintas especies;

b) las condiciones mínimas referentes a la realización de los exámenes.

12. Esta última disposición ha sido desarrollada mediante la Directiva 72/180/CEE. [11] En su anexo II, parte A, punto 5.6, la Directiva determina las condiciones mínimas generales para los exámenes relativos al lino, en relación a los criterios de diferenciación, estabilidad y homogeneidad, y prevé que deben realizarse en, al menos, dos parcelas, con dos mil plantas por parcela. Según afirmaciones de la Comisión, no impugnadas por la demandante, estas exigencias quedan satisfechas con, aproximadamente, una superficie plantada de dos hectáreas.

Los hechos

13. En 1994 varios agricultores del Reino Unido comenzaron a cultivar de forma experimental una nueva variedad de lino textil, llamada «Klasse», con vistas a su utilización en la producción de fibras para la industria del automóvil. La variedad «Klasse» fue objeto de diversos análisis y accedió al catálogo nacional británico de lino textil en diciembre de 1996, aunque nunca ha figurado en el anexo A del Reglamento nº 1164/89.

14. Durante el ejercicio de 1995, el Gobierno del Reino Unido, basándose en el artículo 2 del Reglamento nº 1164/89, acordó ayudas a los cultivadores de la variedad «Klasse» correspondientes a una superficie total de cultivo de 1.903 hectáreas.

15. Los servicios de la Comisión llevaron a cabo dos visitas de inspección al Reino Unido, en septiembre de 1995 y en enero de

11 — Directiva 72/180/CEE de la Comisión, de 14 de abril de 1972, referente al establecimiento de los caracteres y de las condiciones mínimas para el examen de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO L 108, p. 8; EE 03/05, p. 225).

1996. El informe de la inspección, acompañado de una carta firmada por el Director General de Agricultura, fue enviado al Gobierno del Reino Unido el 26 de julio de 1996.

En este escrito se informaba a las autoridades británicas de que eran previsibles ciertas correcciones financieras como resultado de las inspecciones realizadas. A pesar de que para la gran extensión de cultivo consagrada a la variedad «Klasse» se había invocado la necesidad de efectuar estudios sobre su viabilidad industrial, la Comisión consideraba que las ayudas deberían haberse limitado a superficies de cultivo que pudieran ser identificadas, sin lugar a equívoco, como de carácter experimental.

16. El 18 de julio de 1997, la Comisión envió al Reino Unido una comunicación formal del resultado de sus comprobaciones. En ella se aceptaba la posibilidad de otorgar ayudas a «estudios sobre viabilidad industrial», pero se advertía de que, si el Reino Unido no lograba probar que la cosecha de lino «Klasse» había sido objeto de transformación, la superficie máxima admitida por los servicios de liquidación de cuentas para la realización de exámenes industriales no podría exceder de 100 hectáreas.

17. El Gobierno del Reino Unido, estimando que la limitación de la ayuda carecía de fundamento en derecho, refirió la cuestión, por escrito de 4 de diciembre de 1997, al órgano de conciliación.

Este órgano, creado por la Decisión 94/442/CE de la Comisión, [12] y cuya misión es «facilitar la aproximación de las posiciones de la Comisión y del Estado miembro cuando discrepen» (segundo considerando), expresó, en su informe final de 15 de mayo de 1998, [13] su comprensión por la perplejidad de las autoridades británicas ante la proposición de limitar retroactivamente a 100 hectáreas la superficie susceptible de beneficiarse de la ayuda a una variedad objeto de estudio. El órgano de conciliación estimó, asimismo, que, si bien la corrección sugerida resultaba excesiva, una reducción relativamente elevada de la ayuda podría estar justificada.

18. A pesar de lo expresado en ese informe, la Comisión mantuvo su posición según la cual una superficie de 100 hectáreas era más que suficiente para el ensayo experimental de una nueva variedad. Las autoridades británicas, por su parte, siguieron considerando que la restricción propuesta por la Comisión no reposaba sobre base jurídica alguna.

Así las cosas, el 3 de febrero de 1999 la Comisión adoptó la Decisión impugnada en la que rechazaba hacerse cargo de la suma de 869.283 GBP, indebidamente desembolsada —según su parecer— por las autoridades británicas.

12 — Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45).

13 — Que no tiene carácter vinculante [artículo 1, apartado 2, letra a), de la Decisión 94/442].

19. El Reino Unido, al considerar que la Decisión de la Comisión no se ajusta a derecho, presentó un recurso ante este Tribunal de Justicia el 22 de abril de 1999, solicitando la anulación parcial de la Decisión litigiosa.

20. La variedad «Klasse» accedió al Catálogo común en mayo de 1997. Su inscripción se acompañaba de una nota en la que se advertía de que no era claramente clasificable como un variedad de lino alimenticio ni textil. En julio de 1998, fue cancelada la inscripción de la variedad «Klasse» del catálogo británico y, por ende, del Catálogo común.

Las pretensiones de las partes

21. En apoyo de su recurso de anulación, el Reino Unido invoca cuatro motivos que enuncia del siguiente modo:

— la Decisión controvertida es contraria al Reglamento nº 1164/89, debido a que éste no contiene ninguna disposición que permita limitar la ayuda para el lino textil experimental a la correspondiente a una superficie de 100 hectáreas;

— la Decisión impugnada es ilegal, puesto que la Comisión no es competente para restringir el alcance del Reglamento nº 1164/89 sin respetar el procedimiento previsto en el artículo 12 del Reglamento nº 1308/70;

— la Decisión es arbitraria y carece de motivación;

— la Decisión, al imponer un límite de 100 hectáreas, constituye, en realidad, un acto reglamentario con efectos retroactivos, conculcando así los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

El Reino Unido reclama, además, la condena en costas de la Comisión.

22. La Comisión solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino Unido.

Examen de los motivos de anulación

23. Conviene, con carácter preliminar, ordenar y reformular parcialmente las causas de nulidad invocadas. En efecto, las

alegaciones que la demandante agrupa en cuatro rúbricas no constituyen, en propiedad, más que dos motivos de anulación suficientemente diferenciados.

Mediante la argumentación contenida en los incisos primero, segundo y cuarto, el Reino Unido viene a decir que las disposiciones pertinentes de la Decisión impugnada son ilegales, porque la Comisión sólo habría podido adoptarlas sobre una base jurídica material adecuada o siguiendo el procedimiento formal establecido y, en todo caso, sin dotarlas de efecto retroactivo. Éste sería el primer motivo.

La alegación de que la Decisión impugnada es arbitraria y carece de motivación puede constituir un segundo motivo autónomo.

a) *El primer motivo: las disposiciones impugnadas son ilegales por cuanto la Comisión no estaba habilitada para adoptarlas*

24. El Gobierno del Reino Unido sostiene que la Decisión litigiosa no puede sustentarse en el Reglamento nº 1164/89, ya que éste no preveía ninguna limitación para las ayudas contempladas en el segundo inciso de su artículo 2 (cultivo de variedades de lino que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros con el fin de incluirlas en el catálogo de variedades de lino textil).

25. Para la demandante, a falta de toda norma que impusiera una limitación de 100 hectáreas a la superficie susceptible de recibir una ayuda, las autoridades del Reino Unido estaban en la obligación de otorgarla a todos los cultivadores de la variedad «Klasse» que la solicitasen lícitamente. Por otro lado, la superficie total de 1.903 hectáreas, con relación a la cual se concedió la ayuda, es modesta si se tiene en cuenta que con este cultivo se pretendía averiguar la viabilidad de la nueva variedad a efectos industriales.

26. El Reino Unido considera, además, que si, bajo la apariencia de una decisión administrativa, la Comisión ha pretendido adoptar una medida de naturaleza reglamentaria con objeto de limitar el alcance del Reglamento nº 1164/89, tal medida no dejaría, por esta razón, de ser ilegal. Por un lado, si así fuere, la Comisión habría modificado una disposición del régimen de la ayuda para el lino sin acudir al procedimiento previsto, que exigía, entre otras cosas, la consulta del comité de gestión correspondiente (véase el punto *5supra)*. Por otro lado, dicha medida constituiría, en todo caso, un acto normativo con efecto retroactivo, e infringiría los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

27. Por su parte, la Comisión aduce que, si bien la normativa comunitaria aplicable no fijaba expresamente un tope máximo para la superficie sembrada de lino textil con fines experimentales, su extensión debía entenderse, sin embargo, dentro de los límites de lo razonable y proporcionado a los objetivos perseguidos. Según la Comisión, la ayuda prevista en el artículo 2, segundo inciso, del Reglamento nº 1164/89

estaba únicamente destinada a exámenes de carácter científico, no industrial. A estos efectos, la demandada trae a colación la Directiva 72/180, que prevé ciertas condiciones mínimas de siembra de cara a la obtención de datos fiables y que determina, a este propósito, que son suficientes dos hectáreas de plantación experimental (véase el punto *12supra).*

De ahí que, si la Comisión aceptó el principio de extender la ayuda a cultivos objeto de exámenes de viabilidad industrial (véase el punto *16supra),* lo hizo como una concesión al Reino Unido. Aun así, la Comisión considera que, en puridad, no estaba obligada a financiar una ayuda cuyo objeto era la realización de estudios de viabilidad, al no habérsele aportado la más mínima prueba de que las cosechas objeto de la ayuda hubiesen sido sometidas a transformación. Así pues, la decisión de otorgar una ayuda hasta un límite de 100 hectáreas habría de verse como una nueva concesión graciosa.

28. La demandada invita, por último, al Tribunal de Justicia a que interprete el Reglamento nº 1164/89 a la luz de su jurisprudencia relativa a la prohibición del abuso de derecho,[14] de la que es concreta expresión la interdicción de interpretar la legislación comunitaria en un sentido que imponga la concesión de ayudas a transacciones no llevadas a cabo de buena fe.[15]

29. Considero útil, de entrada, recordar el alcance del presente recurso de anulación: persigue —como no podía ser de otra manera— anular las disposiciones de la Decisión impugnada por las que se rechazó la compensación de ayudas otorgadas al cultivo de 1.903 hectáreas de lino textil experimental y se aceptó un cargo de ayudas en relación con sólo 100 hectáreas. Puede parecer ocioso reiterarlo pero, en el marco del artículo 173 del Tratado CE, el Tribunal de Justicia se limita a emitir un juicio sobre la legalidad del acto impugnado, para lo que examina las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad de la que emana el acto tomó —o debió haber tomado— en consideración. No corresponde, desde luego, al Tribunal erigirse en instancia de alzada respecto de dicha autoridad o conocer del asunto con plena jurisdicción. De ahí se deduce que, contrariamente a lo que ocurre en relación con el artículo 172 del Tratado CE (actualmente artículo 229 CE), no posea el Tribunal la facultad de modificar la decisión litigiosa ni sustituirla por un acto distinto. Por esos motivos, no creo que el recurso del artículo 173 sea un cauce idóneo para pronunciar resoluciones de carácter salomónico.

Dicho esto, puedo adelantar que no estoy convencido de que la actuación de la Comisión en el caso de autos haya respetado las exigencias de la legalidad formal y

14 — Sentencias de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299); de 5 de octubre de 1994, TV 10 (C-23/93, Rec. p. I-4795); de 10 de enero de 1985, Leclerc y otros (229/83, Rec. p. 1); de 21 de junio de 1988, Lair (39/86, Rec. p. 3161); y de 2 de mayo de 1996, Brennet (C-206/94, Rec. p. I-2357).

15 — Sentencias de 11 de octubre de 1977, BALM (125/76, Rec. p. 1593); de 27 de octubre de 1981, Töpfer (250/80, Rec. p. 2465); y de 3 de marzo de 1993, General Milk Products (C-8/92, Rec. p. I-779).

material. Como explicaré a continuación, aun cuando el fin perseguido por la Comisión parece legítimo, los medios utilizados no son conformes con el ordenamiento.

30. Conviene delimitar con precisión el marco jurídico-positivo en que se sitúa la controversia. A mi entender, la única disposición de aplicación concreta es el segundo inciso del artículo 2 del Reglamento nº 1164/89, por el que se concede una ayuda «para el lino producido a partir de semillas de variedades [...] que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros con el fin de incluirlas en el catálogo de variedades del lino destinado principalmente a la producción de fibras».

Este extremo es pacífico entre las partes. La Comisión alegó en un principio que dicha norma sólo contempla exámenes de tipo científico y que, por lo tanto, remitía a la Directiva 70/457, que a su vez lo hacía a la Directiva 72/180 (véanse los puntos 10a *12supra)*. Sin embargo, a más tardar desde su escrito de 18 de julio de 1997, la Comisión aceptó el postulado de que el Reglamento nº 1164/89 pudo servir como base para otorgar ayudas en relación con «estudios de viabilidad industrial».

Por mi parte, me limito a constatar que, del tenor del artículo 2 de ese Reglamento, no puede deducirse que la ayuda establecida tenga como único objeto los ensayos de tipo científico, con exclusión de toda prueba de carácter industrial.

31. En estas circunstancias, el Reino Unido estaba facultado, y aun obligado, a conceder la ayuda para el cultivo, en fase de experimentación industrial, de una nueva variedad de lino para la producción de fibras. Esto significa, inversamente, que la Comisión no estaba en su derecho al denegar la compensación de la ayuda otorgada por razón de la naturaleza de los exámenes efectuados.

32. En cuanto a la extensión máxima a que podía referirse dicha ayuda, es forzoso reconocer nuevamente que la normativa comunitaria nada prevé al respecto. Así lo admite, en su escrito de 18 de julio de 1997, la propia Comisión aun cuando considera que debían aplicarse los límites de lo razonable y proporcionado a los objetivos perseguidos. Estoy de acuerdo. Sin embargo, la Comisión, si bien reconoce que el Reglamento nº 1164/89 puede servir para el fomento de la investigación industrial, no ha aportado siquiera un indicio de prueba de que las 1.903 hectáreas plantadas hayan de juzgarse excesivas a esos fines.

33. Ningún texto normativo habilitaba, pues, a la Comisión a negarse a asumir, por considerarla excesiva, la ayuda otorgada en relación con 1.903 hectáreas plantadas para estudios de viabilidad industrial.

34. La Comisión alega que, a falta de toda prueba de transformación de las cosechas, no estaba obligada a reconocer una ayuda otorgada para fines experimentales. Ade-

más, como expresó en el acto de la vista, el tenor del artículo 2, segundo inciso, del Reglamento nº 1164/89, que se refiere a variedades «que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros», imponía a éstos un deber de especial vigilancia.

35. No comparto la idea de que la redacción del segundo inciso refuerza necesariamente la responsabilidad de los Estados miembros en relación con la ejecución de los exámenes. A mi juicio, la expresión subrayada por la Comisión ha de entenderse, más bien, en el sentido de *variedades que las autoridades de los Estados miembros someten a examen.* De no ser así, habría que excluir del beneficio de la ayuda todo análisis no efectuado de forma directa por esas autoridades, lo que resultaría particularmente extraño en el marco del FEOGA.

Sí acepto que, sobre la base del segundo inciso, la Comisión pueda exigir a un Estado miembro que compruebe que los cultivos beneficiarios de la ayuda hayan sido destinados a la realización de verdaderos exámenes de viabilidad. El Estado miembro, por su parte, podrá denegar la ayuda o, en su caso, reclamar su restitución, si verifica que el cultivo del lino no se hizo con fines experimentales, sino que tuvo como único objeto acogerse abusivamente a la normativa de fomento. [16]

16 — Véase, *mutatis mutandis,* la sentencia de 3 de marzo de 1993, General Milk Products, antes citada.

36. Cuestión distinta es, sin embargo, la de si, a falta de tales comprobaciones, la Comisión estaba facultada para adoptar la reducción de 100 hectáreas en litigio.

37. A este respecto, he de decir que la Comisión no establece ninguna relación entre la ausencia de prueba de la transformación de la cosecha y la limitación a 100 hectáreas de la máxima superficie susceptible de recibir ayuda. La reducción impuesta por esa institución podría parecer justificada si se hubiera calculado en relación con la superficie de cosecha efectivamente dedicada a procesos experimentales.

Sin embargo, en su escrito de 18 de julio de 1997, la Comisión se limita a resaltar que las autoridades del Reino Unido no habían aportado prueba alguna sobre la realización de verdaderos exámenes, a la vez que rechaza todo el gasto declarado para esa variedad que supere las 100 hectáreas, por ser ésta, según su criterio, la superficie máxima necesaria para llevar a cabo el examen de la nueva variedad.

En ningún momento la demandada ha explicado el fundamento de esta apreciación.

38. Antes al contrario, la Comisión pretende ahora que la aceptación de ayudas en

relación con 100 hectáreas constituyó un acto gracioso. Esta alegación debe rechazarse por estar en contradicción flagrante con lo consignado en sus escritos.

39. Por todo ello, llego a la conclusión de que la Comisión no estaba facultada para reducir a un importe correspondiente a 100 hectáreas la compensación de ayudas otorgadas en concepto de experimentación industrial con una nueva variedad de lino textil.

40. En estas condiciones, procede estimar el primer motivo de anulación.

b) *El segundo motivo: la Decisión impugnada es ilegal por no estar debidamente motivada y ser arbitraria*

41. El Gobierno del Reino Unido sostiene que la Decisión impugnada, en cuanto limita a 100 hectáreas la superficie capaz de beneficiarse de la ayuda, carece de cualquier justificación científica o técnica.

42. Según la parte demandante, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de liquidación de cuentas, [17] que la Comisión debe aportar la prueba de la existencia de una infracción a las reglas comunitarias. En el asunto presente, la Comisión habría debido justificar de manera apropiada la imposición de un límite de 100 hectáreas. La única defensa invocada consistiría en decir que la superficie de 1.903 hectáreas era muy superior a la que resulta necesaria para efectuar los exámenes mencionados en la Directiva 72/180. Sin embargo, en opinión de la actora, esta Directiva sólo es aplicable a la realización de exámenes de carácter científico y no se ocupa de supuestos de estudio de viabilidad industrial, como el de autos, por lo que sus disposiciones carecen de pertinencia.

43. Para la actora, la Comisión debería haber cumplido con su obligación de transparencia, coherencia y justificación científica al adoptar y motivar la Decisión impugnada. A pesar de ello, ni en la correspondencia con el Gobierno británico ni ante el órgano de conciliación, aportó tal justificación, por lo que la Decisión debe ser considerada arbitraria.

44. La Comisión recuerda, en primer lugar, que el alcance de la obligación de motivación no depende solamente del texto de la Decisión, sino también de su contexto y, en particular, de los documentos conexos en

17 — Sentencia de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. p. I-347).

cuya virtud ha sido adoptada. Es doctrina constante del Tribunal de Justicia que la motivación de una decisión debe ser considerada suficiente cuando el Estado destinatario ha estado estrechamente asociado al proceso de su elaboración y conoce las razones que llevaron a su adopción. [18]

45. En el presente caso —prosigue la Comisión—, la demandada informó plenamente a las autoridades del Reino Unido acerca de su punto de vista, desarrollado en particular en los informes anejos a su carta de 26 de julio de 1996 y a la Decisión, y en virtud del cual los cultivos no podían ser considerados como experimentales y no cumplían las condiciones requeridas por el artículo 2 del Reglamento nº 1164/89.

46. Las razones que expone la Comisión para justificar la disposición litigiosa se me antojan particularmente vacilantes.

47. El criterio utilizado es diferente en su comunicación formal de 18 de julio de 1997 respecto al del informe sumario que acompaña a la Decisión. Así, en la primera, las 100 hectáreas constituyen la máxima superficie admitida por el servicio de liquidación de cuentas para un examen industrial; en cambio, en el segundo, tal superficie resulta ser la extensión máxima necesaria para llevar a cabo el examen descrito en la Directiva 72/180, es decir, a efectos científicos.

En el escrito de dúplica, por otra parte, la noción de ensayo industrial desaparece del criterio de la Comisión y las 100 hectáreas ya no constituyen la máxima superficie para estos fines, sino únicamente una concesión generosa e inusual de la demandada.

48. Pero la volatilidad del criterio de la institución comunitaria no se detiene ahí. Como el Gobierno del Reino Unido pone de manifiesto, la Comisión, en su correspondencia y en su escrito de contestación a la demanda, llega a proponer hasta cinco criterios distintos para determinar la superficie susceptible de ser financiada con cargo al FEOGA.

49. Así, la demandada afirma en el apartado 16 de la contestación a la demanda que la superficie máxima susceptible de ayuda son las 2 hectáreas que indica la Directiva 72/180; por el contrario, en el

18 — Sentencias de 13 de diciembre de 1990, Países Bajos/Comisión (C-22/89, Rec. p. I-4799); de 1 de octubre de 1998, Países Bajos/Comisión (C-27/94, Rec. p. I-5581); y de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión, C-28/94, Rec. p. I-1973).

apartado 14 del mismo escrito, sostiene que esta superficie de 2 hectáreas sólo es un requisito mínimo y que, por tanto, es posible conceder ayuda por una extensión mayor. No hay que olvidar, por otra parte, los criterios, ya citados, del informe sumario que acompaña a la Decisión, por un lado, y, por otro, el de la comunicación formal de 18 de julio de 1997; por último, en el informe de la inspección de 1996, la ayuda únicamente era legal para las plantaciones que pudieran ser identificadas sin lugar a dudas como experimentales.

50. Resulta de lo anterior que el criterio recogido en la comunicación formal de 18 de julio de 1997 sólo es uno más de entre los diversos propuestos por la Comisión.

Durante la vista oral, la Comisión otorgó especial importancia al hecho de que el Reino Unido no hubiese aportado la prueba de que la cosecha haya sido manufacturada. Sin embargo, esta justificación se contradice con las demás disposiciones de la institución comunitaria y, en particular, con su reconocimiento de una ayuda limitada a 100 hectáreas de lino cultivado. En efecto, si esta falta de prueba de transformación constituyese la razón decisiva del rechazo, como pretende la Comisión, habría que deducir que, si el Reino Unido hubiera aportado la prueba de la manufactura de la cosecha y de la realización de los exámenes, la ayuda habría sido reconocida en su totalidad. Esto a su vez resultaría contradictorio con el tenor de la Decisión que reduce toda ayuda posible a 100 hectáreas. En fin, como indiqué con anterioridad, la alegación que quiere que la Comisión haya actuado graciosamente al asumir la ayuda por esa extensión, además de tardía, carece de apoyo en los escritos.

51. En estas circunstancias, no puede afirmarse que la Comisión haya cumplido con su obligación de motivar debidamente su decisión de reducir la ayuda a cargo del FEOGA a la correspondiente a 100 hectáreas.

52. Por lo tanto, también procede estimar este segundo motivo.

Costas

53. Por haber sido estimados los motivos esgrimidos por el Reino Unido, procede condenar a la Comisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, a pagar las costas del proceso.

Conclusión

54. A tenor de las consideraciones que anteceden, sugiero al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), en la medida en que la Comisión se negó a que dicho fondo se hiciera cargo de un importe de 869.283 GBP, correspondiente a las compensaciones financieras que el Reino Unido pagó por anticipado, en virtud del Reglamento (CEE) nº 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo.

2) Condene en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.