INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 237/86 *

I. Antecedentes de hecho

1. El Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en la letra a) del apartado 2 de su artículo 1 dispone que la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «el FEOGA»), financiará las restituciones a la exportación a terceros países.

Según el artículo 2 de dicho Reglamento, se financiarán las restituciones a la exportación a terceros países concedidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

La letra b) del apartado 2 del artículo 5 dispone que la Comisión verificará antes del final del año siguiente, sobre la base de las cuentas anuales, las cuentas de los servicios y organismos facultados para realizar los pagos de que se trata.

2. Las líneas maestras de una política común de pesca fueron establecidas en 1970 por los Reglamentos nº 2141/70 y nº 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970 (DO L 236, pp. 1 y 5). Los artículos 100 a 102 del Acta de adhesión de 1972 las confirmaron y modificaron parcialmente, sobre todo en lo que se refiere al acceso a los bancos pesqueros. En particular, el artículo 102 preveía que, a más tardar, a partir del sexto año después de la adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinará las condiciones para el ejercicio de la pesca con miras a asegurar la protección de los fondos y de la conservación de los recursos biológicos del mar.

3. Los Reglamentos nº 2141/70 y nº 2142/70 fueron sustituidos por el Reglamento nº 100/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros (DO L 20, p. 1), y por el Reglamento nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16).

El último considerando del Reglamento nº 100/76 disponía que incumbirían a la Comunidad, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, los gastos realizados por los Estados miembros como consecuencia de las obligaciones derivadas de la aplicación del Reglamento.

El artículo 1 del Reglamento nº 101/76 disponía que con miras a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del sector pesquero y a favorecer la explotación racional de los recursos biológicos del mar y de las aguas interiores, queda establecido un régimen común para el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas así como medidas específicas para prever las acciones apropiadas y la coordinación de las políticas de estructura de los Estados miembros.

El artículo 4 disponía que, cuando el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas de los Estados miembros exponga a algunos de sus recursos a los riesgos de una explotación demasiado intensa, el Consejo, a propuesta de la Comisión, se pronunciará según el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, y podrá dictar las

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

medidas necesarias para su conservación; estas medidas podrán implicar, principalmente, restricciones en materias de captura de ciertas especies, de zonas, de períodos, de métodos y de artes de pesca.

Las normas generales relativas a las restituciones para los productos a que se refiere el Reglamento nº 100/76 se fijaron mediante el Reglamento nº 110/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de las restituciones a la exportación en el sector de los productos de la pesca y los criterios para fijar su importe (DO L 20, p. 48; EE 04/01, p. 33).

El Reglamento nº 2730/79 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3), determina asimismo las modalidades de aplicación del régimen de restituciones a la exportación previstas por el Reglamento nº 100/76.

4. El 6 de abril de 1976, el Consejo adoptó el Reglamento nº 811/76, sobre autorización temporal de determinados regímenes de cuotas de capturas en el sector de la pesca (DO L 94, p. 1), por el que autorizaba a los Estados miembros a limitar las capturas de sus flotas pesqueras de conformidad con los acuerdos internacionales celebrados o por celebrar. En el primer considerando de dicho Reglamento, el Consejo resaltaba que «los recursos pesqueros del mar se verían considerablemente amenazados en caso de capturas incontroladas; que el desarrollo racional de la producción de los productos de la pesca podría verse perturbado si no se limitaban las cantidades de las capturas» *(traducción no oficial)*.

5. El 6 de octubre de 1976, la Comisión sometió al Consejo una propuesta de reglamento para establecer un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros, sobre el cual el Consejo, sin embargo, no pudo ponerse de acuerdo hasta 1983.

6. El 3 de noviembre de 1976, el Consejo adoptó la denominada Resolución «de La Haya», en cuyo anexo VI declaró que en el tiempo que medie hasta la entrada en vigor de las medidas comunitarias que se están elaborando actualmente, los Estados miembros no adoptarán medidas unilaterales de conservación de los recursos. El Consejo previó, no obstante, que si para el año 1977 no se lograse un acuerdo en el seno de las comisiones internacionales de pesca y si, con posterioridad, no pudiesen adoptarse inmediatamente medidas comunitarias autónomas, los Estados miembros podrían adoptar con carácter preventivo y de una manera no discriminatoria, las medidas adecuadas para garantizar la protección de los recursos localizados en las zonas de pesca limítrofes con sus costas. Antes de adoptar dichas medidas, el Estado miembro de que se trate solicitaría la aprobación de la Comisión, que debía ser consultada en todas las fases del procedimiento.

7. El Consejo adoptó, el 18 de febrero de 1977, el Reglamento nº 350/77, que establecía determinadas medidas provisionales para la conservación y gestión de los recursos pesqueros (DO L 48, p. 28), aplicables hasta el 31 de diciembre de 1977 a más tardar.

8. En su reunión de 31 de enero de 1978, el Consejo aprobó la comunicación de la Comisión según la cual, en defecto de un régimen común, sólo podrían adoptarse medidas nacionales cuando fuesen conformes al Tratado, no discriminatorias y estrictamente necesarias para la conservación y la gestión de los recursos pesqueros, y cuando previamente se hubiese solicitado el consentimiento de la Comisión (DO C 154, p. 5).

9. El 19 de diciembre de 1978, el Consejo adoptó las medidas provisionales aplicables hasta el final del mes de marzo de 1979.

10. El 1 de enero de 1979 expiraba el plazo transitorio previsto por el artículo 102 del Acta de adhesión de 1972. A partir de dicha fecha, había de corresponder plena y definitivamente a la Comunidad la competencia para adoptar las medidas destinadas a la conservación de los recursos marinos. No habiendo podido ponerse de acuerdo sobre las propuestas de la Comisión, el Consejo hubo de adoptar nuevas medidas provisionales durante el año 1979 y en marzo de 1980.

11. El 30 de mayo de 1980, el Consejo adoptó una declaración sobre la política común, en la que se comprometió a adoptar una política común global de pesca a más tardar el 1 de enero de 1981. Con sujeción a los Tratados y de conformidad con la resolución de 3 de noviembre de 1976 (acuerdo de La Haya), dicha política debía basarse, entre otras cosas, en medidas comunitarias racionales y no discriminatorias de gestión de los recursos y de conservación y reconstitución de los bancos de peces, y en una distribución equitativa de las capturas (DO C 158, p. 2).

La Decisión 80/601 del Consejo, de 16 de junio de 1980 (DO L 160, p. 48), se refirió a aquella declaración, adoptando nuevas medidas provisionales aplicables hasta el 31 de julio de 1980.

La Decisión 80/993 del Consejo, de 28 de octubre de 1980, basada en los Tratados, relativa a las actividades de pesca ejercidas en las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros, y adoptada con carácter provisional a la espera de la adopción de medidas comunitarias definitivas (DO L 298, p. 38), previó las medidas provisionales siguientes, aplicables hasta el 20 de diciembre de 1980:

«1) Los Estados miembros ejercerán sus actividades de pesca de manera que se tengan en cuenta las capturas totales autorizadas ("TAC") y la parte de las TAC que se haya asignado a terceros países en el marco de los convenios y acuerdos con ellos celebrados, tal como figuran en el Reglamento nº 754/80 y en las propuestas de la Comisión de 12 de septiembre y de 24 de octubre de 1980, e informarán a la Comisión de conformidad con el Reglamento nº 753/80. Las capturas efectuadas durante el período transitorio se deducirán de las cuotas que el Consejo establezca definitivamente para 1980.

»2) En lo que atañe a las medidas técnicas de conservación y de control de los recursos pesqueros relativos a las zonas geográficas no cubiertas por el Reglamento nº 2527/80 del Consejo, los Estados miembros aplicarán las mismas medidas que las que aplicaban el 3 de noviembre de 1976, así como otras medidas adoptadas de conformidad con los procedimientos y criterios del anexo VI de la Resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1976» *(traducción no oficial).*

Con motivo de la reunión celebrada del 15 al 17 de diciembre de 1980, el Consejo hizo en el acta de la reunión una declaración estableciendo que los Estados miembros ejercerían sus actividades pesqueras de manera que las capturas efectuadas por sus buques durante el período transitorio tuviesen en cuenta las capturas totales autorizadas («TAC») para 1981, sometidas por la Comisión al Consejo en sus propuestas de 18 de noviembre y de 16 de diciembre de 1980.

12. En materia de conservación de los recursos, la Comunidad tenía que tener en cuenta también sus compromisos internacionales.

13. En 1981, la Comisión modificó sucesivamente sus propuestas de TAC, presentando al Consejo, el 24 de julio de 1981:

— en relación con determinadas especies de peces que se encuentran en la zona de pesca de la Comunidad, una propuesta de reglamento sobre la fijación, para 1981, del total de capturas autorizadas y de la parte de dicho total disponible para la Comunidad (DO C 224, p. 2);

— una modificación de la propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen las condiciones que regulan el ejercicio de la pesca del total de capturas autorizadas para 1981 (DO C 224, p. 10), propuesta de reglamento presentada al Consejo el 6 de marzo de 1981 (DO C 224, p. 7);

— una propuesta de reglamento sobre reparto entre los Estados miembros de la totalidad de las posibilidades de capturas, disponibles para la Comunidad en 1981, de las existencias o grupos de existencias de peces que se encuentran en la zona de la Comunidad (DO C 224, p. 11).

En una declaración al Consejo, de 27 de julio de 1981 (DO C 224, p. 1), la Comisión expuso la situación derivada de la falta de acuerdo sobre aquéllas de sus propuestas que establecían las TAC y las cuotas para 1981. Refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y principalmente a la sentencia de 5 de mayo de 1981 (Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. 1981, p. 1045), la Comisión recordó que, en virtud del artículo 155 del Tratado, tiene determinados derechos y obligaciones. A la vista del interés público prioritario y como medida preventiva a la espera de una decisión final del Consejo, la Comisión hizo un llamamiento a todos los Estados miembros para que, de conformidad con sus derechos y obligaciones, ejerciesen sus actividades pesqueras de manera que se garantizase el cumplimiento de las propuestas de la Comisión. Ésta declaró asimismo que estaba decidida a utilizar todos los medios a su alcance para garantizar el cumplimiento de sus propuestas por parte de los Estados miembros, propuestas que, dada la situación, consideraba jurídicamente obligatorias para dichos Estados.

A finales de diciembre de 1981 se publicó el Reglamento nº 3796/81 del Consejo, de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 379, p. 1; EE 04/01, p. 185). Dicho Reglamento deroga el Reglamento nº 100/76 y, con arreglo a su artículo 37, es aplicable a partir del 1 de junio de 1982. El apartado 2 del artículo 26 del Reglamento dispone que la financiación de las medidas de intervención no será concedida a los productos procedentes de las existencias o grupo de existencias más que dentro del límite de las cantidades eventualmente concedidas al Estado miembro de que se trate, tomando como base el volumen global de capturas autorizadas para las existencias o grupo de existencias mencionadas.

14. A partir del 1 de enero de 1982 y hasta el 31 de marzo de 1982, las actividades pesqueras desarrolladas en aguas comunitarias fueron reguladas de nuevo por una decisión provisional del Consejo, a saber, la Decisión 81/1052, de 29 de diciembre de 1981 (DO L 379, p. 52), por la que se ordenaba a los Estados miembros que tuviesen en cuenta, en sus actividades pesqueras, las TAC propuestas por la Comisión el 24 de julio de 1981. Posteriormente, el Consejo adoptó nuevas medidas provisionales para 1982.

En una propuesta de 21 de junio de 1982 dirigida al Consejo, la Comisión había previsto conceder a los Países Bajos una cuota de caballa de 21 000 toneladas para 1982. En la reunión del Consejo de 29 de junio de 1982, la Comisión propuso como compromiso fijar en 35 000 toneladas la cuota neerlandesa de caballa.

En la reunión de 21 de julio de 1982, la Comisión presentó una declaración al Consejo (DO C 199, p. 21), haciendo constar que el Consejo había fracasado en su intento de lograr un acuerdo sobre la determinación de las TAC y las cuotas. Con objeto de permitir que, a partir de su declaración y hasta el 30 de septiembre de 1982, la Comunidad asumiese sus responsabilidades en materia de conservación, la Comisión recordó que los Estados miembros no sólo tienen el derecho de adoptar las medidas necesarias sin perjuicio de su aprobación por la Comisión, sino también el deber de adoptar dichas medidas en interés de la colectividad, deber cuyo cumplimiento puede exigir la Comisión. Ésta declaró que los referidos derechos y deberes hallan su fundamento en el Tratado, a saber, en sus artículos 5 (deber de cooperación de los Estados miembros) y 155 (derechos y obligaciones de control de la Comisión). Por último, la Comisión declaró que, para garantizar que el conjunto de la flota pesquera de los Estados miembros desarrollase su actividad de la manera más coordinada y estable posible, se basaría, en el ejercicio de sus funciones y especialmente cuando tuviese que aprobar medidas nacionales de conservación, en las propuestas que había sometido al Consejo.

15. El 25 de enero de 1983, el Consejo adoptó el Reglamento nº 170/83, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56). En aplicación de dicho Reglamento, el Consejo adoptó el Reglamento nº 172/83, de 25 de enero de 1983, por el que se establece, para determinadas existencias o grupos de existencias de peces que se encuentran en la zona de pesca de la Comunidad, las capturas totales autorizadas para 1982, la parte de dichas capturas disponible para la Comunidad, la distribución de dicha parte entre los Estados miembros y las condiciones en las que pueden pescarse las capturas totales autorizadas (DO L 24, p. 30). El citado Reglamento prevé una cuota de caballa de 35 000 toneladas para los Países Bajos.

16. En su Decisión 86/443, de 1 de julio de 1986, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1982 (DO L 256, p. 29), la Comisión rechazó la financiación de restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 13 317 224 HFL, debido a que no podían ser objeto de financiación comunitaria las cantidades pescadas que excedieran de la cuota fijada.

17. La Comisión notificó esta Decisión el 7 de julio de 1986 a la Representación Permanente de los Países Bajos.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. El recurso del Reino de los Países Bajos fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de septiembre de 1986.

2. Visto el informe del Juez Ponente, y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

3. El *Reino de los Países Bajos,* parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Decisión 86/443 de la Comisión, de 1 de julio de 1986, en la medida en que la misma tiene por objeto excluir de la financiación comunitaria las cuentas presentadas por los Países Bajos correspondientes al ejercicio de 1982 en concepto de restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 13 317 224 HFL;

— condene en costas a la demandada.

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

— desestime el recurso por infundado;

— condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

El recurso del Reino de los Países Bajos, interpuesto en virtud del párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, invoca como motivo la violación de normas relativas a la ejecución del Tratado, a saber, el Reglamento nº 729/70, en relación con los Reglamentos nº 100/76, nº 3796/81, nº 110/76 y nº 2730/79.

El Reino de los Países Bajos presenta alegaciones que califica de principales y subsidiaria.

A. *Alegaciones principales*

1. El *Reino de los Países Bajos* reconoce que en 1982 la Comisión podía exigir a los Estados miembros que adoptaran medidas de conservación con arreglo a las propuestas que ella había presentado.

a) El demandante niega, sin embargo, que deban ponerse en un mismo plano las medidas de conservación y la política de mercado. A su juicio se trata de normativas con finalidades absolutamente diferentes. La conservación se basa principalmente en consideraciones de orden biológico, mientras que la política de mercado se rige por disposiciones distintas, tales como las organizaciones de mercado y las disposiciones de carácter financiero. El demandante mantiene asimismo que el Reglamento nº 729/70 sólo permite denegar la financiación comunitaria en caso de quebrantamiento de la normativa comunitaria de que se trate, relativa a la gestión financiera o a la política de mercado. Las capturas totales autorizadas y las cuotas propuestas por la Comisión para 1982 no deben considerarse, alega, normas comunitarias en el sentido del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 729/70. El criterio decisivo para apreciar la posiblidad de financiación es, según él, el respeto de los requisitos específicos en el marco de la organización común de mercados, y a este respecto el demandante se remite al apartado 8 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979 (Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245). La Comisión amplía injustificadamente este criterio, exigiendo la conformidad con otros elementos del Derecho comunitario ajenos por completo al funcionamiento del mercado. La Comisión podría así imponer arbitrariamente la sanción financiera que establece el Reglamento nº 729/70 a cualquier infracción que, a su juicio, se cometiera contra el Derecho comunitario.

La demandante alega que ni el artículo 23 del Reglamento nº 100/76 ni el artículo 25 del Reglamento nº 3796/81, que entró en vigor el 1 de junio de 1982, contienen disposición alguna en cuya virtud se abone una restitución por cantidades pescadas por encima de la cuota, en contra del apartado 2 del artículo 26 del Reglamento nº 3796/81, que prevé tal límite para las medidas de intervención.

La normativa horizontal relativa a las restituciones, el Reglamento nº 2730/79 de la Comisión, tampoco prevé, según la demandante, el requisito de que el pescado que se vaya a exportar haya sido capturado dentro del límite de la cuota autorizada. Lo mismo ocurre, a su juicio, con el reglamento específico relativo a las restituciones en el sector de los productos de la pesca, el Reglamento nº 110/76.

El Reino de los Países Bajos afirma que, por consiguiente, el requisito establecido por la Comisión constituye un requisito suplementario que la misma no está facultada para establecer. En caso de que tuviera facultad para ello, la Comisión no podría ciertamente hacerlo varios años después de que las restituciones se hubieran abonado materialmente.

El demandante pone de relieve que la diferencia entre las medidas de intervención y las normas relativas a las restituciones se explica por los respectivos alcances de estas normativas. Un exportador debe tener la posibilidad de comprar pescado en cualquier punto del mercado europeo y de exportarlo beneficiándose de la restitución a la exportación si cumple todos los requisitos para obtener dicha restitución. Incluso puede recurrir ante los tribunales para reclamar el pago de dichas restituciones.

b) El demandante señala una contradicción en la argumentación de la Comisión. De ser cierto, desde el punto de vista formal, que la relación entre el Estado miembro y las empresas no tuviera importancia para la liquidación de cuentas del FEOGA, al aplicarse la normativa comunitaria material no podría prescindirse totalmente de dicha relación, ya que el Estado miembro abonaría las restituciones basándose en la normativa comunitaria. Mediante su postura, añade el demandante, la Comisión descarga todos sus problemas difíciles sobre los Estados miembros y les impone un riesgo financiero excesivo al liquidar las cuentas cuatro años después.

Según el Reino de los Países Bajos, las lagunas de la normativa no pueden ser repercutidas sobre los Estados miembros, ya que éstos actúan como ejecutores de la política comunitaria, sin poder obrar de manera autónoma. Los requisitos legales para el abono de las restituciones a la exportación deberían ser decisivos para definir las modalidades de liquidación de las cuentas del FEOGA entre la Comisión y los Estados miembros.

El demandante alega que el punto de vista de la Comisión tendría difícil aplicación práctica. La normativa comunitaria relativa a la política de mercado no prevé nada, según el demandante, para aplicar el control del requisito de la cuota. A su juicio, la Comisión lo reconoció en cierta medida en el asunto 326/85 (Países Bajos/Comisión, Rec. 1987, p. 5091), al declarar que determinar si el pescado en cuestión había sido capturado ilegalmente superando la cuota era menos fácil para las restituciones que para las intervenciones y que ello explica la limitación impuesta a las medidas de intervención por el apartado 2 del artículo 26 del Reglamento nº 3796/81. El Reino de los Países Bajos estima que, si el legislador no deseaba regular el problema de las cantidades pescadas por encima de las cuotas a efectos del abono de las restituciones a la exportación por no poderse controlar dicho exceso, ello es con mayor motivo un argumento para no mostrar un excesivo rigor con los Estados miembros cuando resulta que de hecho se ha exportado una cantidad de caballa superior a la cuota.

El demandante añade que la Comisión no indica con arreglo a qué modalidades debería organizarse un sistema de control de las restituciones. A juicio del demandante, en la práctica es imposible establecer semejante sistema.

c) El demandante acusa a la Comisión de no haber utilizado todos los medios a su disposición para impedir la superación de la cuota. Según el demandante, la Comisión había podido reducir o suspender las restituciones, como hizo en 1984. Asimismo, había tenido la posibilidad de comunicar a los Estados miembros su postura sobre la no financiación. La Comisión no puede ponerse a cubierto utilizando el argumento de que no podía conceder importancia a las declaraciones mensuales por tratarse únicamente de datos provisionales, y reprochar al mismo tiempo al demandante que no tuviera en cuenta diversos datos provisionales.

El demandante añade que si la Comisión consideraba que el Reino de los Países Bajos no cumplía sus obligaciones comunitarias, debía haber adoptado las medidas previstas en el marco del procedimiento adecuado del

artículo 169 del Tratado CEE. La Comisión no puede dejar, primero, con pleno conocimiento de causa, que se cometa un acto ilícito para vincular luego a éste consecuencias financieras, privando además al Estado miembro de las garantías de procedimiento del citado artículo 169.

El demandante afirma que la Comisión sólo manifestó su punto de vista mediante escrito de 13 de diciembre de 1983 en el marco de la liquidación de las cuentas correspondientes a 1980-1981. Según el demandante, de las respuestas dadas por la Comisión al capítulo VI del informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1983 (DO 1984 C 348, p. 207), se deriva que la Comisión adoptó tardíamente su punto de vista.

2. La *Comisión* niega las alegaciones del demandante.

a) Por lo que se refiere a la aplicación del Reglamento nº 729/70 y a su amplia interpretación, la Comisión se remite esencialmente a su argumentación en el asunto 326/85. Consideró que debe también denegar la financiación de los gastos suplementarios derivados de la infracción de las normas comunitarias no «financieras», aunque las restituciones debatidas se hayan abonado según dichas normas. Para la Comisión, el problema no consiste en poder imponer una sanción económica en caso de infracción, sino en cumplir su obligación, consistente en denegar la financiación comunitaria en caso de infracción en la medida en que ésta haya dado lugar a gastos suplementarios en forma de restituciones. Según la Comisión, es evidente que los excesos sobre las cuotas de capturas son asimismo infracciones que pueden dar lugar a gastos suplementarios en forma de restituciones.

La Comisión afirma no haber declarado que no deba concederse restitución alguna por las cantidades pescadas por encima de la cuota, sino que la restitución concedida por dicho pescado no puede ser procedente a efectos de financiación comunitaria por el FEOGA.

En cuanto al análisis del apartado 2 del artículo 26 del Reglamento nº 3796/81, la Comisión se remite al asunto 326/85 y considera que la cuestión debe resolverse basándose en el Reglamento nº 729/70.

b) Según la Comisión, cuando un Estado miembro desdeña vigilar que no se sobrepase la cuota que se le ha concedido, y si el pescado no cubierto por la cuota se destina a la exportación, con una restitución, dicho Estado miembro ha provocado por negligencia gastos suplementarios. Según el Reglamento nº 729/70 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tales gastos suplementarios, ocasionados por una violación del Tratado, no pueden ser financiados por el FEOGA.

La Comisión alega que, a los efectos del régimen de restituciones a la exportación, la Comunidad constituye un mercado común, de manera que carece de importancia, a efectos de conceder la restitución, saber cuál es el Estado miembro exportador. Un sistema así no se presta fácilmente a establecer un requisito general en cuya virtud deba demostrarse que el pescado destinado a la exportación no proceda de un exceso sobre las cuotas en alguno de los Estados miembros. Por la misma razón, el demandante no puede reprochar a la Comisión que ésta no suspendiera o disminuyera la restitución una vez que conoció el exceso de la cuota neerlandesa de caballa. No es posible, en efecto, suprimir o suspender una restitución en toda la Comunidad cada vez que se sobrepase la cuota de determinada especie de pescado en algún Estado miembro. Por el contrario, según la Comisión, el Estado miembro responsable del exceso puede y debe intentar él mismo incautar las cantidades pescadas por sus pescadores excediendo la cuota, e impe-

dir su comercialización adoptando sanciones u otras medidas adecuadas, de manera que al menos no falsee el funcionamiento y los gastos de los regímenes de restitución. La Comisión considera que si un Estado miembro administra correctamente sus cuotas, quizás pueda incautar y neutralizar al menos una parte de las capturas ilegales hechas por sus propios pescadores. La Comisión señala, remitiéndose a sus observaciones en el asunto 326/85, que al calcular las cantidades tuvo en cuenta las dificultades de los Estados miembros.

La falta, en el régimen de las restituciones, de una normativa que permita controlar si el pescado comercializado ha sido o no pescado excediendo la cuota atribuida a algún Estado miembro, no es por tanto una laguna de la legislación comunitaria.

c) La Comisión afirma que las declaraciones mensuales no aportan apenas informaciones, no sólo por su carácter provisional, sino sobre todo porque sólo contienen cifras globales relativas a los pagos, sin indicar en qué período se exportó el pescado, ni en qué zona sometida a TAC y a cuotas, ni el período en el que fue capturado.

Por lo que respecta a la relación entre el procedimiento del artículo 169 del Tratado y el procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión se remite a sus observaciones en el asunto 326/85.

En cuanto a lo demás, es de la opinión de que las autoridades neerlandesas habrían debido saber por sí mismas ya desde 1982 que permitir o impedir excesos sobre las cuotas era contrario a sus obligaciones comunitarias y, por tanto, irregular, y que este acto irregular o esta negligencia darían lugar a gastos suplementarios injustificados en forma de restituciones. No modifica en nada esta situación el hecho de que la Comisión comunicase las consecuencias financieras de estos actos irregulares solamente a finales de 1983, es decir, en el momento en que examinó las cuentas de los ejercicios 1980 y 1981. Es natural que las decisiones definitivas se adoptaran sólo en el marco de la liquidación de las cuentas.

B. *La alegación subsidiaria*

1. Con carácter subsidiario, el *Reino de los Países Bajos* niega la exactitud de la corrección hecha por la Comisión. En su opinión, la Comisión fue informada de que, según la administración de los armadores, 40 501 toneladas de caballa provenían, en 1981, de zonas no sometidas a cuota, pero no tuvo en absoluto en cuenta dichas capturas. El demandante reprocha esta actitud aún con mayor énfasis a propósito de la respuesta dada por la Comisión el 17 de febrero de 1984 a la pregunta parlamentaria nº 1526/83 (DO 1984, C 89, p. 10), en la que admitió que en 1982 había habido durante algunos meses importantes capturas de caballa en las aguas no comunitarias en las que se encontraba una parte de dicha población.

2. La *Comisión* responde que el informe de síntesis relativo a 1982 indica que el sistema administrativo previsto en los Países Bajos para determinar y comprobar las cifras nacionales de capturas fue considerado insatisfactorio y que, por consiguiente, fue necesario corregir las cifras indicadas relativas a las capturas de caballa; el informe menciona también, por lo que respecta a la caballa, que alrededor del 50 % de las capturas totales se registraron con la denominación de

falsa caballa, sin que, por otra parte, pueda considerarse fiable el registro de caballa por zonas de captura. Asimismo, según la Comisión, mediante un escrito de ésta fechado el 14 de enero de 1986, se comunicaron a los Países Bajos determinadas precisiones sobre el cálculo de las correcciones financieras.

A la vista de tales datos y de la falta de fiabilidad que revelaban las cifras de capturas comunicadas y a falta de un sistema fiable de registro de la procedencia de las capturas, es absolutamente normal, a juicio de la Comisión, que no haya tenido en cuenta cifras de capturas totalmente incontrolables procedentes de los armadores afectados en relación con las zonas no sujetas a cuota; la contabilidad de los armadores sólo mencionaba, por otra parte, una cantidad de 24 680 toneladas.

En cuanto a la respuesta a la pregunta escrita nº 1526/83, la Comisión señala que trata de las capturas de caballa en general y no sólo de las de los pescadores de la Comunidad; no ofrece ninguna indicación sobre la parte de las capturas procedentes de aguas no comunitarias correspondiente a los Países Bajos.

A falta de otra prueba, no puede acogerse la alegación subsidiaria.

F. Schockweiler
Juez Ponente

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(véase asunto 325/85, p. 5055)