CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 16 de septiembre de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Nos corresponde analizar hoy los recursos interpuestos por seis Estados miembros —el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Francesa, Irlanda, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido— con objeto de obtener la anulación de ocho decisiones de la Comisión relativas a la liquidación de las cuentas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola («FEOGA»), sección «Garantía», correspondientes a los ejercicios financieros de 1981 (seis decisiones de 28 de agosto de 1985) y de 1982 (dos decisiones de 1 de julio de 1986), en la medida en que tales decisiones rechazan que el FEOGA se haga cargo de una parte de las cantidades abonadas por los Estados miembros a los respectivos agentes económicos en concepto de gastos de intervención y/o de restituciones a la exportación, relativas a cantidades de pescado que la Comisión considera que fueron capturadas con exceso sobre las cuotas autorizadas.

2. Como veremos más adelante, una diferencia fundamental en el marco jurídico aplicable distingue las decisiones relativas a 1982 de las que se refieren a las cuentas de 1981. Sin embargo, todas estas decisiones son del mismo tipo, los problemas suscitados son parcialmente comunes y los argumentos de los Estados miembros afectados son en gran medida similares, razones por las que nos ocuparemos de todos los recursos en unas mismas conclusiones, señalando y valorando las particularidades de cada uno.

* Traducido del portugués.

I. El marco normativo y los antecedentes de hecho del litigio

3. Las normas fundamentales aplicables en materia de financiación de la política agrícola común («PAC») fueron establecidas por el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970.[1] En dicho Reglamento se previó que la PAC sería financiada por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola («FEOGA»), en cuanto que es una parte del presupuesto de las Comunidades (apartado 1 del artículo 1), estableciéndose que la sección «Garantía» financiará «las restituciones a la exportación a terceros países» y «las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas» (apartado 2 del artículo 1), concedidas y emprendidas ambas «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas» (apartado 1 del artículo 2 y apartado 1 del artículo 3).

4. En el sector de la pesca, las líneas maestras de una política común fueron trazadas por primera vez en 1970, por los Reglamentos (CEE) nº 2141/70 y nº 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970.[2]

5. Como consecuencia de la primera ampliación de la Comunidad, el régimen general de la política común de pesca fue formulado de nuevo por los Reglamentos (CEE) nº 100/76 y nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976,[3] estableciendo el primero

1 — DO L 94 de 28.4.1970, p. 13; EE 03/03, p. 220.
2 — DO L 236 de 27.10.1976, pp. 1 y 5.
3 — DO L 20 de 28.1.1976, pp. 1 y 19; EE 04/01, p. 16.

la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, y el segundo una política común de estructuras en el sector pesquero.

6. El sistema derivado de estos Reglamentos se basaba en los mismos principios que el anterior, con las adaptaciones exigidas por la nueva realidad política y económica de la Comunidad, expresada ya en las excepciones previstas en los artículos 100 a 103 del Acta de adhesión.

7. Los objetivos del Reglamento (CEE) nº 100/76 eran, esencialmente, el de estabilizar los precios del pescado en la Comunidad y el de realizar un mercado único basado en un sistema de precios comunes, mediante la fijación anual para cada categoría de pescado de un precio oficial de retirada, o precio mínimo garantizado.

8. El preámbulo de este Reglamento recordaba que, con arreglo a los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70, correrían a cargo de la Comunidad los gastos en que los Estados miembros incurriesen como consecuencia de las obligaciones derivadas de su aplicación.

9. Vigente todavía durante el año 1981, el Reglamento (CEE) nº 100/76 fue derogado y sustituido, a partir del 1 de junio de 1982, por el Reglamento (CEE) 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,[4] que vino a contar con una disposición (la del apartado 2 del artículo 26) que no contenía el Reglamento (CEE) nº 100/76. Según el referido apartado 2 del artículo 26, la financiación de las medidas de intervención está limitada a las cantidades o cuotas de pescado eventualmente concedidas al Estado miembro de que se trate, incluidas en el volumen global de capturas autorizadas («TAC»).

10. El Reglamento (CEE) nº 101/76, al igual que el Reglamento que le había precedido [el Reglamento (CEE) nº 2141/70], se basaba en la norma de igualdad de las condiciones de acceso y de explotación de los fondos comunitarios, inspirada en el principio de no discriminación y derivada de los propios objetivos de la integración económica y del mercado común. Sin embargo, la preocupación por evitar una explotación demasiado intensa de los recursos estaba ya presente en el artículo 4 del citado Reglamento, que preveía que el Consejo podría dictar las «medidas necesarias para su conservación»; en virtud de dicho artículo, la Comisión presentó las propuestas de medidas de conservación que han dado lugar a los presentes litigios.

11. Los litigios que ahora analizamos se suscitaron precisamente a propósito de la competencia para adoptar dichas medidas.

12. En efecto, tal como estableció el artículo 102 del Acta de adhesión de 1972 y se encuentra definitivamente clarificado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[5] la determinación de las condiciones para el ejercicio de la pesca, con miras a asegurar la protección de los fondos marinos y la conservación de los recursos biológicos del mar, pasó a ser de la competencia exclusiva de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1979 (final del período transitorio); correspondiendo al Consejo, a propuesta de la Comisión, ejercer dicha competencia, con arreglo a lo dispuesto en el referido artículo 102 y en el artículo 43 del Tratado CEE.

13. Ocurre, sin embargo, que sólo en 1983 consiguió el Consejo llegar a un acuerdo sobre el régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca, a pesar de que ya en octubre de 1976 (como consecuencia de la ampliación a 200 millas de las zonas de pesca en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar) la Comisión había hecho sus primeras propuestas en

4 — DO L 379 de 31.12.1981, p. 1; EE 0 4/01, p. 185.

5 — Sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, Rec. 1981, 804/79, pp. 1045, 1072 y 1073, apartado 17.

ese sentido, y de que el propio Consejo había aprobado, el 30 de mayo de 1980, las orientaciones generales para una política común global de pesca.

14. De esta manera, al no conseguir un acuerdo político adecuado, el Consejo se vio obligado a adoptar medidas provisionales. Así lo hizo entre febrero de 1977 y diciembre de 1980, concretamente a través de varias decisiones sucesivas, la última de las cuales, la Decisión 80/993, de 28 de octubre de 1980,[6] preveía medidas que habrían de estar vigentes hasta el 20 de diciembre de ese mismo año.

15. En términos generales, las medidas se dividían en dos grupos:

— por un lado, el Consejo disponía que, en el ejercicio de sus actividades pesqueras, los Estados miembros *tuviesen en cuenta* las TAC que figuraban en las propuestas de la Comisión, así como la parte asignada a los terceros países en el marco de los convenios y acuerdos internacionales;

— por otro lado, se decidía congelar, en principio, las medidas de conservación y de control de los recursos de pesca existentes a 3 de noviembre de 1976, admitiéndose tan sólo su modificación de conformidad con los procedimientos y criterios del anexo VI de la denominada Resolución «de La Haya», adoptada en aquella fecha.

16. Según el referido anexo VI, hasta que no se aprobasen medidas comunitarias en materia de conservación de los recursos naturales, se prohibía a los Estados miembros adoptar medidas unilaterales, autorizándoseles únicamente a tomar, con fines de conservación y de manera no discriminatoria, las medidas adecuadas para garantizar la protección de los recursos situados en las zonas pesqueras costeras, tras haber solicitado la aprobación de la Comisión, que debía ser consultada en todas las fases del procedimiento.

17. Sin embargo, para 1981 no se renovaron las medidas provisionales ni tampoco se alcanzó el consenso para decisiones definitivas.

18. En efecto, tras haber adoptado en la reunión de diciembre de 1980 una declaración (que no puede producir efectos jurídicos vinculantes) según la cual los Estados miembros ejercerían sus actividades pesqueras de tal modo que se tuviesen en cuenta las capturas totales autorizadas (TAC) para 1981, que figuraban en las propuestas presentadas por la Comisión en noviembre y diciembre de 1980, el Consejo no llegó a aprobar nunca tales propuestas, ni siquiera después de que la Comisión las hubiese modificado y presentado en versión definitiva el 24 de julio de 1981 (para que produjesen efectos a partir del 1 de enero). Las propuestas de la Comisión incluían disposiciones sobre determinación de las capturas totales autorizadas (TAC) para 1981 y de la parte disponible para la Comunidad, teniendo en cuenta los compromisos internacionles contraídos sobre las condiciones para el ejercicio de la pesca y sobre el reparto entre los Estados miembros de las capturas totales autorizadas para 1981.

19. Confrontada con la situación derivada del desacuerdo en el seno del Consejo, la Comisión le presentó, en la reunión de 27 de julio de 1981, una declaración en la que, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordaba que a ella le correspondían derechos y obligaciones en virtud del artículo 155 del Tratado CEE, e, invocando el interés público prioritario, hacía un llamamiento a los Estados miembros para que garantizasen el acatamiento de las pro-

6 — DO L 298 de 7.11.1980, p. 38.

puestas que había presentado y que consideraba, dada la situación, como jurídicamente obligatorias. La declaración suscitó de inmediato objeciones por parte del Servicio Jurídico del Consejo y de varios Estados miembros, así como, un poco más tarde, interrogantes e inquietud por parte del Parlamento Europeo.[7]

20. No obstante, la Comisión reiteró su posición mediante cartas de 28 de julio, anunciando, al mismo tiempo, a los Estados miembros que, a la espera de la siguiente reunión del Consejo, estaba dispuesta a dar su aprobación a aquellas capturas cuyas cuantías no excediesen de las tres cuartas partes de las cuantías de las cuotas que ella había propuesto; la Comisión, además, requirió a los Estados miembros para que indicasen las medidas que se proponían adoptar para garantizar el cumplimiento de dicha norma.

21. En relación con uno de los Estados miembros (Irlanda), la Comisión, mediante carta de 29 de julio, reiteró su posición en cuanto a la pesca del arenque, explicando que no aceptaría un volumen de pesca que excediera dos tercios de las cuotas que ella había propuesto, e instando al referido Estado miembro a que adoptase las medidas adecuadas para hacer observar dicho límite.

22. Irlanda negó de inmediato el carácter obligatorio de las propuestas de la Comisión (así como la compatibilidad de las mencionadas cuotas con la Resolución «de La Haya»), lo mismo que hicieron todos los demandantes cuando ya en 1984, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas para 1980-1981, la Comisión les anunció que, en principio, la Comunidad no financiaría los gastos realizados en concepto de intervenciones o de restituciones a la exportación correspondientes a cantidades de pescado capturadas con violación de las cuotas que ella había fijado.

23. En 1982, la situación fue algo diferente.

24. Es cierto que tampoco ese año logró el Consejo aprobar a tiempo las propuestas de la Comisión (presentadas el 17 y el 21 de junio del mismo año), lo que condujo a esta última a emitir, durante la reunión del Consejo de 21 de julio de 1982, una declaración semejante a la de 1981, aunque utilizando términos menos perentorios.

25. Sin embargo, en vista de las dificultades para alcanzar un acuerdo final, el Consejo aceptó la aplicación de medidas provisionales para períodos sucesivos que abarcaban todo el año. El régimen establecido por tales medidas era el siguiente: hasta el 23 de julio, los Estados miembros debían tener en cuenta las propuestas de TAC presentadas por la Comisión el 24 de julio de 1981; del 24 de julio al 31 de diciembre, debían tener en cuenta las propuestas de 21 de junio de 1982.

26. Por otro lado, el 25 de enero de 1983, el Consejo aprobó el Reglamento (CEE) nº 170/83, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca,[8] y en cuya aplicación fue adoptado el Reglamento (CEE) nº 172/83 del Consejo, también de 25 de enero de 1983,[9] que estableció, con efectos retroactivos, las TAC para 1982, la parte de las capturas disponibles para la Comunidad, el reparto de dicha parte entre los Estados miembros y las condiciones de pesca correspondientes.

27. Fue en este contexto en el que, al proceder a la liquidación de las cuentas del FEOGA relativas a los ejercicios financieros de 1981 y de 1982, la Comisión se negó a financiar las medidas de intervención y las restituciones a la exportación en el sector de la pesca correspondientes a las cantidades que comprobó que habían sido pescadas ex-

7 — Resolución del Parlamento Europeo de 17 de septiembre de 1981 (DO C 260 de 12.10.1981).

8 — DO L 24 de 27.1.1983, p. 1; EE 04/02, p. 56.

9 — DO L 24 de 27.1.1983, p. 30.

cediendo las cuotas que ella había fijado. Y es esta negativa de la Comisión la que varios Estados miembros impugnan ahora.

II. Las decisiones relativas al ejercicio 1981

1. *La incompetencia de la Comisión*

28. La alegación de que la Comisión carecía de competencia para considerar sus propuestas como jurídicamente obligatorias y, por tanto, para extraer consecuencias jurídicas de su incumplimiento por parte de los Estados miembros, es sustentada por Irlanda, Francia, el Reino Unido y Dinamarca, aunque sean diferentes las perspectivas de cada uno de ellos y los argumentos desarrollados.

29. El análisis de este motivo resulta crucial para la solución del litigio. Para llevarlo a cabo, seguiremos un itinerario rápido que nos conduzca directamente del problema de la amplitud de los poderes de decisión propios, que el artículo 155 del Tratado CEE atribuye a la Comisión en situaciones «normales», al de la existencia, extensión y límites de los poderes de intervención de la Comisión en situaciones «patológicas» de inactividad del Consejo.

30. *1)* Uno de los demandantes —Irlanda— comienza llamando la atención sobre el hecho de que la importante función atribuida a la Comisión por el artículo 155 del Tratado CEE no la autoriza a rebasar los límites en él establecidos ni, en particular, a convertir en normas obligatorias las propuestas que ella haga en materias que son de la competencia del Consejo. Así lo confirma la paralela existencia de la disposición del artículo 145 del Tratado CEE, que define los poderes del Consejo, y así lo ha reconocido el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de julio de 1982 (Francia, Italia y Reino Unido/Comisión, asuntos acumulados 188 a 190/80).[10]

31. La sentencia no permite resolver plenamente el problema que plantean los presentes recursos, a saber, el del alcance de los poderes de la Comisión en caso de inactividad del Consejo en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Tratado.

32. Sin embargo, arroja luz sobre los límites de la utilización que puede hacerse del artículo 155 del Tratado CEE para fundamentar cualquier acción de la Comisión.

33. En efecto, como ha subrayado el Tribunal de Justicia en el apartado 6 de la citada sentencia, el tercer guión del artículo 155 del Tratado CEE se limita a prever, «en términos casi idénticos a los que se utilizan en el artículo 145 para describir la misma función atribuida al Consejo, que la Comisión dispondrá de un poder de decisión propio *en las condiciones previstas en el Tratado*».[11]

34. Por consiguiente, el tercer guión del artículo 155 —lo mismo que el artículo 145— no confiere una autorización de carácter general o ilimitado, y todo depende, por tanto, de la amplitud de los poderes atribuidos a la institución por disposiciones específicas del Tratado CEE (por ejemplo, los artículos 13, apartado 2, 33, apartados 4 y 7, 90, apartado 2 —al que se refería el asunto antes citado—, y 97) no siéndole posible superponerse generalmente a la competencia de las demás instituciones.

35. Ahora bien, ocurre que, según se desprende de los artículos 43 del Tratado CEE y 102 del Acta de adhesión de 1972, la competencia para determinar las condiciones de ejercicio de la pesca y para adoptar medidas de conservación de los recursos biológicos del mar —competencia que corresponde exclusivamente a la Comunidad desde la expi-

10 — Rec. 1982, pp. 2545 y ss., especialmente p. 2573, apartado 6.

11 — La cursiva es nuestra.

ración del período transitorio [12] — debe ser ejercida por el Consejo, no correspondiendo a la Comisión sino un papel de iniciativa, es decir, el de presentar propuestas al Consejo.

36. Según el Reino Unido, únicamente el Consejo está facultado para conferir eventualmente carácter imperativo a las propuestas de la Comisión, como así lo hizo los años anteriores, a través de varias decisiones provisionales; sin embargo, no fue eso lo que ocurrió en 1981, y admitir que la Comisión pudiese atribuir, de *motu proprio*, carácter vinculante a sus propuestas, equivaldría a sentar un peligroso precedente para el equilibrio de las instituciones comunitarias.

37. Siendo éste, en efecto, el esquema característico de reparto de poderes previsto en el Tratado, su invocación deja pendiente, sin embargo, una cuestión que se refiere a la manera de resolver los casos límite, como parece serlo el que ahora nos ocupa. Es posible, en efecto, preguntarse si, en caso de inactividad del Consejo en el ejercicio de sus atribuciones, otra institución o Estado miembro puede o debe substituirlo y en qué condiciones.

38. Muy especialmente, cabe preguntarse si en este caso los poderes de la Comisión, que, en principio, se limitan a la presentación de propuestas, se ampliarán —y en qué términos— a la adopción de medidas obligatorias, ante la inactividad del Consejo, en aras del principio de la continuidad de la Comunidad y en virtud de la misión de guardián de los Tratados que, con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, le atribuye el primer guión del artículo 155.

39. *2)* Bajo este punto de vista, los Estados miembros demandantes y la Comisión intercambiaron argumentos acerca del Derecho aplicable y de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.

40. Los diferentes informes para la vista exponen lo esencial de la argumentación de las partes, por lo que podremos abstenernos de reproducir aquí dicha argumentación.

41. Por tanto, pasamos seguidamente a exponer nuestra opinión sobre este punto crucial de los asuntos que estamos analizando.

42. Como ya hemos visto, nadie discute que, en virtud del artículo 102 del Acta de adhesión de 1972, la competencia para adoptar las medidas destinadas a la conservación de los recursos marinos, en el marco de la política común de pesca, se haya transferido «plena y definitivamente a la Comunidad»,[5] a partir del 1 de enero de 1979, correspondiendo al Consejo ejercer dicha competencia, en los términos del referido artículo 102 y del artículo 43 del Tratado CEE.

43. Nadie discute tampoco que, en estas condiciones, la inactividad del Consejo no puede, «en ningún caso, restituir a los Estados miembros la competencia y la libertad de actuar unilateralmente en este ámbito» [13] *(traducción provisional)*.

44. ¿Puede la Comisión remplazar al Consejo? ¿En qué condiciones?

45. Puede afirmarse que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce hoy la existencia de un poder de actuación (que incluye el poder de decisión) atribuido a la Comisión y a los Estados miembros como obligación que les incumbe en caso de inactividad del Consejo, en aras de la necesidad de que la Comunidad esté en condiciones de

12 — Véase *supra*, apartado 12, e *infra*, apartados 42 y 43.

5 — Sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, Rec. 1981, 804/79, pp. 1045, 1072 y 1073, apartado 17.

13 — Asunto 804/79, antes citado, apartados 18 y 20.

hacer frente a sus responsabilidades en todas las circunstancias.

46. Así lo ha consagrado explícitamente el Tribunal de Justicia en el asunto 804/79 [14] y así lo ha reconocido en muchas otras sentencias. [15]

47. El artículo 5 y el primer guión del artículo 155 del Tratado CEE constituyen la base normativa para que los Estados miembros y la Comisión asuman sus responsabilidades respectivas.

48. Pero no permiten resolver por sí solos el problema de la articulación de las competencias de dichas entidades ni el de las condiciones y límites de sus intervenciones; su consideración conjunta ofrece, en cambio, una indicación sobre la naturaleza de la solución.

49. Sin embargo, creemos que la ya citada sentencia de 5 de mayo de 1981 nos facilita lo esencial de las orientaciones generales que permiten encontrar la solución para un adecuado reparto de competencias en estas circunstancias y para la determinación de las condiciones y límites de la intervención de la Comisión.

50. Es cierto que la mencionada sentencia se refiere a un período en el que estaba en vigor una de las decisiones provisionales del Consejo, adoptada el 25 de junio de 1979. Como otras similares, esta decisión distinguía en su articulado entre la cuestión de las capturas totales autorizadas («TAC») y las «medidas técnicas de conservación y de control», previendo soluciones distintas para cada uno de los casos. Ahora bien, el asunto 804/79 versaba sobre un conjunto de «medidas de conservación» adoptadas unilateralmente por el Reino Unido.

51. No obstante, creemos que las orientaciones generales contenidas en la sentencia valen para la totalidad de las medidas de protección y de conservación (inclusive la determinación de las TAC) a que se refiere, genéricamente, el artículo 102 del Acta de adhesión.

52. Es cierto también que la sentencia se pronunció sobre una situación en la que se cuestionaba directamente la actuación unilateral de un Estado miembro, definiendo los límites y las condiciones de dicha actuación. Pero los principios allí formulados son íntegramente aplicables a la definición de los límites de la acción de la Comisión en una situación similar de medidas unilaterales adoptadas por dicha institución.

53. En efecto, creemos que la idea general que se puede extraer de la sentencia de 5 de mayo de 1981 es la de que, de acuerdo con las decisiones provisionales del Consejo y con el espíritu de la Resolución «de La Haya» de 1976, las intervenciones de la Comisión y de los Estados miembros en caso de inactividad del Consejo han de basarse en un procedimiento de *concertación* o de *cooperación* en que intervengan ambas partes (apartados 28 y 32).

54. Sin duda es así cuando el Tribunal reconoce expresamente que, a pesar de la congelación prevista en el artículo 102 del Acta de adhesión a la que en principio quedaron sujetas las medidas de conservación vigentes al final del período transitorio, los Estados miembros no se encuentran en la imposibilidad absoluta de modificar dichas medidas, cuando para ello haya una necesidad reconocida y las modificaciones no impliquen una nueva política de conservación (apartados 21, 22 y 25).

14 — Asunto 804/79, antes citado, apartados 23 a 31.

15 — Sentencia de 2 de junio de 1981, Officier van Justitie/Van Dam, 124/80, Rec. 1981, p. 1447; sentencia de 16 de diciembre de 1981, Regina/Tymen, 269/80, Rec. 1981, p. 3079, y sentencia de 10 de febrero de 1982, Ministère public/Bout, 21/81, Rec. 1982, p. 381.

55. En este contexto, el Tribunal de Justicia resaltó la importancia de un «procedimiento de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión«.

56. Y, a pesar de haber reconocido la intención del Consejo de reforzar con sus decisiones provisionales la «autoridad de las propuestas de la Comisión» (apartado 25), el Tribunal de Justicia no las consideró sino como el «punto de partida de una acción comunitaria concertada» (apartado 28) *(traducción provisional).*

57. Esto quiere decir que aunque existía una decisión provisional del Consejo en la que —directamente o mediante referencia a la Resolución «de La Haya»— se reconocía un importante papel a la Comisión, el Tribunal de Justicia no le atribuyó, como era lógico, una competencia de decisión autónoma y de carácter vinculante, ni siquiera un poder de intervención unilateral, no reconociendo, por tanto, a las propuestas de la Comisión la naturaleza de «fuente autónoma de obligaciones jurídicas», en expresión del Gobierno del Reino Unido.

58. Teniendo presentes los «principios estructurales que constituyen el fundamento de la Comunidad», habida cuenta de los «equilibrios esenciales pretendidos por el Tratado» (apartado 23), y respetando la «misión general de vigilancia» atribuída por el artículo 155 del Tratado CEE, en relación con las decisiones provisionales del Consejo (apartado 30), el Tribunal de Justicia, en el fondo, únicamente reconoció a la Comisión una especie de «derecho de veto», en el sentido de que se podría cuestionar la validez de las medidas adoptadas contra su parecer.

59. Concretamente, el Tribunal de Justicia entendió que los Estados miembros tenían «no sólo la obligación de consultar a la Comisión de manera detallada y de procurar de buena fe su aprobación, sino también el deber de no adoptar medidas nacionales de conservación contrarias a las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pudiese formular» (apartado 31) *(traducción provisional).*

60. «En la observancia de los equilibrios esenciales pretendidos por el Tratado», no vemos justificación para que no se aplique este esquema a los supuestos en que, como en los asuntos que analizamos, el Consejo haya llevado su inactividad hasta el punto de no adoptar ni siquiera disposiciones provisionales que reconozcan a la Comisión el mismo importante papel que se le confiaba en las decisiones aprobadas con anterioridad.

61. Mas no parece requerir la exigencia de que la «Comunidad se mantenga, en toda circunstancia, en condiciones de hacer frente a sus responsabilidades» (apartado 23), ni otra cosa parece desprenderse de las obligaciones de acción y de abstención impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CEE.

62. Es cierto que la Comisión alega que, ante la falta de decisión del Consejo, los Estados miembros tienen la obligación de actuar en interés de la Comunidad, adoptando las medidas legislativas o reglamentarias necesarias, en el marco de las normas establecidas por las instituciones comunitarias, pero en ningún caso en contra de las objeciones, reservas o condiciones formuladas por la Comisión.

63. En contra de esto arguye el Gobierno francés, invocando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que los Estados miembros tienen la *facultad* y no la *obligación* de adop-

tar, en caso de necesidad, las medidas de conservación adecuadas, siempre de alcance limitado y nunca en contra de las objeciones que sobre tales medidas formule la Comisión.

64. Nosotros creemos que, incluso aceptando —lo que parece razonable— que los Estados miembros tengan especiales obligaciones de actuar en caso de inactividad del Consejo, dada las responsabilidades que para los mismos se derivan del artículo 5 del Tratado CEE, nada indica que deban hacerlo en los términos precisos contenidos en las propuestas de la Comisión.

65. Una vez concluido el período transitorio establecido por el artículo 102 del Acta de adhesión, las obligaciones de actuar que tienen los Estados miembros son incluso menos rigurosas que antes y han de cumplirse necesariamente en los mismos términos en que la Comisión ha de cumplir las suyas, es decir, en el marco del procedimiento de concertación en el que, en efecto, tiene la Comisión la última palabra.

66. No obstante, al imponer sus propuestas como si se tratase de decisiones imperativas y jurídicamente vinculantes, haciendo saber anticipadamente que su parecer sobre las medidas nacionales que no resultasen conformes con aquellas propuestas sería siempre desfavorable, la Comisión desvirtuó el procedimiento de concertación, tan incompatible con medidas adoptadas unilateralmente por los Estados miembros como con declaraciones o disposiciones unilaterales de la Comisión.

67. Como muy bien se comprende, no es lo mismo admitir que la Comisión pueda oponerse a los proyectos de los Estados miembros, que pretender que sus propuestas sean, pura y simplemente, obligatorias para aquéllos: en el primer caso, son las medidas nacionales las que constituyen la base para el parecer de la Comisión; en el segundo, se prescinde de su combinación. Puede ocurrir incluso que se dé o alcance una coincidencia de puntos de vista; pero, en nombre de la «buena gestión administrativa», se sacrificó el diálogo que hubiese permitido comprobar esa identidad o reconsiderar las posiciones respectivas a la luz de las diversas sugerencias presentadas, dejando así de lado la posibilidad de establecer una base más sólida para una futura medida comunitaria.

68. No creemos que esta conclusión deba modificarse habida cuenta de la forma hábil en que la Comisión presentó su posición, partiendo de considerar las cuotas que había propuesto como el límite máximo que los Estados miembros no podrían rebasar. El resultado sigue siendo aquí el mismo, es decir, que la Comisión considera unilateralmente sus propuestas como medidas imperativas y jurídicamente obligatorias.

69. A nuestro modo de ver, la Comisión exageró al máximo la innegable importancia reconocida por el Tribunal de Justicia a sus propuestas: considerar que las mismas poseen carácter obligatorio significa que, en vez de constituir el punto de partida para la definición de la posición comunitaria, constituyen para la Comisión el punto de llegada irreversible. Mientras tanto se eludió el procedimiento de concertación que el Tribunal de Justicia había considerado imprescindible, rompiéndose los equilibrios esenciales del Tratado CEE. Para emplear de nuevo los términos de la sentencia de 5 de mayo de 1981 (apartado 30), los Estados miembros no fueron «gestores del interés comunitario», sino meros ejecutores de los criterios impuestos por la Comisión.

70. Es verdad que las propuestas de la Comisión ya habían sido objeto de largas discusiones en el Consejo.

71. Sin embargo, no disponemos de elementos —y tampoco constan en autos— que permitan comprobar con seguridad que las propuestas de la Comisión hayan sido objeto de un procedimiento de concertación con los Estados miembros de que se trata, llevado a cabo según las exigencias que parecen desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, según una consulta hecha «de manera detallada», de «buena fe» y —en virtud de la exigencia de transparencia imprescindible en esta materia— destinada a realizar sus objetivos, es decir, a la adopción concertada de medidas que permitan suplir la inactividad del Consejo.

72. No olvidemos que la incapacidad del Consejo para llegar a un acuerdo se puso de manifiesto, en definitiva, en la reunión del 27 de julio de 1981, y que sólo a partir de ese momento la Comisión anunció que extraería las consecuencias que constituyen el origen de los presentes recursos. Hasta entonces, las discusiones tenían por objeto la aprobación de medidas de conservación en el seno del Consejo; a partir de ese momento, las propuestas de la Comisión no volvieron a servir de base para ningún esfuerzo de concertación, esfuerzo que se había hecho necesario para hacer frente de manera adecuada a la nueva situación creada por la «inactividad» definitiva del Consejo.

73. En estas condiciones, tan sólo quedaba la versión de la Comisión sobre las exigencias en materia de conservación de la pesca, plasmada en las cuotas que ella misma había propuesto.

74. Ahora bien, que las propuestas de la Comisión no constituyen por sí mismas normas imperativas ya lo había dicho, al fin y al cabo, el Tribunal de Justicia en la sentencia Regina contra Tymen [16], al declarar que ningún Estado miembro podría considerar como aprobadas las medidas nacionales unilaterales que hubiese adoptado en caso de inactividad del Consejo, por el mero hecho de que tuviesen un contenido idéntico al de las propuestas presentadas por la Comisión al Consejo para el establecimiento de una acción comunitaria concertada.

75. Por consiguiente, no nos parece legítima esta ruptura del equilibrio institucional.

76. Y una consideración teórica adicional nos permitirá reforzar esta conclusión.

77. En efecto, para definir los límites de la acción de la Comisión en caso de vacío jurídico provocado por la inactividad del Consejo, la doctrina ha recurrido a dos construcciones teóricas diferentes: la «teoría de la congelación» y la «teoría de los poderes para caso de crisis» o de las «circunstancias excepcionales».

78. La primera teoría reconoce a la Comisión el poder de prorrogar las normas cuyo período de vigencia haya terminado, manteniendo provisionalmente en vigor la regulación anterior, hasta que el Consejo no la prorrogue o modifique formalmente. Se trata de una solución corriente en la práctica comunitaria, sobre todo en materia de política agrícola común, que el propio Tribunal de Justicia ya ha reconocido como válida, y que tiene la ventaja de no desviarse materialmente de la regulación establecida por la institución legislativa competente.

79. La segunda teoría admite que, dada la gravedad de las circunstancias y la urgencia de las medidas que hayan de tomarse, se pueda atribuir a la Comisión poderes «legislativos» de crisis, que la autoricen a estable-

16 — Asunto 269/80, antes citado, Rec. 1981, apartados 10 y 11.

cer una nueva regulación cuando la anterior resulte incapaz de responder satisfactoriamente a las exigencias de la situación. En el fondo, la orientación adoptada por la Comisión en su declaración de 27 de julio de 1981 obedece a este planteamiento. Al parecer, la teoría de los poderes excepcionales ha sido reconocida por el Derecho constitucional o la jurisprudencia de varios Estados miembros (Dinamarca, Italia, Francia, República Federal de Alemania), pero siempre formulada pensando en la existencia de condiciones muy estrictas como, por ejemplo, en caso de guerra. En esas circunstancias, el Jefe del Estado, el Gobierno o la Administración pueden adoptar medidas con rango de ley, originariamente competencia del Parlamento y que éste ha de ratificar lo antes posible.

80. No creemeos que la situación que se analiza sea equiparable a este último supuesto. La parálisis política a nivel del Consejo, aunque persistente, no reflejaba una situación de crisis profunda que pusiese en peligro la supervivencia o el funcionamiento de la Comunidad hasta el punto de justificar la asunción de competencias legislativas por parte del «ejecutivo» para hacer frente a una parálisis insuperable del órgano competente provocada por un caso de fuerza mayor.

81. También podría entenderse que la situación de agotamiento de los recursos pesqueros era tan grave que, como en el caso de estado de necesidad constitucional, se justificaba la utilización de poderes excepcionales de crisis por parte de la Comisión.

82. Sin embargo, no creemos que, aunque grave, la situación exigiese semejante desviación de las sanas normas de equilibrio institucional.

83. No sólo no está probado que en las circunstancias del caso no fuese viable recurrir al mecanismo de concertación que el Tribunal de Justicia consideró el camino adecuado para adoptar medidas de conservación en caso de inactividad del Consejo, sino que, además, la adopción de dicho mecanismo sería en el fondo la solución que correspondería mejor a la prórroga, por parte de la Comisión, de la regulación provisional del Consejo, que había expirado en diciembre de 1980, sin que la situación quedase por ello totalmente bloqueada en cuanto a medidas existentes o propuestas. El diálogo permitiría adaptarlas a las circunstancias y observar los principios del equilibrio institucional. La prórroga de la regulación anterior (por lo menos en su espíritu, extendiendo la letra de dichas disposiciones a la determinación de cuotas nacionales en el marco de las TAC propuestas) sería, además, el corolario normal del principio de la continuidad de la Comunidad, que el Tribunal de Justicia considera como el fundamento de la acción supletoria de la Comisión.

84. Ahora bien, las decisiones provisionales del Consejo (así como la declaración en el acta de la reunión de los días 15 al 17 de diciembre de 1980) hablaban de «tener en cuenta» las propuestas de TAC presentadas por la Comisión, pero sin reconocerles carácter imperativo, toda vez que el Consejo no las había aprobado. No parece que deba aceptarse una solución unilateral por parte de la Comisión, consistente en aplicar anticipadamente los límites propuestos como si hubiesen sido aprobados, aprovechando la inactividad del Consejo para hacer imperativas las propuestas de TAC y las cuotas por ellas formuladas.

85. Creemos que, en los demás casos de «inactividad» del Consejo en materia de pesca, la Comisión se inspiró siempre en la teoría de la «congelación»; el presente caso habrá sido el primero en que se desvió claramente de ella sin necesidad.

86. En virtud de todo lo expuesto, opinamos que debe considerarse procedente el primer motivo de recurso, y, por lo tanto, que deben anularse las decisiones impugnadas, relativas a la liquidación de las cuentas de 1981, por no existir normas imperativas sobre TAC y cuotas que hayan sido violadas por los Estados demandantes.

2. *Las consecuencias financieras vinculadas a la violación de las normas impugnadas; el principio de seguridad jurídica*

87. La conclusión a la que hemos llegado en relación con el motivo que acabamos de analizar —a saber, que la Comisión no podía considerar imperativas sus propuestas en las circunstancias en que lo hizo, por haber omitido el necesario procedimiento de concertación con los Estados miembros, con observancia de los equilibrios pretendidos por el Tratado CEE— resuelve por sí sola la segunda cuestión importante suscitada por los demandantes.

88. En efecto, al no existir normas imperativas sobre determinación de TAC y cuotas que los Estados miembros hayan violado en el ejercicio de la actividad pesquera, no se puede decir que las retiradas del mercado y las restituciones a la exportación llevadas a cabo en cantidades superiores a las propuestas por la Comisión hayan infringido alguna norma comunitaria, no habiendo, por consiguiente, motivo alguno para rechazar su financiación por el FEOGA, con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70.

89. No obstante, admitamos el razonamiento contrario. Suponiendo jurídicamente obligatorias las cuotas de la Comisión, es necesario determinar si su violación implicaría la denegación de su financiación por el FEOGA.

90. Hay acuerdo prácticamente unánime de los demandantes en sostener que en 1981 no existía ninguna relación entre la observancia de las TAC y cuotas de pesca y la financiación comunitaria, de modo que aquélla pudiese considerarse como una premisa de esta última.

91. En términos generales, los demandantes llaman la atención sobre el hecho de que en ese momento no existía ninguna norma que estableciese expresamente dicha relación y que facilitase, por tanto, el necesario fundamento jurídico para rechazar la financiación comunitaria por el motivo de que las cantidades pescadas hubiesen rebasado las cuotas establecidas.

92. Tampoco contenía semejante norma el Reglamento (CEE) nº 100/76, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, ni el Reglamento (CEE) nº 101/76, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero. Como pone de manifiesto Irlanda, ni uno ni otro preveían tampoco TAC o cuotas de capturas, o cualesquiera otras limitaciones a las cantidades de pescado que cada Estado miembro podría capturar.

93. También según Irlanda, y a pesar de la existencia de propuestas discutidas en 1981, el principio de reparto de TAC y cuotas de capturas entre los Estados miembros no fue objeto de acuerdo entre éstos sino en el momento del establecimiento de la política común de pesca, es decir, según los Países Bajos, en 1983.

94. Como subrayan los mismos Estados miembros, la relación entre las normas de financiación y la observancia de las TAC y de las cuotas establecidas por razones de protección de los recursos pesqueros sólo fue establecida expresamente por el apartado 2 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 3796/81; a este respecto, resulta

esclarecedora la comparación entre el antepenúltimo considerando de este Reglamento y el correspondiente considerando del Reglamento (CEE) nº 100/76, siendo la diferencia de redacción reveladora de la innovación introducida por aquél en el régimen de la financiación comunitaria de la pesca.

95. Para los Países Bajos, la adopción expresa de la disposición del apartado 2 del artículo 26 no hace sino poner de relieve la inexistencia de dicha norma antes del 1 de junio de 1982, de manera que, antes de esa fecha, las medidas de intervención en el sector de la pesca tenían acceso incondicional a la financiación comunitaria.

96. Por lo demás, como subrayan el Gobierno neerlandés y otros, el propio apartado 2 del artículo 26 limita su alcance a las medidas de intervención, por lo que ni él ni el artículo 25 contienen restricción alguna en cuanto a la posibilidad de financiar las restituciones a la exportación; según los mismos Estados miembros, la diferencia de regulaciones (establecida solamente a partir de 1982) se explica por el hecho de que el pescado exportado —que el exportador puede adquirir en cualquier parte del mercado común— no «influye» en el mercado comunitario.

97. En cuanto a las restituciones a la exportación, el Reglamento (CEE) 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,[17] tampoco hace mención alguna a la observancia de las cuotas como requisito para la correspondiente financiación.

98. Por su parte, el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 110/76, de 19 de enero de 1976, que, como sabemos, estableció la normas generales sobre restituciones a la exportación en el sector de la pesca, supeditaba el pago de dichas restituciones a la mera prueba de que los productos fuesen de origen comunitario y de que se exportasen fuera de la Comunidad.

99. Según el Gobierno danés, cuando se dan ambos requisitos, el interesado tienen derecho a exigir de las autoridades nacionales el pago de las restituciones, y a aquéllas no les queda más remedio que pagar el importe correspondiente.

100. Como ninguna norma comunitaria lo prevé, los Estados miembros no pueden exigir, como requisito adicional para el pago de las restituciones, la prueba de que las cantidades a las que las mismas se refieren hayan sido capturadas dentro de los límites de las cuotas establecidas. Para el Gobierno danés, se trata, por consiguiente de un requisito para la financiación comunitaria impuesto ilegalmente por la Comisión.

101. A juicio del Gobierno danés, de la concepción de la Comisión se desprende entonces una consecuencia absurda: por un lado, los Estados miembros estarían obligados a abonar las restituciones sin poder exigir la prueba de que las cantidades en cuestión se ajustaban a las cuotas; por otro lado, estarían expuestos a que, en el momento de la liquidación de cuentas, la Comisión se negase a financiar total o parcialmente las restituciones que habían sido abonadas.

102. La imposición de dicho requisito supondría, además, el establecimiento de un mecanismo de control no previsto en ningún reglamento, a diferencia de lo que —como recordaba el Gobierno de la República Federal de Alemania— sucede en otras organizaciones comunes de mercados, como la del azúcar, que han establecido regímenes de cuotas y la emisión de certificados de importación y de exportación.

17 — DO L 317 de 12.12.1979, p. 1; EE 03/07, p. 3.

103. Por lo demás, como insistentemente sostuvieron varios de los Estados miembros, la prueba de la observancia de las cuotas para poder beneficiarse de la financiación de las restituciones a la exportación resulta virtualmente imposible, habida cuenta de que el pescado que se exporte a través de cualquier puerto de la Comunidad puede haber sido pescado y adquirido en el territorio de cualquier otro Estado miembro, sin que sea legítimo imputar su captura a las cuotas de pesca del país de exportación.

104. Como ha admitido la Comisión, esa razón tampoco ha debido de ser ajena al hecho de que el apartado 2 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 3796/81 no haya equiparado las restituciones a la exportación al pago de las medidas de intervención en el régimen vigente a partir del año 1982.

105. En resumen, entienden los demandantes que, a falta de una disposición que prohíba expresamente las restituciones a la exportación para cantidades pescadas con exceso sobre las cuotas, no se puede hablar de violación de las normas comunitarias, por lo que los Estados miembros no pueden rechazar el correspondiente pago.

106. Es cierto que existen las disposiciones del apartado 1 del artículo 2 y del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70, que prevén que la Comunidad financiará solamente las restituciones concedidas y las intervenciones emprendidas «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas»: sin embargo, según los demandantes, dichas normas han de ser objeto de interpretación restrictiva.

107. Según el Gobierno del Reino Unido, para excluir de la financiación comunitaria determinados gastos a causa de violación de una norma comunitaria, es necesario demostrar la existencia de una relación de causalidad entre la violación y el gasto, por lo que corresponderá a la Comisión probar que la violación imputada provocó un aumento de los gastos que el Estado miembro pretende hacer correr a cargo de la Comunidad.

108. Por otro lado, a juicio del Gobierno de la República Federal de Alemania, el espíritu y la finalidad de los principios en materia de financiación que se desprenden del referido Reglamento y que subyacen en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, únicamente permiten que la Comunidad rechace hacerse cargo de los gastos correspondientes en caso de violación de normas claras y precisas que tengan incidencia económica, es decir, de disposiciones relativas a la financiación y a los gastos de una organización común de mercados, y, más concretamente, de disposiciones que establezcan los requisitos de forma o de fondo para que determinada cantidad pueda ser abonada a su beneficiario.

109. Ahora bien, las medidas de limitación de la pesca por medio de cuotas de captura en aras de la conservación y de la gestión de los recursos pesqueros, son, según el Gobierno alemán, ajenas al objetivo de regularización del mercado y a la financiación de la política correspondiente, puesto que, a falta de disposición expresa (que no llegó nunca a aprobarse en materia de restituciones a la exportación), no hay ninguna relación entre el régimen de cuotas preconizado por la Comisión en 1981 y la financiación de la organización común de mercados.

110. En estas condiciones, añade el Gobierno alemán, los Estados miembros no pueden denegar el pago de las intervenciones y restituciones a la exportación a los agentes económicos que las hayan solicitado con arreglo al Derecho comunitario en vigor. Los Estados miembros carecen de competencia para modificar las normas de Derecho comunitario, y las instituciones, únicas competentes para hacerlo, no adoptaron ninguna medida que excluyera aquellos pagos en caso de que se rebasasen las cuotas de capturas preconizadas por la Comisión.

111. Por consiguiente, cuando pretendan excluir determinados gastos de la financia-

ción comunitaria, las instituciones, en aras del principio de lealtad consagrado en el artículo 5 del Tratado CEE, deberán informar a los Estados miembros acerca de los gastos de los que el FEOGA no aceptará hacerse cargo. Por ser la inactividad imputable al Consejo, la Comunidad tenía una mayor obligación de evitar a los Estados miembros un perjuicio económico en el ámbito de la liquidación de cuentas.

112. Según pusieron de relieve varios Estados demandantes, la Comisión, al no haber actuado de esa manera, violó los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

113. El Gobierno irlandés, por ejemplo, alega que, como la relación entre las cuotas y la financiación de las intervenciones solamente se estableció a partir de 1983 por el Reglamento (CEE) nº 3796/81, los Estados miembros no podían saber en 1981 —en un momento en que las propuestas de TAC y de cuotas estaban aún siendo discutidas y en que el pago de las intervenciones resultaba obligatorio en virtud del Reglamento (CEE) nº 100/76— que aquella relación acabaría siendo legalmente establecida.

114. Por otro lado, el Gobierno irlandés sostiene asimismo que, al no haber decisiones ni reglamentos comunitarios posteriores a la declaración de la Comisión de 27 de julio de 1981, los Estados miembros podían razonablemente tener confianza legítima en que aquella declaración no tendría consecuencias jurídicas, debiendo considerarse que, en ausencia de una norma comunitaria indiscutible e imperativa, podría impugnarse ante los tribunales cualquier medida nacional.

115. Además, como señala el Gobierno de los Países Bajos, la Comisión omitió adoptar cualquier medida que suspendiese provisionalmente o disminuyese las restituciones a partir del momento en que comprobó una diferencia entre el volumen de las capturas y las cuotas que ella había propuesto, dejando que subsistiese, en cambio, a través de las restituciones y de las retiradas del mercado, un incentivo para continuar pescando. Por consiguiente, no sería justo que, en el momento de la liquidación de las cuentas del FEOGA, la Comisión imputase a los Estados miembros toda la responsabilidad por la superación de las cuotas.

116. En este contexto, el Gobierno de la República Federal de Alemania recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [18] según la cual los principios de claridad y de seguridad jurídica exigen que los derechos y obligaciones derivados de una normativa imperativa puedan ser conocidos claramente y sin ambigüedad. En particular, así sucede en el ámbito económica y políticamente sensible de la financiación de la política agrícola común, regulada por el Reglamento (CEE) nº 729/70: dado el alcance pecuniario de los artículos 1 y 2 de este Reglamento, es imperativo, según el Gobierno de la República Federal de Alemania, que los Estados miembros puedan saber claramente desde el principio si determinado comportamiento de uno de ellos podrá acarrearle consecuencias pecuniarias en el procedimiento de liquidación de cuentas.

117. Además, como ha señalado por su parte el Reino Unido, la declaración de la Comisión de 27 de julio de 1981 sólo estableció medidas provisionales, hasta que el Consejo aprobara normas comunes. Ahora bien, cuando el 1 de enero de 1983 el Consejo adoptó estas normas, lo hizo con efecto retroactivo para 1982, pero no para 1981, poniendo así fin, según el Gobierno británico, a aquellas medidas, que de este modo no podían ser consideradas constitutivas de normas definitivas para 1981.

18 — Sentencia de 9 de julio de 1981, Administration des douanes/Gondrand frères, 169/80, Rec. 1981, pp. 1931 y ss., especialmente p. 1942, apartado 17, y sentencia de 22 de febrero de 1984, Kloppenburg/Finanzamt Leer, 70/83, Rec. 1984, pp. 1075 y ss., especialmente p. 1086, apartado 11.

118. Consideremos estos argumentos, confrontándolos con las correspondientes alegaciones de la Comisión.

119. Antes que nada, creemos que debe reconocerse que existe una relación natural entre la política de mercado y las medidas de conservación. Como ya se decía en el preámbulo del Reglamento (CEE) nº 100/76, la organización común de mercados en el sector de la pesca ha de tener en cuenta «el interés para la Comunidad de proteger en la medida de lo posible los fondos pesqueros» *(traducción no oficial)*; aunque con finalidades específicas, la protección de dichos recursos constituye, sin duda, un elemento esencial para el abastecimiento regular de los mercados a medio y a largo plazo y, por tanto, para el mantenimiento del nivel de ingresos de los pescadores de la Comunidad.

120. Tal como dispone el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, una «organización común [...] podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 [...]».

121. Ahora bien, resulta fácil comprender que las medidas de conservación de los recursos contribuyen a garantizar la realización de los objetivos de la política común de pesca: proteger los recursos es la manera adecuada de que las relaciones de mercado puedan establecerse y proseguirse duraderamente sobre bases saneadas, cuando existan estructuras adecuadas al respecto.

122. El Tribunal de Justicia así parece haberlo reconocido en la sentencia Kramer, [19] al declarar que «la existencia de la organización común de mercados implica para los Estados miembros la obligación de velar por que la limitación de las capturas se lleve a cabo de manera que se reduzca al mínimo su incidencia sobre el funcionamiento de dicha organización» *(traducción provisional)*.

19 — Sentencia de 14 de julio de 1976, Kramer, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, Rec. 1976, p. 1279.

123. En este contexto, la respuesta a la cuestión fundamental de la interpretación de la expresión del apartado 1 del artículo 2 y del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 —«normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas»— aparece ya claramente implícita, en el sentido de que la interpretación no ha de ser restringida.

124. Este fue precisamente el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia para determinar, en las sentencias de 7 de febrero de 1979 [20] y de 27 de febrero de 1985, [21] que el Reglamento (CEE) nº 729/70 «permite que la Comisión haga correr a cargo del FEOGA sólo las cantidades abonadas de conformidad con las normas establecidas *en los diferentes sectores de los productos agrícolas* [...]» (la cursiva es nuestra) *(traducción provisional)*.

125. No vemos razón alguna para modificar la conclusión que parece desprenderse de esta jurisprudencia.

126. En efecto, por un lado, el Reglamento (CEE) nº 729/70 no establece ninguna restricción que permita fundamentar la idea de que solamente deberá rechazarse la financiación comunitaria cuando se esté ante la violación de determinadas normas, las de naturaleza financiera o técnica que definan los requisitos de forma y de fondo para que se pague una cantidad a un beneficiario (ejemplo: plazos, normas sobre fijación de precios, cálculo de la cuantía de las ayudas, etc.).

127. Por otro lado, el concepto amplio de «normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas» parece ser la que mejor corresponde a

20 — Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245, y República Francesa/Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321.

21 — Italia/Comisión, 55/83, Rec. 1985, p. 683.

la razón de ser de las disposiciones de que se trata: en un correcto reparto de las cargas, la carga financiera impuesta al Estado infractor funciona también como una especie de medio de disuasión para que el Derecho comunitario se cumpla en su integridad y no solamente en la parte más directamente relacionada con los pagos que forman parte de la relación de «debe/haber» entre el FEOGA y los Estados miembros.

128. Como subraya la Comisión, sería difícilmente admisible que el FEOGA debiese financiar gastos resultantes de una violación evidente del Derecho comunitario.

129. Y esto se aplica, en nuestra opinión, tanto a las normas que fijan las TAC (capturas totales autorizadas) como a las que establecen su reparto en cuotas entre los Estados miembros. En efecto, no creemos que a este respecto pueda distinguirse (como hace la República Francesa) entre «medidas de conservación» y «medidas de gestión de la conservación»: la observancia de las cuotas de pesca asignadas a los pescadores de cada país constituye, en general, un instrumento eficaz para limitar el volumen global de capturas en condiciones de equidad para los agentes económicos de los distintos Estados miembros, que sólo admitirá excepciones en condiciones muy particulares [veáse, por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 500/87, de 16 de febrero de 1987 [22]].

130. A efectos de financiación por el FEOGA, por consiguiente, la observancia de las cuotas, siempre que existan, habrá de ser considerada en pie de igualdad con las TAC.

131. Como también señala la Comisión, la inobservancia de las cuotas por los pescadores de un Estado miembro favorecería a éstos, en detrimento de los de un Estado que respetara la regulación comunitaria. Esta conculcación del principio de igualdad de trato enunciado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE provocaría una distorsión de las condiciones de la competencia, que resultaría agravada en caso de que se obligase a la Comunidad a financiar tales operaciones.

132. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en los fundamentos de derecho de su sentencia en el asunto 11/76 (apartado 9):

«[...] la gestión de la política agrícola común en condiciones de igualdad entre los agentes económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro, mediante una interpretación amplia de una disposición determinada, favorezcan a los agentes de dicho Estado, en detrimento de los de otros Estados miembros en los que se haga una interpretación más estricta;

»[...] si, a pesar de los medios disponibles para garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en el conjunto de la Comunidad, se produce semejante distorsión de la competencia entre los Estados miembros, no podrá ser financiada por el FEOGA, sino que deberá, en cualquier caso, correr a cargo del Estado miembro de que se trate» *(traducción provisional).*

133. En vista del tenor de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 y de la interpretación que de los mismos se ha hecho —a la luz de la razón y de los objetivos perseguidos por el legislador comunitario—, una disposición que estipule expresamente que el incumplimiento de una norma relativa a la política de conservación equivale al incumplimiento de una «norma comunitaria en el marco de la organización común de los mercados agrícolas» no nos parece pues necesaria para que se produzcan las correspondientes consecuencias financieras.

22 — DO L 51 de 20.2.1987, p. 3.

134. Explicitar lo anterior implica el riesgo de ser simplemente redundante, y, en esa perspectiva, se comprende que la falta de formulación expresa del requisito en cuestión en los Reglamentos (CEE) nº 100/76 y nº 110/76 no impida por sí sola que se rechace la financiación de medidas de intervención por violación de normas de conservación debidamente establecidas.

135. Reconocemos ciertamente que puede ser excesivo admitir que la menor infracción de las normas comunitarias, incluso de las más remotas o insignificantes, pueda servir de fundamento para rechazar la financiación.

136. Sin embargo, no es ése el caso de la eventual violación de las cuotas de pesca, suponiendo que estén dotadas de la necesaria eficacia jurídica: la superación de dichas cuotas no sólo pondrá en entredicho la realización de los objetivos de conservación de los recursos existentes en la organización común de mercados en el sector de la pesca, sino que, además, originará un incremento de los gastos a cargo del FEOGA cuando dé lugar a intervenciones adicionales para retirar del mercado la totalidad o una parte de las distintas especies capturadas.

137. Pero dicha afirmación no implica, a nuestro juicio, que se pueda prescindir de la existencia de una relación de causalidad entre la violación y el gasto adicional.

138. Para que pueda ser sancionada en materia de liquidación de las cuentas del FEOGA (y no exclusivamente en virtud del artículo 169 del Tratado), es necesario que la violación de la norma comunitaria haya tenido consecuencias económicas, es decir, que haya originado gastos adicionales irregularmente realizados.

139. Creemos que lo anterior subyace en el razonamiento del Tribunal de Justicia cuando afirma (en la sentencia de 7 de febrero de 1979, asuntos 11/76 y 18/76) que las disposiciones de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 «permiten que la Comisión haga correr a cargo del FEOGA sólo las cantidades abonadas de conformidad con las normas establecidas [...]» *(traducción provisional).*

140. Y eso también es lo que se desprende de los objetivos del procedimiento de liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el FEOGA, tal como los ha definido el Tribunal de Justicia.[23]

141. En el caso de autos, esa relación de causalidad existirá indiscutiblemente en cuanto a las cantidades sometidas a la intervención que hayan sido capturadas con exceso sobre las cuotas establecidas.

142. Dicha relación de causalidad podría existir eventualmente incluso con respecto a las cantidades capturadas dentro de los límites de las cuotas, siempre que se demostrase que la superación de las cuotas perturbó de tal modo las condiciones del mercado (esencialmente haciendo disminuir su precio) que hizo que aumentase, también por esa vía, la cantidad global de pescado ofrecido a la intervención. Sin embargo, esa relación resulta más difícil de establecer y tendrá sin duda incidencia en la determinación del método de cálculo que utilice la Comisión.

143. Para una correcta valoración de la situación jurídica planteada en el caso de autos, creemos, sin embargo, que es preciso también tener en cuenta otro elemento indicativo, a saber, la posterior adopción del Reglamento (CEE) nº 3796/81; como sabemos, este Reglamento estabece, en el apartado 2 de su artículo 26, la relación entre las normas relativas a las cuotas y las referentes a las compensaciones económicas por las retiradas del mercado, sin establecer, sin embargo, la misma relación en lo referente a las restituciones a la exportación.

23 — Sentencia de 7 de febrero de 1979, República Francesa/Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, pp. 321 y ss., especialmente p. 337, y sentencia de 14 de enero de 1981, República Federal de Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, pp. 21 y ss., especialmente p. 34.

144. La Comisión sostiene que el artículo 26 no amplía ni restringe el ámbito de aplicación de la norma general del Reglamento (CEE) nº 729/70, y que dicho artículo versa, en primer lugar, sobre las relaciones entre los Estados miembros y sus nacionales, para precisar, con efectos únicamente a partir del 1 de enero de 1982, que dichos Estados deberán negar a los pescadores y a sus organizaciones cualquier ayuda en concepto de intervención relativa a cantidades de pescado capturadas con exceso sobre las cuotas establecidas.

145. No discutimos la procedencia del razonamiento de la Comisión; pero creemos que el hecho jurídico nuevo constituido por la adopción del apartado 2 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 3796/81 resulta relevante incluso en lo que se refiere a la solución del problema para 1981.

146. Las observaciones que hemos formulado atañen, en primer lugar, a las restituciones a la exportación. En efecto, se ha comprobado que existían dificultades técnicas considerables en cuanto al modo de verificar si el pescado exportado provenía o no de capturas efectuadas dentro de los límites de la cuota asignada: como al amparo de la libre circulación intracomunitaria los exportadores pueden adquirir el pescado en cualquier parte de la Comunidad, no se puede incluir pura y simplemente dicho pescado en la cuota del país de exportación, cuyos pescadores, por lo demás, pueden haberse mantenido perfectamente dentro de los límites establecidos. Únicamente un costoso y complejo sistema de certificados, que la legislación comunitaria no prevé y que los Estados miembros no pueden establecer unilateralmente habida cuenta de la libre circulación de mercancías, permitiría detectar las especies pescadas con exceso sobre las cuotas procedentes de importaciones intracomunitarias.

147. No es extraño, por eso, que el Reglamento (CEE) nº 3796/81 haya establecido la relación con las cuotas en el caso de las retiradas del mercado y no lo haya hecho en el de las restituciones a la exportación.

148. Sin embargo, si vemos bien el problema, ya no se trata de saber si la violación de las cuotas equivale a la violación de una «norma comunitaria», sino de saber si resulta o no posible averiguar si se violó la cuota. En esta perspectiva, el Reglamento (CEE) nº 3796/81, incluso sin restringir necesariamente el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 729/70, explicita de hecho la relación que se puede establecer entre la financiación comunitaria y la observancia de las cuotas en lo relativo a las medidas de intervención, omitiendo cualquier referencia expresa a las restituciones a la exportación, en relación con las cuales el control de la inobservancia de las cuotas resulta, en el estado actual del Derecho comunitario, extremadamente problemático. Sólo así se comprende que, siendo el objetivo del artículo 26 el de clarificar, no lo haya hecho para ambos supuestos, a pesar de estar incluido en el título V —«Disposiciones generales»— y que el artículo 25 prevea expresamente la concesión de restituciones a la exportación, que de este modo quedaron excluidas del referido artículo 26.

149. Así pues, aunque haya entrado en vigor en 1982, el Reglamento (CEE) nº 3796/81 no deja de resultar revelador: en 1981 la Comisión, como ella misma reconoció, no podía afirmar con seguridad que las restituciones hubiesen sido concedidas para cantidades pescadas con violación de las cuotas, y por eso ciertamente adoptó un método maximalista para el cálculo de la financiación.

150. Por estas razones, es preciso matizar el argumento de la Comisión basado en la falta de uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario: en el estado actual de este Derecho, se trata de una consecuencia

normal —aunque, desde luego, no deseable— de la falta de un mecanismo comunitario de control.

151. Pero el Reglamento (CEE) nº 3796/81 también ha de considerarse revelador en lo que se refiere a las retiradas del mercado. Si fue necesario aclarar la situación, fue porque la misma no estaba clara; ahora bien, independientemente de la posición de principio que suscita lo dispuesto por el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70, somos receptivos a la idea de que las normas que imponen obligaciones económicas deben ser claras y precisas. Aunque en el caso de las retiradas del mercado no se cuestionaba la posibilidad de averiguar si el pescado de que se trata provenía o no de la cuota asignada (puesto que es retirado por las organizaciones nacionales de productores), la propia Comisión reconoció que la situación en 1981 no era clara.

152. Recordemos la polémica sobre el eventual carácter obligatorio de las propuestas de cuotas formuladas por la Comisión: la negación de su carácter obligatorio, declarada inmediatamente (en nuestra opinión, justificadamente) tanto por los miembros del Consejo y por sus servicios jurídicos como por el propio Parlamento, los precedentes jurisprudenciales aplicables y el contexto en que las propuestas fueron calificadas de obligatorias por la Comisión, eran suficientes para hacer pesar sobre su naturaleza de «normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas» una duda de tal envergadura que no parece legítimo basar en su incumplimiento la negativa a conceder la financiación comunitaria.

153. Además, la declaración de la Comisión —que no se refiere expresamente a las consecuencias que la misma estaba dispuesta a extraer de la inobservancia de sus propuestas en materia de liquidación de cuentas, mencionando únicamente la utilización de «todos los medios a su alcance», sin especificar— sólo fue realizada a mediados de año. Hasta ese momento, tan sólo existía la declaración del Consejo en el acta de la reunión de los días 15 a 17 de diciembre de 1980, en la cual se «establecía» que los Estados miembros ejercerían las actividades de pesca de manera que las capturas efectuadas por sus buques *tuviesen* en cuenta las *TAC (pero no las cuotas)* propuestas por la Comisión para 1981.

154. El marco jurídico aplicable no era, por consiguiente, suficientemente claro y preciso para permitir que los Estados miembros conociesen con exactitud las normas aplicables y valorasen, sin ambigüedad, las consecuencias financieras que la Comisión pretendía vincular a su eventual incumplimiento.

155. Por consiguiente, no nos encontramos ante una infracción *manifiesta* de las normas comunitarias, de manera que no se reúne uno de los requisitos que la propia Comisión, en todos sus documentos, parece imponer para rechazar la financiación comunitaria.

156. En estas condiciones, las exigencias de la seguridad jurídica —cuya importancia ha sido reconocida en varias ocasiones por el Tribunal de Justicia [24]— se oponen, a nuestro juicio, a que en materia de liquidación de las cuentas del FEOGA los Estados miembros sean penalizados por el mero hecho de no haber hecho respetar las cuotas propuestas por la Comisión.

157. Esto no quiere decir que se acepte, sin más, la argumentación de los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal

24 — Véanse, por ejemplo, las sentencias dictadas en los asuntos Gondrand frères, *loc. cit.*, apartado 17, y Kloppenburg, *loc. cit.*, apartado 11. En esta última sentencia, se dice literalmente lo siguiente: «[...] según ha declarado repetidas veces el Tribunal de Justicia, procede subrayar que la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables.» Y en la sentencia de 10 de julio de 1980, asunto 32/79, el Tribunal de Justicia se preocupa de señalar —en otro contexto, ciertamente, pero en términos cuya pertinencia no deja lugar a dudas— que «la exigencia de claridad jurídica resulta incluso especialmente imperiosa en un sector en que cualquier incertidumbre podría tener repercusiones y provocar la aplicación de sanciones particularmente graves» (Rec. 1980, p. 2403, apartado 46) *(traducción provisional).*

de Alemania de que la Comisión debía haber suspendido las restituciones a partir del momento en que comprobó que habían sido rebasadas las cuotas: no se comprende cómo podría haberlo hecho y, por otro lado, no está suficientemente demostrado que dispusiese de los elementos de información necesarios para poder hacerlo.

158. Tampoco quiere decir que haya que dar toda la razón al Gobierno danés cuando alega que la violación de la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 (el plazo para verificar las cuentas del ejercicio financiero terminaba al final de 1982 y no en 1985), aunque no sea sancionada con la invalidez, implica que la Comisión no puede imponer una «concepción jurídica nueva» (la relación entre las cuotas y la financiación).

159. El sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 y la fecha de la declaración de la Comisión acerca de la naturaleza jurídica de sus propuestas (27 de julio de 1981) debilitan la idea de que la Comisión haya impuesto una «concepción jurídica nueva» únicamente en el momento de la aprobación de las cuentas. Si las propuestas de la Comisión fuesen indiscutiblemente «normas comunitarias obligatorias», la negativa de financiación estaría plenamente de acuerdo con la práctica de la Comisión y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

160. Pero ocurre que las mencionadas propuestas no eran normas comunitarias *indiscutiblemente* obligatorias y, por lo tanto, no se les podía atribuir *con seguridad*, en 1981, la consecuencia jurídica de la negativa de financiación.

161. Es cierto que subsiste, hasta la aprobación de las cuentas, cierta situación de inseguridad, y que, como reconoce Dinamarca, los Gobiernos deben aceptarla. El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 la limita en principio a un año: la demora en la aprobación de las cuentas prolonga en el tiempo dicha inseguridad, circunstancia que, reconocemos, constituye un factor de agravamiento de la situación.

162. Sea como fuere, lo que hasta ahora se ha dicho resulta suficiente para concluir que el principio de seguridad jurídica —o de confianza legítima— ha sido violado en términos tales que, también desde este ángulo, se justifica la anulación de las decisiones impugnadas.

3. *Vicios de forma y aplicación irregular del procedimiento*

163. Bajo este epígrafe, podemos agrupar los tres motivos siguientes:

a) Las decisiones impugnadas no se basan en ningún acto de las instituciones comunitarias formalmente dotado de fuerza jurídica obligatoria: la Comisión hizo una nueva declaración al Consejo, pero no adoptó ninguna decisión ni reglamento alguno con arreglo al artículo 189 del Tratado CEE. Ésta es la argumentación de Irlanda.

b) Para el Reino Unido, las decisiones impugnadas no están debidamente motivadas, como lo exige el artículo 190 del Tratado CEE.

c) Por último, algunos de los Estados miembros demandantes (Países Bajos, República Federal de Alemania y Reino Unido) consideran que la Comisión debía haber interpuesto un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, habida cuenta de que el procedimiento de liquidación de las cuentas del FEOGA no debe servir para sancionar económicamente violaciones del Derecho comunitario, máxime cuando dicho procedimiento no aparece rodeado de las mismas garantías procesales que los recursos por incumplimiento del artículo 169 del Tratado CEE.

164. Analicemos cada una de estas alegaciones.

165. En cuanto a la primera, creemos que su pertinencia ha de ser valorada en conexión con el argumento referente a la seguridad y la confianza jurídica. Puede admitirse que el hecho de que la declaración de la Comisión no se plasmara en un acto formalmente imperativo de los previstos en el artículo 189 del Tratado CEE reforzó las dudas que sobre su carácter obligatorio tenían los Estados interesados y, por tanto, su convicción de que de dicha declaración no se derivarían consecuencias económicas o de que se trataba de una mera «opinión».

166. En cuanto a la alegada falta de adecuada motivación de las decisiones impugnadas, la consideramos claramente improcedente. Como ha reconocido ya el Tribunal de Justicia,[25] la motivación no ha de estar explícitamente contenida en el propio texto de la decisión cuando de alguna otra manera sus destinatarios tengan de modo inequívoco conocimiento de la misma. En el caso de autos, además de los numerosos contactos bilaterales, la remisión al informe de síntesis que acompañaba a las decisiones resulta suficiente para dar a conocer a los Estados miembros la motivación de las decisiones en términos que les permitan alegar sus motivos de discrepancia ante el Tribunal de Justicia —y a este último valorarlos—.

167. Por último, por lo que se refiere al «vicio de procedimiento», la improcedencia de la alegación se hace patente con la mera lectura de los apartados de la ya citada sentencia de 7 de febrero de 1979 (asuntos acumulados 15 y 16/76).

168. En dicha sentencia se afirma que los dos procedimientos son independientes, que persiguen distintos objetivos y que están regulados por normas diferentes. En el caso del artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión dispone de la facultad discrecional de valorar el incumplimiento y de interponer un recurso contra el Estado infractor, o bien de renunciar a la acción cuando así resulte procedente; en el procedimiento de liquidación de cuentas dicha posibilidad no existe, y la Comisión debe limitarse a determinar la regularidad de las cuentas a la luz de las normas que establecen el reparto de las cargas financieras. Eso fue lo que la Comisión hizo en este caso, aunque las partes discrepen sobre el alcance de las normas en cuestión.

4. *El método seguido por la Comisión para el cálculo de la financiación denegada*

169. Algunos Estados demandantes —República Francesa, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania— no impugnan el método de cálculo adoptado por la Comisión.

170. Como no disponía de informaciones que le permitiesen determinar la cantidad de pescado, capturada con exceso sobre las cuotas, que había originado gastos, la Comisión consideró que, salvo prueba en contrario, la totalidad de las cantidades pescadas con exceso sobre las cuotas pudo haber ocasionado gastos a cargo del FEOGA.

171. Más tarde, en las comunicaciones que envió a los Estados miembros, la Comisión les explicó el método seguido y les instó a que, en el marco de la liquidación definitiva de las cuentas, comprobasen las cifras resultantes de ese cálculo «maximalista» y a que facilitasen los elementos que pudiesen conducir a un resultado diferente.

172. Segun la Comisión, todos los Estados miembros —con excepción de Dinamarca y del Reino Unido— hicieron amplio uso de esta posibilidad.

25 — Sentencia de 27 de enero de 1981, República Italiana/Comisión, 1251/79, Rec. 1981, pp. 205, 221 y 222.

173. La demandada considera que cualquier nueva impugnación de este punto en el marco de los presentes recursos habrá de ser considerada fuera de plazo, con arreglo al apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento.

174. A la luz de las conclusiones a que hemos llegado sobre los motivos de los recursos anteriormente analizados, creemos que no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie acerca de la pertinencia de este nuevo motivo.

175. Sin embargo, añadiremos algo al respecto.

176. En primer lugar, no nos parece pertinente la objeción aducida por la Comisión de que dicho motivo fue invocado por los demandantes fuera de plazo.

177. Es cierto que incumbe a los Estados miembros interesados demostrar que se reúnen los requisitos que el Derecho comunitario exige para obtener la financiación solicitada.

178. Pero creemos que el Reino Unido tiene razón cuando sostiene que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 49/83,[26] citada por la Comisión en apoyo de su tesis, confirma más bien que los Estados miembros siempre tienen la posibilidad de aportar al Tribunal de Justicia pruebas de que, de hecho, el gasto discutido ha sido realizado legalmente.

179. De lo contrario, sus derechos de defensa se verían seriamente comprometidos.

180. En cuanto al fondo, añadiremos que, partiendo del principio de que las cantidades pescadas con exceso sobre las cuotas y que hayan originado gastos no pueden ser financiadas por el FEOGA, no nos resulta evidente que la Comisión haya adoptado el enfoque más correcto para determinar el método de liquidación de las cuentas del FEOGA.

181. En el fondo, dicho método significa que los gastos en materia de intervención son imputados, en primer lugar, a la parte pescada con exceso sobre las cuotas y que, por consiguiente, no pueden ser financiadas por el FEOGA. De este modo, el FEOGA sólo financiaría los gastos de intervención en la medida en que las cantidades que dieran lugar a los gastos fuesen superiores a las cantidades de pescado capturadas con exceso sobre las cuotas establecidas.

182. De lo anterior puede resultar que queden excluidos de la financiación comunitaria tanto los gastos que se refieran a capturas excesivas como los relativos a capturas efectuadas dentro de los límites de las cuotas, es decir, cuando las mismas no se rebasan. Ahora bien, incluso en el contexto de una interpretación amplia de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70, nada autoriza la negativa a admitir en principio, salvo prueba en contrario, la financiación comunitaria de los gastos relativos a la pesca capturada dentro de los límites de las cuotas.

183. Esto quiere decir que, al basar sus cálculos en un principio incorrecto, la Comisión se apartó de su propia lógica y de la lógica que preside el sistema de financiación comunitaria de los gastos en el marco del funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados.

184. Y la Comisión lo hizo ciertamente —según ella misma ha confesado— por razones prácticas debido a la falta de datos sobre la observancia de las medidas de conservación por parte de los Estados miembros. Lo cual constituye una insuficiencia que en gran parte se deriva de la falta de mecanismos comunitarios de control, que una evolución del Derecho comunitario en este punto permitirá ciertamente establecer.

26 — Sentencia de 12 de julio de 1984, Gran Ducado de Luxemburgo/Comisión, Rec. 1984, p. 2931.

185. Sin embargo, a primera vista, se tiene la impresión de que las estadísticas mensuales enviadas a la Comisión por los Estados miembros permitirían relacionar, con mayor o menor rigor, los gastos de intervención con el ritmo de agotamiento de las cuotas, de manera que la Comisión pudiera detectar el momento a partir del cual se rebasaban las cuotas y de cuando los gastos en concepto de intervención se realizaban «con violación del Derecho comunitario».

186. No obstante, es verdad que la Comisión admitió toda prueba en contrario, y que varios Estados miembros hicieron uso de la posibilidad que se les ofrecía de convencer a la Comisión de que los gastos en concepto de intervención no se referían a cantidades pescadas con violación de las cuotas, dando lugar a que dicha institución rectificase sus cuentas.

187. Sin embargo, algunos Estados miembros no hicieron uso de esta posibilidad en el momento de la liquidación de cuentas.

188. Es preciso reconocer, sin embargo, que en este punto el material que obra en autos no nos facilita todos los elementos de información para permitirnos llegar a conclusiones indiscutibles sobre la regularidad de cada gasto, especialmente cuando se trata de intervenciones relativas a capturas «que no rebasan las cuotas» y dichas intervenciones sean el resultado de la influencia de las capturas irregulares sobre el mercado.

189. Por consiguiente, opinamos que, en caso de que el Tribunal de Justicia tuviese que pronunciarse sobre este motivo de los recursos, sería necesario solicitar a las partes aclaraciones complementarias e instarlas a pronunciarse más detalladamente sobre esta cuestión, que eventualmente podría reducir el importe de los gastos que se consideran realizados con violación de las normas comunitarias.

190. Sin embargo, consideramos oportuno afirmar desde ahora que nos parece algo imprecisa la alegación de los Países Bajos de que la fecha relevante para establecer una relación entre las cuotas y la financiación era la del 27 de julio de 1981, fecha de la declaración de la Comisión al Consejo, no estando sujetas a límite alguno las restituciones concedidas hasta entonces.

191. En efecto, si la referida relación se admitiese como tesis general, habría que tener en cuenta el hecho de que las cuotas establecidas por la Comisión en aquella fecha lo fueron para toda la campaña pesquera de 1981; así pues, lo decisivo no es, en principio, saber en qué fecha fueron establecidas las cuotas, sino el momento en que las cantidades pescadas rebasaron dichas cuotas.

192. El problema únicamente se plantearía en el supuesto de que la cuota asignada a un determinado país hubiese sido rebasada antes del 27 de julio; pero entonces la alegación basada en la seguridad jurídica robustecería la tesis de los Países Bajos.

III. Las decisiones relativas al ejercicio de 1982

193. Como ya vimos, en el año 1982 la situación jurídica presentó una diferencia substancial con respecto al ejercicio 1981.

194. Aunque tampoco este año llegó el Consejo a aprobar las propuestas de TAC y de cuotas formuladas por la Comisión, si adoptó medidas provisionales que fueron prorrogadas sucesivamente a lo largo de todo el año.

195. Por otra parte, el 25 de enero de 1983, el Consejo aprobó por fin los Reglamentos (CEE) nº 170/83 y nº 172/83, que establecieron, con efectos retroactivos, las TAC para 1982 y su correspondiente reparto entre los Estados miembros.

196. En cuanto a los argumentos de los demandantes, conviene tener en cuenta, en primer lugar, que en el asunto 239/86 (a semejanza de lo que hizo en el asunto 325/85) Irlanda niega la competencia de la Comisión para atribuir valor imperativo alguno a sus propuestas de TAC y de cuotas.

197. Por las razones ya expuestas sobre este motivo en relación con los recursos anteriores, es dudoso que la falta de aprobación por el Consejo de las medidas de conservación que le correspondía adoptar haya sido suplida por la Comisión de manera regular, es decir, siguiendo el procedimiento de concertación antes descrito.

198. Es cierto que, como ya se ha dicho, el Consejo adoptó, en 1982, una serie de medidas provisionales; no obstante, estas medidas se limitaron a determinar con carácter indicativo que fuesen *tenidas en cuenta* las propuestas de la Comisión, pero sin conferirles inequívocamente fuerza jurídica obligatoria.

199. En cualquier caso, el argumento de Irlanda resulta menos convincente ahora que en el asunto 325/85, puesto que ha de confrontarse además con la alegación de la Comisión de que la aprobación de las TAC y de las cuotas por el Reglamento (CEE) nº 172/83 con efectos retroactivos podría haber subsanado todos los vicios.

200. Por su parte, la posición de los Países Bajos en el asunto 237/86 es, a este respecto, diferente de la de Irlanda. Los Países Bajos manifiestan en su recurso que adoptaron, para 1982, una limitación nacional de las capturas, basada en las más recientes propuestas de la Comisión, y que la cuota nacional para la pesca de la caballa se fijó, en definitiva, en una cantidad que contaba con la aprobación de la Comisión.

201. No obstante, como la Comisión decidió rechazar la financiación de un importe de 13 317 224 HFL, correspondiente a las restituciones a la exportación de caballa que, según ella, habían sido concedidas con violación de las cuotas establecidas, los Países Bajos interpusieron el presente recurso para impugnar que, en el marco de la liquidación de las cuentas del FEOGA, pudiesen derivarse consecuencias pecunarias de la violación de aquellas cuotas, suponiendo que esta violación pudiese ser probada. Los Países Bajos alegan, esencialmente, que: a) las medidas de conservación, basadas principalmente en consideraciones de carácter biológico, son absolutamente distintas de la política de mercado; b) ni el Reglamento (CEE) nº 100/76 ni el Reglamento 3796/81, relativo a la organización común de mercados, contienen restricción alguna en lo que se refiere a las cantidades de pescado para las que pueden concederse restituciones a la exportación, puesto que, aunque existiesen, tales restricciones resultarían inaplicables al no poder ser controladas; c) que el Reglamento (CEE) nº 729/70 únicamente supedita la financiación de los gastos por el FEOGA a su conformidad con las normas sobre organización común de mercados, por lo que la posición de la Comisión equivale a extender erróneamente esos criterios a otros elementos de Derecho comunitario totalmente ajenos al funcionamiento del mercado, y d) por consiguiente, las TAC y las cuotas propuestas por la Comisión para 1982 no deben ser consideradas, a estos efectos, como normas comunitarias en el sentido del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 729/70.

202. A este respecto, nos remitimos a las consideraciones que hemos hecho sobre el

segundo motivo de los recursos interpuestos contra las decisiones relativas a 1981.

203. A nuestro modo de ver, la relación existente entre las medidas de conservación y la organización común de mercados no permite, en principio, excluirlas del elenco de normas comunitarias cuya observancia es, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 729/70, requisito para que el FEOGA financie los gastos.

204. Sin embargo, la situación jurídica que prevalecía en 1982 (como también en 1981) no era adecuada para llevar a los agentes económicos y a los Estados miembros al convencimiento de la existencia de aquella relación entre la observancia de las cuotas y la financiación por parte del FEOGA.

205. Conviene tener en cuenta, además, que el Reglamento (CEE) nº 3796/81 sólo estableció, el 29 de diciembre de 1981, esa relación expresa en lo que se refiere a las retiradas del mercado, excluyendo de sus disposiciones las restituciones a la exportación, a las cuales se circunscribe el recurso de los Países Bajos. Como lo ha reconocido la propia Comisión, las enormes dificultades de control explican en gran medida la prudencia del legislador, no habiendo razones para que en este aspecto la Comisión sea más exigente con los Estados miembros que con ella misma.

206. Así pues, en la medida en que la seguridad jurídica distaba mucho de estar garantizada en 1982 y en que la Comisión no consiguió demostrar que fuese posible controlar las cuotas en lo que se refiere a las restituciones a la exportación, procede estimar el recurso de los Países Bajos.

207. Algo semejante diremos en relación con el recurso interpuesto por Irlanda, que también invoca a este respecto, de modo expreso, la violación de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

208. Es verdad que, como hemos visto, el contexto de la argumentación es ahora algo diferente del de 1981. Máxime cuando, en el caso de Irlanda, el recurso no sólo versa sobre los gastos resultantes de restituciones a la exportación, sino también sobre los gastos relacionados con la retirada de pescado del mercado. Ahora bien, si en cuanto a los primeros resulta posible aplicar (como en el caso de los Países Bajos) el argumento basado en el texto del apartado 2 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 3796/81, ya no se puede decir lo mismo en cuanto a las intervenciones.

209. Más aquí, la inseguridad jurídica de la que Irlanda puede quejarse se deriva de la incertidumbre en cuanto a la existencia de normas comunitarias imperativas cuyo incumplimiento debiera sancionarse con la negativa a la financiación por el FEOGA.

210. En efecto, recuérdese que, a pesar de la declaración de la Comisión de 21 de julio de 1982 y de las decisiones provisionales del Consejo, y a pesar también de la novedad representada por el Reglamento (CEE) nº 3796/81 (publicado el 31 de diciembre de 1981, para que fuese aplicable a partir del 1 de junio de 1982 [27]), la verdad es que las TAC y las cuotas únicamente fueron fijadas en enero de 1983 por el Reglamento (CEE) nº 172/83, sin que, además, la retroactividad que estableció este Reglamento estuviese prevista por el Reglamento (CEE) nº 170/83, que constituía su fundamento jurídico.

27 — El hecho, invocado por Irlanda, de que el Reglamento (CEE) nº 1865/82 del Consejo, de 28 de junio de 1982 (DO L 206 de 24.7.1982, p. 1), haya suspendido la aplicación de los artículos 13 y 14 del Reglamento (CEE) nº 3796/81, no modifica en nada la situación, ni los argumentos que, para el ejercicio 1982, pueden resultar de este último Reglamento: el apartado 2 del artículo 26 no fue tocado, ni su ejecución suspendida, aplicándose por tanto desde el 1 de junio de 1982 la norma en él contenida a los preceptos del Reglamento (CEE) nº 3796/81 que no fueron suspendidos por el Reglamento (CEE) nº 1865/82 (concretamente los artículos 8 y 16 a 18) y, eventualmente, al mismo artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 100/76, que el Reglamento (CEE) nº 1865 puso nuevamente en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982.

211. A lo largo del año, se instó simplemente a los Estados miembros a *tener en cuenta* las propuestas de TAC presentadas por la Comisión que, por lo demás, no incluían el reparto de las capturas entre los Estados miembros.

212. En esas condiciones, incluso recordando la necesaria prudencia en materia de conservación de los recursos y la responsabilidad de los Estados miembros a la luz del artículo 5 del Tratado CEE, no parece que pueda exigirse que dichos Estados hiciesen observar en la campaña pesquera de 1982, una cuota que no podían adivinar, ni siquiera ponderando las propuestas de la Comisión.

213. En estas circunstancias, no puede afirmarse, desde el punto de vista de Irlanda, que en 1982 existiesen normas claras y precisas cuya violación permitiera rechazar la financiación de las intervenciones con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70.

214. Añadamos una palabra más sobre otra cuestión suscitada por el Gobierno de los Países Bajos. Dicho Gobierno alega, con carácter subsidiario, que la Comisión no tuvo en cuenta en sus cálculos las cantidades de pescado procedentes de zonas que no estaban sometidas al régimen de cuotas (40 501 toneladas de caballa, según la administración de los armadores).

215. La Comisión pone en tela de juicio la fiabilidad de los datos numéricos facilitados por los Países Bajos y explica que no resultaba pertinente la respuesta a una pregunta parlamentaria sobre la que los Países Bajos también basaban su argumentación, puesto que versaba sobre la pesca de caballa en general y no sólo por los pescadores de la Comunidad, sin referirse para nada a la parte de los Países Bajos en las capturas provinientes de aguas no comunitarias.

216. Si el Tribunal de Justicia tuviese que pronunciarse sobre este aspecto de la cuestión, sería sin duda necesario pedir aclaraciones y elementos probatorios complementarios que permitiesen a los Países Bajos fundamentar su posición, en el marco de las normas habituales sobre carga de la prueba.

IV. Conclusión

217. En virtud de todo lo expuesto, proponemos en síntesis al Tribunal de Justicia que:

a) estime los recursos interpuestos por Irlanda (asunto 325/85), República Francesa (asunto 336/85), Reino Unido (asunto 346/85) y Dinamarca (asunto 348/85), relativos a las decisiones sobre liquidación de cuentas para 1981, con base en que no se puede considerar que existiesen normas comunitarias obligatorias sobre TAC y cuotas que tuviesen que ser imperativamente cumplidas por los Estados miembros;

b) subsidiariamente en cuanto a los mismos recursos y con carácter principal en cuanto a los recursos de los Países Bajos (asuntos 326/85 y 237/86), de la República Federal de Alemania (asunto 332/85) y de Irlanda (asunto 239/86), los declare procedentes por violación del principio de seguridad jurídica;

c) que, en consecuencia, anule parcialmente las decisiones recurridas, conforme a las pretensiones formuladas por los demandantes.

218. En el supuesto de que estos criterios orientadores no fuesen aceptados por el Tribunal de Justicia, creemos que sería necesario volver a abrir el procedimiento, solicitando aclaraciones y medios de prueba complementarios que permitan controlar la exactitud de los cálculos de la Comisión, y, por lo tanto, de los resultados impugnados de la liquidación de cuentas.

219. De conformidad con nuestra conclusión principal, consideramos que las costas de los procesos deben correr a cargo de la Comisión (apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento), excepto las relativas al asunto 326/85, en el que cada una de las partes deberá cargar con sus propias costas, dado que en dicho asunto no se solicitó la condena en costas de la parte demandada.