CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 1 de octubre de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente recurso pretende la anulación parcial de las Decisiones 85/465/CEE y 85/466/CEE de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativas a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino Unido respecto a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Garantía», durante los ejercicios financieros 1980 y 1981, respectivamente (DO L 267 de 9.10.1985, pp. 49 y ss.).

2. El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que declare nulas estas dos Decisiones en la medida en que se niegan a imputar al FEOGA sumas por un total de 2 859 606,92 y 2 276 421,59 UKL, respectivamente, correspondientes a gastos realizados en concepto de subvenciones a la mantequilla destinada al consumo directo, de almacenamiento público de leche desnatada en polvo, de ayuda a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación animal, y de restituciones a la exportación.

3. Para denegar la financiación de los gastos citados, la Comisión se basó en los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, de 28.4.1970, p. 13; EE 03/03, p. 220), en virtud de los cuales sólo se financiarán con cargo al FEOGA las restituciones a la exportación a terceros países y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas». En efecto, dice la Comisión, las sumas de que se trata supusieron un incremento de los gastos del FEOGA motivados precisamente por prácticas ilegales de los Milk Marketing Boards (MMB) británicos, que consistían:

a) en la diferenciación del precio de la leche entera según las modalidades de comercialización de la mantequilla obtenida a partir de esta leche y según la utilización de la leche desnatada que queda después de la fabricación de mantequilla o nata, y

b) en la diferenciación del precio de la leche entera según que determinados productos terminados obtenidos a partir de esta leche se vendan en el interior o en el exterior de la Comunidad.

4. El Reino Unido opone a la Comisión un conjunto de motivos y alegaciones que, de acuerdo con el orden en que se presentan en la demanda (véase exposición sucinta en la página 23), pueden reagruparse en cuatro apartados, cada uno de ellos con carácter subsidiario respecto al precedente.

1) Las diferenciaciones de los precios aplicados por los MMB no son incompatibles con el Derecho comunitario.

2) La Comisión no ha logrado probar satisfactoriamente la existencia de un vínculo de causa a efecto entre dichas prácticas y los gastos excluidos de la financiación comunitaria.

3) Tampoco ha proporcionado una valoración exacta y convincente de los gastos en cuestión.

* Traducido del francés.

4) No ha estimado los ahorros realizados en otros gastos, ni el hecho de que no se haya producido ningún aumento global de los gastos comunitarios.

5. Finalmente, el Reino Unido alega además dos motivos fundados respectivamente en la violación de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica (5) y en una insuficiente motivación de las Decisiones impugnadas (6).

1. En cuanto a la incompatibilidad con el Derecho comunitario de las prácticas de los MMB en materia de precios

6. Las prácticas de los MMB mencionadas anteriormente bajo la letra a) fueron objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1986 (Comisión contra Reino Unido, Rec. 1986, p. 3581, 23/84), mientras que las mencionadas bajo la letra b) son objeto, entre las mismas partes, del asunto 428/85 (sentencia de 27 de abril de 1988).

7. En su sentencia de 2 de diciembre de 1986, el Tribunal de Justicia decidió que:

«al autorizar a los Milk Marketing Boards:

1) a aplicar un sistema de doble precio para la leche entera utilizada para fabricar mantequilla según se destine, por una parte, a ser vendida como mantequilla de intervención o mantequilla a granel o, por otra parte, como mantequilla en raciones vendida al por menor,

2) a aplicar precios diferenciados para la leche entera utilizada para fabricar mantequilla y nata de leche, según que la leche desnatada obtenida en esta fabricación se utilice como alimento para los animales o se transforme en polvo de leche desnatada,

el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 del Reglamento nº 1422/78 del Consejo, de 20 de junio de 1978, y del artículo 6 del Reglamento nº 1565/79 de la Comisión, de 25 de julio de 1979».

8. En mis conclusiones de 15 de abril de 1986 en este mismo asunto, expresé la opinión de que el Reino Unido había incurrido también en un incumplimiento, al aplicar una diferenciación del precio de la leche entera utilizada para fabricar mantequilla y nata de leche según que la leche desnatada obtenida en esta fabricación fuera utilizada para producir polvo de leche o caseínas y caseinatos. Como el Tribunal de Justicia consideró inadmisible esta imputación, no se pronunció al respecto sobre el fondo.

9. En el presente asunto mantengo esta conclusión, tanto más cuanto que el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia, en lo que se refiere a la diferenciación del precio de la leche entera aplicado en la hipótesis de que la leche desnatada se utilice como alimento para animales, es totalmente aplicable al caso de las caseínas o caseinatos (apartado 57 de la sentencia de 2 de diciembre de 1986, 23/84, citada anteriormente).

10. Lo esencial, por otra parte, es que la diferenciación del precio de la leche entera según la utilización de la leche desnatada que queda después de la fabricación de mantequilla o nata no constituye una diferenciación según el destino de la *leche*, única autorizada con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 9 del reglamento nº 1422/78 del Consejo,[1] sino según la utilización de un *producto distinto de la leche*, en este caso la *leche desnatada* (véanse apartados 30 a 32

1 — Reglamento nº 1422/78 del Consejo, de 20 de junio de 1978, relativo a la concesión de determinados derechos especiales a las organizaciones de productores de leche en el Reino Unido (DO L 171 de 28.6.1978, p. 14; EE 03/14, p. 158).

de la sentencia de 2 de diciembre de 1986). Esta diferenciación, pues, constituye indiscutiblemente una infracción del Derecho comunitario.

11. Lo anterior se aplica igualmente a la diferenciación del precio de la leche entera según el destino geográfico de algunos productos obtenidos a partir de esta leche.

12. En efecto, la diferenciación del precio de la leche entera según que la mantequilla u otro producto fabricado a partir de esta leche se venda en el mercado comunitario o mundial no es función exclusivamente de la utilización de la leche por su comprador, sino de la que los comerciantes o exportadores hagan de los productos obtenidos a partir de la leche entera.

13. Por otra parte, en la vista del 9 de julio de 1987, el Tribunal de Justicia fue informado de que el Reino Unido había aceptado finalmente al punto de vista defendido por la Comisión en el asunto 428/85, y que acataba en lo sucesivo que semejante diferenciación en el precio de la leche era contraria al Derecho comunitario.

14. Por consiguiente, podemos dar por cierto que las prácticas por las que la Comisión rechazó parcialmente la liquidación de cuentas presentadas por el Reino Unido relativas a los ejercicios 1980 y 1981, constituían efectivamente infracciones del Tratado.

2. En cuanto a la existencia de un vínculo de causa a efecto entre dichas infracciones y los gastos excluidos de la financiación comunitaria

15. Según el Reino Unido, corre a cargo de la Comisión la prueba de que las prácticas discutidas han generado de modo directo e inevitable un incremento de los gastos y la justificación de los importes cuya financiación rechaza. La parte demandante estima, pues, que la *carga de la prueba* incumbe por entero a la Comisión y ésta lo rechaza.

16. En mi opinión, la respuesta a esta cuestión se puede encontrar en el mismo sistema de financiación de la política agrícola común, establecido por el Reglamento nº 729/70 del Consejo, especialmente en lo que se refiere a los gastos que corresponden a la sección «Garantía» del FEOGA.

17. En virtud del apartado 2 del artículo 4 de este Reglamento, la Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para los gastos citados en los artículos 2 y 3. Con arreglo a la letra a) del apartado 2 del artículo 5, lo hace a través de avances (léase «anticipos»), cuyo detalle establece el Reglamento nº 3184/83 de la Comisión, de 31 de octubre de 1983, relativo al sistema de anticipos para los gastos financiados con cargo a la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (DO L 320 de 17.11.1983, p. 1; EE 03/29, p. 91).

18. Por lo tanto, son los servicios y organismos designados por los Estados miembros los que han de proceder al pago de dichos gastos.

19. En virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, los Estados miembros transmitirán periódicamente a la Comisión las cuentas anuales acompañadas de los documentos justificativos necesarios para la comprobación de las operaciones financiadas. El detalle de cómo han de presentarse y transmitirse estos documentos lo regula el Reglamento nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía» (DO L 186 de 16.8.1972, p. 1; EE 03/06, p. 70). A partir de estos datos, la Comisión adopta las decisiones de liquidación de cuentas reguladas por la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70.

20. Ahora bien, los Estados miembros sólo pueden proceder al pago, naturalmente, de las operaciones que reúnan efectivamente los requisitos que dan derecho a la financiación por el FEOGA.

21. En efecto, en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, los Estados habrán de asegurarse de la efectividad y de la conformidad a Derecho de las operaciones financiadas. Como el Tribunal de Justicia subrayó especialmente en su sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor GmbH contra Alemania, asuntos acumulados 205 a 215/82, Rec. 1983, p. 2633, este artículo no hace sino confirmar expresamente una obligación que incumbe ya a los Estados miembros en virtud del principio de cooperación enunciado en el artículo 5 del Tratado (apartado 42) y que es garantizar en sus territorios la ejecución de las normas comunitarias, especialmente en el ámbito de la política agrícola común (apartado 17).

22. A continuación, se deduce de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 que sólo se financiarán con cargo al FEOGA las restituciones a la exportación concedidas y las intervenciones emprendidas «*según las normas comunitarias* en el marco de la organización común de los mercados agrícolas». El Tribunal de Justicia dedujo de ello, especialmente en su sentencia de 7 de febrero de 1979 (Países Bajos contra Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245), que:

«estos preceptos sólo permiten a la Comisión imputar al FEOGA las sumas pagadas de conformidad con las *normas establecidas en los diferentes sectores* de los productos agrícolas, dejando a cargo de los Estados miembros cualquier otra suma pagada, *especialmente las sumas que las autoridades nacionales han estimado equivocadamente que estaban autorizadas en el marco de la organización común de mercados*» (apartado 8).

23. Por otra parte, el Tribunal de Justicia precisó en repetidas ocasiones [2] que:

«el objeto de una Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de las cuentas en concepto de gastos financiados por el FEOGA es declarar y reconocer que los servicios nacionales han efectuado los gastos de conformidad con los preceptos comunitarios».

24. Incumbe, pues, a los Estados miembros, únicos que disponen de todos los datos relativos a las operaciones emprendidas y a los pagos correspondientes, justificar la conformidad a derecho y la fundamentación de los gastos. Están obligados, además, a conservar los documentos justificativos de los gastos financiados por el FEOGA por lo menos hasta la terminación del proceso de control por las instancias comunitarias (véase el tercer considerando y el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1723/72).

25. Esto es lo que el Tribunal de Justicia dio a entender claramente en su sentencia de 12 de julio de 1984 (Luxemburgo contra Comisión, 49/83, Rec. 1984, p. 2931), cuando declaró que, para conseguir la financiación por el FEOGA de determinados gastos relativos a ayudas para el almacenamiento privado de vinos de mesa, el Estado miembro en cuestión estaba obligado a demostrar que se habían respetado efectivamente las condiciones de concesión de estas ayudas (véanse los apartados 28, 29 y 30). Asimismo, en sus sentencias de 27 de febrero de 1985 (Italia contra Comisión, 55/83 y 56/83, Rec. 1985, pp. 683 y 703), declaró que sólo pueden ponerse a cargo del FEOGA los gastos que el organismo de intervención nacional pueda demostrar que se

2 — Véanse como ejemplo las sentencias de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321, apartado 9, y de 14 de enero de 1981, Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, p. 21, apartado 8.

han efectuado de conformidad con las disposiciones del Derecho comunitario (véanse los apartados 24 y 25).

26. Si el Estado miembro en cuestión no consigue realizar esto, la Comisión no tiene otro remedio que negarse a imputar estos gastos al FEOGA. En su sentencia de 7 de febrero de 1979 (Francia contra Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321), el Tribunal de Justicia, en efecto, decidió expresamente que:

«el procedimiento de liquidación de las cuentas [...] contempla, también en el estado actual del Derecho comunitario, [...] la distribución correcta entre los Estados miembros y la Comunidad de las cargas financieras resultantes de la política agrícola común, y la Comisión sólo tiene, a este respecto, un poder discrecional que le permite establecer excepciones frente a las normas que regulan esta distribución de las cargas» (apartado 28).

27. El Reino Unido mantiene sin embargo que el problema se plantearía en términos diferentes en los casos en que, como en el presente, la negativa de la Comisión no se basa en la infracción de las normas que regulan directamente los gastos en cuestión, sino en el incumplimiento de preceptos más fundamentales del Derecho comunitario. En dichos asuntos, que el Estado miembro demandante califica de «secundarios», dado que en ellos concurren los requisitos «primarios» de financiación por el FEOGA, incumbirá a la Comisión demostrar la existencia de un vínculo de causalidad entre la infracción de normas en cuestión y los gastos cuya financiación rehúsa.

28. Ahora bien, opino que, en el caso de autos, la cuestión de sobre quién recae la carga de la prueba constituye en realidad un falso problema.

29. El Reino Unido interpuso sus demandas de liquidación de las cuentas basándose con toda evidencia en su propia tesis, según la cual las diferenciaciones de precios realizadas eran conformes a la normativa comunitaria aplicable a los Milk Marketing Boards, y la conformidad a derecho de los gastos producidos no podía suscitar crítica, puesto que se había demostrado, por otra parte, que sin duda se habían producido y que las ayudas o las restituciones en cuestión se habían concedido en observancia de las disposiciones aplicables.

30. La Comisión, por su parte, mediante la apertura de dos procedimientos por infracción y su sujeción al Tribunal de Justicia, tomó la iniciativa para hacer declarar que la normativa sobre los MMB, en realidad, no se había respetado. La exactitud del punto de vista de la Comisión fue confirmada por el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la diferenciación de precios en el mercado interior y admitida por el Reino Unido en lo que se refiere a la diferenciación de precios a la exportación a terceros países.

31. Por otra parte, la Comisión se esforzó en demostrar, aportando cifras, que las infracciones en cuestión habían provocado distorsiones de competencia y dado lugar a una evolución económica diferente de la que se habría producido sin tales infracciones y que, por consiguiente, también habían implicado para el FEOGA cargas diferentes de las que normalmente hubiese debido atender. *En realidad, pues, la Comisión ha cargado con la prueba.* Otra cuestión es si su demostración es lo bastante convincente, lo que constituye un problema distinto que debe resolver el Tribunal de Justicia, especialmente a la luz de los argumentos en contrario aducidos por el Reino Unido.

32. Como en lo sucesivo no se puede ya discutir lo fundado del razonamiento de la Comisión —es decir, que las prácticas de los MMB en materia de precios son contrarias a derecho— son admisibles únicamente los argumentos del Reino Unido en el sentido de que las infracciones discutidas no tienen incidencia financiera sobre el FEOGA o que esta incidencia es diferente de la calculada por la Comisión.

33. El problema se ciñe pues a saber cuál de las dos partes suministró los elementos de prueba más convincentes en apoyo de sus tesis.

3. En cuanto a la valoración de los gastos no admitidos a la financiación comunitaria

34. Para precisar los gastos que se negó a imputar al FEOGA, la Comisión siguió, para cada una de las diferentes categorías de medidas, un razonamiento en varias etapas consistente en determinar sucesivamente:

1) a qué nivel se habría fijado el precio de la leche en defecto de diferenciación de precios;

2) en qué medida el comprador de la leche habría repercutido el alza o la baja del precio de la leche sobre los diferentes operadores económicos sucesivos hasta el consumidor final;

3) qué incidencia habría tenido esta alza o esta baja, a partir de una supuesta elasticidad de precios a la demanda, sobre el consumo, la utilización y la exportación de los productos transformados en cuestión;

4) el importe de los gastos así generados en concepto de las diferentes medidas de intervención en cuestión (ayudas para la mantequilla de consumo, costes de almacenamiento público de la leche desnatada en polvo, ayudas para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de animales) y en concepto de restituciones a la exportación.

35. Para el Reino Unido, no se trata más que de complejas series de hipótesis que entran en la pura «especulación retrospectiva», ninguna de ellas defendible, de manera que no podrían constituir una base jurídica suficiente para la decisión denegatoria de la Comisión. ¿Qué se debe pensar al respecto?

36. Es seguro, en primer lugar, como ya subrayé en mis conclusiones en el asunto 23/84, que, por la misma fuerza de las cosas, es imposible una estimación exacta de lo que habría pasado si se hubiera aplicado otro sistema de precios.

37. Las mismas partes están de acuerdo en ello, pero únicamente en la medida en que les resulta conveniente. En sus respuestas a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia para saber en qué medida los datos estadísticos relativos a los años 1984, 1985 y 1986, en que se abandonaron las diferenciaciones de precios en cuestión, confirman o invalidan las hipótesis formuladas por la Comisión, las partes se ven obligadas a reconocer que «las indicaciones obtenidas no pueden ser consideradas objetivamente indicios reveladores de lo que habría sido la situación si hubiera funcionado en 1980 y 1981 un sistema de precio único» (Comisión, p. 3) o que «es aventurado querer sacar conclusiones definitivas de lo que habría podido ser la situación [...] en 1980 y 1981 si el precio de la leche para estos años se hubiera fijado al nivel del precio [...]» preconizado por la Comisión (Reino Unido, apartado 3.2).

38. Hay que reconocer a continuación que, si bien la Comisión se esfuerza en presentar un razonamiento económico, sin duda hipotético pero coherente, el Reino Unido se limita a criticar este razonamiento y a presentarlo como «inverosímil, dudoso, improbable» sin dedicarse en modo alguno a demostrar con la ayuda de cifras alternativas lo que, en su opinión, habría pasado efectivamente si las prácticas ilegales en materia de precios no hubieran existido. Por mi parte, he llegado a la conclusión de que el Reino Unido no ha logrado demostrar de manera convincente que la Comisión, al esforzarse en precisar las consecuencias financieras probables de las prácticas en cuestión, haya utilizado criterios económicos poco razonables o se haya basado en supuestos poco realistas.

39. Por otro lado, no es seguro que la Comisión tenga razón en lo que se refiere al conjunto de suposiciones y extrapolaciones por ella efectuadas. Parece además que ella misma es consciente de este hecho, puesto que nos dice que «dado que los cálculos efectuados son teóricos, las hipótesis que se han hecho no son necesariamente las únicas posibles» (dúplica, p. 2).

40. Nos encontramos, por consiguiente, en presencia de una situación prácticamente idéntica a la que caracterizaba el asunto 16/76 (Francia contra Comisión, asunto acumulado al asunto 15/76, y que fue objeto, con este último, de una sentencia única de fecha 7 de febrero de 1979, Rec. 1979, p. 321), en la que el Tribunal de Justicia se encontró igualmente ante la imposibilidad de establecer con certeza lo que habría sucedido si no se hubieran adoptado determinadas medidas nacionales. Se trataba, en el caso de autos, de las ayudas nacionales que el Gobierno francés había establecido como complemento a las ayudas comunitarias destinadas a la destilación de vino. En este asunto, el Gobierno francés entendía que, del conjunto de las cantidades de vino para destilar, únicamente la parte de la ayuda cubierta por la ayuda adicional francesa habría debido denegarse por la Comisión, mientras que la parte correspondiente al porcentaje fijado por la normativa comunitaria debía acogerse a la financiación del FEOGA.

41. En su citada sentencia de 7 de febrero de 1979, el Tribunal de Justicia declaró que:

«es imposible comprobar en qué medida el efecto total de las medidas combinadas comunitaria y nacional se debe a uno u otro componente» y especialmente «establecer con certeza qué cantidades de vino se habrían destilado en Francia, en la hipótesis de que no se hubiera adoptado la medida nacional» (apartados 32 y 33).

Concluyó que:

«en estas circunstancias, la Comisión no ha tenido otra opción que rechazar la financiación por el FEOGA de los gastos efectuados por las autoridades francesas» (apartado 35).

42. Tras haber presentado este asunto, en un primer momento, como un asunto «secundario» comparable al presente (demanda, apartados 5.6. y 5.7.), el Reino Unido mantiene en su réplica (apartados 3.5. y 5.22) que teniendo en cuenta la existencia de un «vínculo manifiesto entre la ayuda nacional directa pagada por la República francesa y el incremento de los gastos a cargo del FEOGA [...] la Comisión no te-

nía [...] necesidad [...] de emprender una valoración de la incidencia económica de la infracción cometida por Francia para determinar si había habido un incremento de los gastos en cuestión».

43. A mi entender, esta afirmación merece por lo menos ser matizada. En efecto, no había duda de que la ayuda nacional francesa había generado gastos suplementarios. Sin embargo, estos gastos no habían podido ser precisados exactamente ni siquiera estimados aproximadamente. Precisamente por esta razón, el Tribunal de Justicia entendió que la Comisión había denegado acertadamente la imputación al FEOGA de la *totalidad* de los gastos ocasionados, comprendidos los correspondientes a las cantidades de vino que se habrían destilado aun sin una ayuda nacional suplementaria y cuyo nivel, eventualmente, habría podido determinarse por medio de una evaluación económica hipotética.

44. En la línea de esta sentencia, la Comisión hubiera podido rechazar la liquidación de la totalidad de las partidas de las cuentas del FEOGA afectadas por la aplicación de los precios diferenciados de la leche, una vez que hubiera probado que dichos precios habían causado una perturbación del funcionamiento normal de los mecanismos financieros de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos. Sin embargo, la Comisión no fue tan lejos, sino que procedió a las complejas evaluaciones económicas descritas en el informe para la vista, llegando así a denegar la financiación de 5 millones de UKL en lugar de 300 millones (dúplica, apartado 1).

45. Recordemos también que en otras ocasiones el Tribunal de Justicia admitió que la negativa a financiar determinadas operaciones podía hacerse por decirlo así de una manera global, tomando como base únicamente la comprobación de que tales operaciones eran contrarias a derecho.

46. Se trata de asuntos[3] en los cuales el Tribunal de Justicia ratificó la negativa de la Comisión a financiar con cargo al FEOGA algunos gastos por la única razón de que no se habían observado simples formalidades de prueba, sin preocuparse de saber si este incumplimiento de los preceptos aplicables del Derecho comunitario había generado efectivamente gastos injustificados en cuanto al fondo. El Tribunal de Justicia excluyó expresamente que incluso la regularización *a posteriori* de dichas formalidades de prueba[4] o el empleo de medios de prueba distintos de los previstos[5] puedan invalidar la negativa de la Comisión a cargar los gastos al FEOGA. Fiel a la misma lógica, se negó igualmente a conceder ninguna relevancia al hecho de que hubiera podido ser más eficaz eventualmente un sistema nacional de control, distinto del sistema previsto por la legislación comunitaria.[6]

47. La conclusión que se deduce de estas sentencias no me parece que quede contradicha por las sentencias de 27 de febrero de 1985 (Italia contra Comisión, 55/83 y 56/83, Rec. 1985, pp. 683 y 703) como alega la parte demandante.

48. Estos asuntos se referían a una medida fiscal italiana que la Comisión consideraba contraria a la organización común del mer-

3 — Véanse como ejemplo las sentencias de 27 de febrero de 1985, Italia/Comisión, 55/83 y 56/83, Rec. 1985, pp. 683 y 703, apartado 21. Me remito por otra parte a las sentencias de 15 de marzo de 1983, Italia/Comisión, 61/82 y 62/82, Rec. 1983, pp. 655 y 687, en las cuales el Tribunal de Justicia no tuvo en cuenta la alegación del Gobierno italiano de que «en definitiva, más allá de eventuales lagunas de forma, se pagó la ayuda para un almacenamiento efectivo y real, para el cual se habían efectuado anteriormente todos los controles necesarios»(Rec. 1983, pp. 667 y 697).

4 — Véase sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321, apartado 11.

5 — Véase sentencia de 7 de febrero de 1979, Alemania/Comisión, 18/76, Rec. 1979, p. 343, apartados 20 y 22.

6 — Véase sentencia de 14 de enero de 1981, Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, p. 21, apartado 10.

cado vitivinícola porque, en su opinión, podía influir en el proceso de formación de precios, comprometer la igualdad de trato entre los operadores económicos y modificar las condiciones de competencia (apartado 10).

49. El Tribunal de Justicia recordó en primer lugar que, en el estado actual del Derecho comunitario, y dadas las competencias que conservan los Estados miembros en materia fiscal, únicamente constituían una infracción al Derecho comunitario las medidas nacionales que pudieran perturbar el funcionamiento de los mecanismos previstos por las organizaciones comunes de mercado y, especialmente, ejercieran una influencia sensible sobre el nivel de los precios de mercado (apartados 11 y 12).

50. Ahora bien, precisamente porque no se deducía de los autos ni de los debates que la medida italiana en cuestión hubiera ejercido influencia sobre los precios de mercado del alcohol de vino ni que pudiera poner en cuestión las finalidades y el funcionamiento de la organización común del mercado vitivinícola, el Tribunal de Justicia anuló finalmente la decisión por la que la Comisión se negaba a poner a cargo del FEOGA los gastos realizados por el organismo de intervención (apartado 16).

51. En el presente asunto, por el contrario, las prácticas de los MMB han sido contrarias al Derecho comunitario y a la vez han perturbado el funcionamiento normal de la organización común de mercados. A partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión se habría podido negar a cargar con la totalidad de los gastos de las partidas en que dichas prácticas se incluyen. Al esforzarse en precisar lo mejor posible los gastos debidos a las prácticas de los MMB y al limitarse a rechazar la financiación de estas sumas, la Comisión adoptó, en mi opinión, una decisión razonable que no estaría justificado anular.

4. En cuanto a la falta de un aumento global neto de los gastos comunitarios

52. Según el Reino Unido, la Comisión sólo dedujo del razonamiento hipotético aplicado, una parte de sus conclusiones inevitables: si, por una parte, tenía en cuenta un incremento de los gastos, tenía que tener en cuenta, por otra, las economías que se producirían forzosamente de ser correctas sus propias hipótesis.

53. El informe para la vista, en el apartado III.4, cita ejemplos de las economías a que se refiere el Reino Unido y debo confesar al Tribunal que el caso de la leche desnatada me ha impresionado bastante.

54. Si el Reino Unido hubiera aplicado un precio más bajo a la leche desnatada destinada a la alimentación de los animales, nos dice la Comisión, la ayuda concedida a este efecto habría sido más eficaz y los animales habrían consumido importantes cantidades adicionales de leche desnatada. Por el contrario, esta leche hubo de transformarse en polvo, para ser almacenada a continuación y obtener otros tipos de ayudas.

55. El Reino Unido replica que si se hubiera destinado a los animales más leche desnatada líquida, las sumas adicionales que hubieran debido aplicarse a la ayuda para la alimentación animal habrían superado con creces las que la Comisión se niega a asumir. Las prácticas de los MMB han permitido al FEOGA, por consiguiente, hacer economías.

56. Con toda probabilidad, este razonamiento es exacto, pero ¿es preciso, sin embargo, sacar de ahí la consecuencia de que la Comisión se equivocó al negarse a que las sumas en cuestión se cargaran al FEOGA? La respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa si el objeto de la negativa de liquidación de las cuentas es únicamente hacer que los Estados miembros carguen con los *incrementos netos de las cargas del FEOGA* que sean consecuencia de prácticas no conformes al Derecho comunitario.

57. En cambio, la respuesta debe ser negativa si el objeto de la denegación es *imputar a los Estados miembros las consecuencias financieras de cualquier comportamiento contrario a derecho.* Ahora bien, me parece que toda una serie de razones abogan a favor de este último punto de vista.

58. a) El procedimiento de liquidación de las cuentas del FEOGA trata de los gastos efectuados por los Estados miembros en la gestión de la política agrícola común. El FEOGA únicamente podrá financiar «los gastos (que) han efectuado los servicios nacionales de conformidad con los preceptos comunitarios» o también «las sumas pagadas de conformidad con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas» (véase la citada sentencia del asunto 11/76, Rec. 1979, p. 245, apartado 22). Por definición, en caso de «economías», no se ha efectuado ningún gasto y, por consiguiente, no puede tenerse en cuenta.

59. b) «Las sumas que las autoridades nacionales han estimado equivocadamente que estaban autorizadas a pagar en el marco de la organización común de mercados» (asunto 11/76) constituyen gastos injustificados e imprevistos. Las «economías» que realizan de la misma manera constituyen a su vez ahorros injustificados e imprevistos. En efecto, no hay que olvidar que las operaciones que, según lo dicho, no han sido efectuadas, fueron establecidas por el legislador comunitario y que los gastos que, en principio, deben derivarse de ellas, son gastos voluntarios, que responden a objetivos de la política agrícola común.

60. c) En el asunto 45/82, Países Bajos contra Comisión, el Gobierno neerlandés pidió la anulación de una decisión denegatoria de liquidación basada en el incumplimento de determinadas condiciones de calidad y de composición a las que se supeditaba la concesión de ayudas comunitarias a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación animal. En su sentencia de 15 de marzo de 1983 (45/82, Rec. 1983, p. 631), el Tribunal de Justicia rechazó expresamente el argumento del Gobierno neerlandés, según el cual, a pesar de esta falta de calidad del alimento fabricado, el objetivo de la normativa comunitaria se había alcanzado, por la razón de que «ésta tiene como objetivo no sólo la comercialización de un producto y la descongestión del mercado lechero, sino igualmente la utilización del producto para fines económicos útiles [...]» (apartado 17).

61. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no ha tenido en cuenta los efectos «beneficiosos» de estas operaciones sobre las obligaciones del FEOGA, sino que tuvo en cuenta exclusivamente el hecho de que los gastos correspondientes a las ayudas en cuestión se «programaban» precisamente con un objetivo muy determinado y éste no se había cumplido.

62. Asimismo, al confirmar en su citada sentencia de 7 de febrero de 1979 (Francia contra Comisión, 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321) que la Comisión había podido negarse a aceptar el total de los gastos efectuados por las autoridades francesas, el Tribunal de Justicia no tuvo en cuenta el efecto favorable que las ayudas excesivas a la destilación habían ejercido en el mercado del vino, ni la consiguiente reducción de gastos para el FEOGA, bien en concepto de los gastos de almacenamiento privado del vino (porque, si

no se hubiera destilado el vino, habría debido almacenarse mediante contratos de almacenamiento privado), bien en concepto de restituciones a la exportación que, eventualmente, hubieran debido pagarse (dúplica, p. 4).

63. d) Por otra parte, tal como el Tribunal de Justicia subrayó en varias ocasiones, debido a la misma finalidad del Reglamento nº 729/70, se impone una *interpretación restrictiva* de las condiciones para imputar los gastos al FEOGA, porque:

«la gestión de la política agrícola común en condiciones de igualdad entre los operadores económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro, mediante una interpretación extensiva de un precepto determinado, beneficien a los operadores de este Estado, en perjuicio de los de los otros Estados miembros en que se mantiene una interpretación más restrictiva».

64. Lo que vale respecto a una interpretación extensiva frente a una interpretación restrictiva, vale *a fortiori* respecto a una aplicación incorrecta del Derecho comunitario.

65. El Tribunal de Justicia añadió:

«semejante distorsión de competencia entre los Estados miembros, si se produce a pesar de los medios disponibles para garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en el conjunto de la Comunidad, no puede ser financiada por el FEOGA, sino que debe, *en cualquier caso*, ir a cargo del Estado miembro en cuestión».[7]

66. En efecto, como el Abogado General Sr. Capotorti subrayó en sus conclusiones conjuntas en los asuntos 11/76, 15 y 16/76 y 18/76, en una situación semejante:

«no se trata simplemente de evitar que el presupuesto del FEOGA esté obligado a soportar un gasto mayor que el que probablemente hubiera tenido que afrontar en defecto de las medidas adoptadas unilateralmente (en el caso de autos) por el Gobierno francés; se trata sobre todo de evitar que la Comunidad ratifique una acción contraria al equilibrio del sistema y a los principios que regulan el funcionamiento del mercado común» (Rec. 1979, p. 319, fin del apartado 19).

67. En el presente caso, el incumplimiento por el Reino Unido de los preceptos aplicables de los Reglamentos nº 1422/78 del Consejo y nº 1565/79 de la Comisión generó efectivamente perturbaciones en el funcionamento normal de la organización común de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.

68. Ahora bien, tales perturbaciones pueden, por su naturaleza, generar gastos que no se hubieran producido o, en todo caso, no de la misma manera, si estas perturbaciones no hubieran tenido lugar.

69. e) Finalmente, señalemos también que, según el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 sobre la financiación de la política agrícola común, las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros, serán costeadas por estos últimos si no se pueden recuperar. Por consiguiente, el Consejo no previó en modo alguno que los importes en cuestión pudieran compensarse con las economías hechas paralelamente por el FEOGA, por ejemplo, los gastos de almacenamento ahorrados con motivo de una exportación de mantequilla que se beneficie equivocadamente de una restitución.

7 — Véanse sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, y Alemania/Comisión, 18/76, Rec. 1979, p. 245, apartado 9, y p. 343, apartado 8.

70. En resumen, se puede pues concluir que un Estado miembro no debe poder evitar las consecuencias financieras de una infracción del Derecho comunitario so pretexto de que contribuye así a reducir por otra parte los gastos comunitarios. Si el FEOGA no se limitara a financiar únicamente los gastos efectuados de conformidad con el Derecho comunitario, sino igualmente, en la medida en que no fueran superiores a los mismos, los gastos resultantes de acciones unilaterales nacionales, se cuestionarían el principio de la aplicación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros y los mismos fundamentos de la política agrícola común.

5. En cuanto al motivo basado en la violación de los principios de la confianza legítima y de la seguridad jurídica

71. El Reino Unido alega además que, al negarse a poner a cargo del FEOGA los gastos controvertidos, la Comisión ha aplicado en 1985, a hechos que se produjeron en 1980 y 1981, nuevas normas de un alcance mucho más amplio que en el pasado y ello antes de haberlas puesto en conocimiento de los interesados y en circunstancias que no permitían prever su adopción. Asimismo, prosigue, la Comisión ha autorizado a los MMB mediante su Reglamento nº 1565/79, de 25 de julio de 1979,[8] por más que estaba al corriente de las prácticas seguidas en materia de diferenciación del precio de la leche, y se ha retrasado en formular objeciones contra las mismas.

72. Esta segunda alegación que, por razones de lógica, quisiera examinar en primer lugar, ya fue invocada en el asunto 23/84. En su sentencia de 2 de diciembre de 1986, el Tribunal de Justicia la rechazó declarando, por una parte, que «la Comisión expresó desde el principio sus reservas acerca de la conformidad de un sistema de diferenciación de los precios con el Derecho comunitario» (apartado 16) y que, a pesar de las posiciones, a veces equívocas, adoptadas por los servicios de la Comisión, «no se dio ninguna garantía (a las) autoridades (británicas) que les permitiese estimar que la autorización que les daba el Reglamento nº 1422/78 tendría el alcance dilatado que le atribuye actualmente el Gobierno británico» (apartado 39).

73. Ahora bien, según la jurisprudencia constante «en la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros, la Comisión sólo estará obligada a hacer que el FEOGA se haga cargo de los gastos efectuados a partir de una interpretación errónea del Derecho comunitario si la misma puede imputarse a una institución de la Comunidad».[9]

74. En cuanto a la primera alegación, procede señalar que el Reino Unido no podía ignorar que únicamente las restituciones concedidas o las intervenciones emprendidas conforme a las normas comunitarias, en el marco de la organización común de mercados agrícolas, pueden ser objeto de financiación por el FEOGA.

75. Ahora bien, puesto que la Comisión había expresado al Reino Unido, desde 1979, sus reservas respecto a algunas formas de diferenciación de los precios, este Estado miembro no podía depositar una confianza legítima en que el FEOGA se hiciera cargo de los gastos consiguientes a las prácticas en cuestión.

8 — Reglamento nº 1565/79 de la Comisión, de 25 de julio de 1979, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1422/78, relativo a la concesión de determinados derechos especiales a organizaciones de productores de leche en el Reino Unido (DO L 188 de 26.7.1979, p. 29; EE 03/16, p. 169).

9 — Véanse las sentencias de 25 de noviembre de 1980, Bélgica/Comisión, 820/79, Rec. 1980, p. 3537, apartado 15, y de 27 de enero de 1981, Italia/Comisión, 1251/79, Rec. 1981, p. 205, apartado 17. La cita se toma del apartado 2 del sumario de estas dos sentencias.

76. Por otra parte, por la propia naturaleza del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión no las examina hasta después de efectuarse los gastos que figuran en ellas.

77. Finalmente, el hecho de no imputar algunos gastos al FEOGA no tiene nada de sanción penal, sino que es tan sólo la consecuencia legalmente prevista para el supuesto de que estos gastos no se hayan efectuado «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de mercados agrícolas».

6. En cuanto a la motivación de las Decisiones impugnadas

78. El hecho mismo de que el Reino Unido haya interpuesto el presente recurso y sobre todo la amplitud y el carácter detallado de las alegaciones desarrolladas contra las Decisiones impugnadas, demuestran que estaba perfectamente informado en cuanto a sus motivaciones.

79. Tampoco me parece en modo alguno necesario apartarse en el caso de autos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la motivación de las Decisiones en materia de liquidación de las cuentas del FEOGA, según la cual una decisión de este tipo «no exige una motivación detallada, puesto que el Gobierno interesado ha estado vinculado estrechamente al proceso de elaboración de la decisión y conocía pues la razón por la cual la Comisión estimaba que no debía poner a cargo del FEOGA la suma controvertida». [10]

80. Así sucede en el caso de autos, ya que hubo un determinado número de conversaciones bilaterales entre el Reino Unido y la Comisión y se intercambió una correspondencia bastante abundante. Tras estos intercambios de opiniones la Comisión se vio obligada incluso a revisar algunas cifras. Los métodos de cálculo seguidos por la Comisión están expuestos muy detalladamente en un «informe sumario» y un «documento de trabajo» de los que el Reino Unido tuvo conocimiento. En estas circunstancias, la motivación de las dos decisiones impugnadas debe estimarse suficiente.

Conclusión

81. Llegado así a la conclusión de que ninguno de los motivos invocados por el Reino Unido está fundado, por más que subsista y subsistirá siempre una duda sobre qué habría pasado exactamente si no se hubiera aplicado como lo fue el sistema de diferenciación de precios, no puedo sino proponer al Tribunal de Justicia que desestime la demanda y condene al Reino Unido en costas.

10 — Véanse las sentencias de 14 de enero de 1981, Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, p. 21, apartados 20 y 21, y de 27 de enero de 1981, Italia/Comisión, 1251/79, Rec. 1981, p. 205, apartados 20 y 21. La cita se toma del apartado 4 del sumario de la sentencia de 14 de enero de 1981.