INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 326/85 *

I. Hechos

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

a) las restituciones a la exportación a terceros países,

b) las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas.

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

Según el artículo 3 se financiarán las restituciones a la exportación concedidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

La letra b) del apartado 2 del artículo 5 dispone que la Comisión verificará antes del final del año siguiente, sobre la base de las cuentas anuales, las cuentas de los servicios y organismos facultados para realizar los pagos de que se trata en los artículos 2 y 3.

Según el artículo 1 del 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 Garantía Agrícola, sección «Garantía» (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), los Estados miembros deben remitir a la Comisión las cuentas recapitulativas anuales, los informes y el estado recapitulativo de los gastos, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en el curso del cual hayan sido pagados los gastos a los que se refieren. La letra a) del artículo 8 del Reglamento nº 1723/72 de la Comisión dispone que la decisión de liquidación de las cuentas contempladas en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70 implicará la determinación del importe de los gastos realizados en cualquier Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, sección «Garantía».

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

3. Los Reglamentos nº 2141/70 y nº 2142/70 fueron sustituidos por el Reglamento nº 100/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 20,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

p. 1), y por el Reglamento nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector de la pesca (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16).

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

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

El Reglamento nº 100/76 no contenía ninguna disposición análoga a la del apartado 2 del artículo 26 del Reglamento nº 3796/81 del Consejo, de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 379, p. 1; EE 04/01, p. 185), aplicable a partir de 1982. Según el citado apartado 2 del artículo 26 la financiación de las medidas de intervención no será concedida a los productos procedentes de las existencias o grupos de existencias más que dentro del límite de las cantidades eventualmente concedidas al Estado miembro de que se trate, tomando como base el volumen global de capturas autorizadas para las existencias o grupo de existencias en cuestión.

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

El artículo 4 disponía que, cuando el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas de los Estados miembros, mencionados en el artículo 2, exponga a algunos de sus recursos a los riesgos de una explotación demasiado intensa, el Consejo, a propuesta de la Comisión, se pronunciará según el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, y podrá dictar las medidas necesarias para su conservación; estas medidas podrán implicar, principalmente, restricciones en materias de captura de ciertas especies, de zonas, de períodos, de métodos y de artes de pesca.

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

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

6. El 3 de noviembre de 1976, el Consejo adoptó la denominada Resolución «de La Haya», en cuyo anexo VI declaró que en el tiempo que medie hasta la entrada en vigor

de las medidas comunitarias que se están elaborando actualmente, los Estados miembros no adoptarán medidas unilaterales de conservación de los recursos. El Consejo previó, no obstante, que si para el año 1977 no se lograse un acuerdo en el seno de las comisiones internacionales de pesca, y si con posterioridad no pudiesen adoptarse inmediatamente medidas comunitarias autónomas, los Estados miembros podrían adoptar con carácter preventivo y de una manera no discriminatoria, las medidas adecuadas para garantizar la protección de los recursos localizados en las zonas de pesca limítrofes con sus costas. Antes de adoptar dichas medidas, el Estado miembro de que se trate solicitaría la aprobación de la Comisión, que debía ser consultada en todas las fases del procedimiento.

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

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

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

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

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

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

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

«1) Los Estados miembros ejercerán sus actividades de pesca de manera que se tengan en cuenta las capturas totales autorizadas ("TAC") y la parte de las TAC que se haya asignado a los terceros países en el marco de los convenios y acuerdos con ellos celebrados, tal como figuran en el Reglamento nº 754/80 y en las propuestas de la Comisión de 12 de septiembre y de 24 de octubre de 1980, e informarán a la Co-

misión de conformidad con el Reglamento nº 753/80. Las capturas efectuadas durante el período transitorio se deducirán de las cuotas que el Consejo establezca definitivamente para 1980.

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

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

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

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

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

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

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

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

Del acta de la reunión del Consejo de 27 de julio de 1981 (PV/Cons. 37 Pêche 197, 8682/81, pp. 8 y 9) se desprende que la declaración de la Comisión fue rebatida por el Servicio Jurídico del Consejo y por diversos Estados miembros, y que, para concluir, el Consejo se puso de acuerdo para discutir, en su próxima reunión, sobre las TAC y las cuotas propuestas para 1981.

Mediante carta de 28 de julio de 1981, la Comisión recordó su declaración a los Estados miembros, añadiendo al mismo tiempo que se creía en la obligación no sólo de aprobar o desaprobar, en función de sus propuestas, las medidas nacionales que se le sometieren, sino también de pedir a todos los Estados miembros que adoptasen las medidas necesarias para atenerse a dichas propuestas. La Comisión subrayó que su posición estaba determinada por la necesidad de controlar la actividad pesquera durante el período transitorio, y 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 había propuesto. La Comisión requirió a los Estados miembros para que, el 24 de agosto de 1981 a más tardar, indicasen las medidas que se proponían adoptar para garantizar el cumplimiento de esta norma general durante el período transitorio.

14. El 17 de septiembre de 1981, el Gobierno de los Países Bajos, modificando su decisión de 1980 por la que se establecía una normativa provisional relativa a la limitación del volumen de las capturas de peces que no fueran lenguados ni sollas, prohibió la captura de la caballa en las zonas III y IV y, en determinadas condiciones, limitó a 22 000 toneladas las capturas en las zonas VI, VII y VIII. La Comisión aprobó esta medida nacional de conservación.

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

16. El 25 de enero de 1983, el Consejo adoptó el Reglamento nº 170/83, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56). El artículo 3 de dicho Reglamento prevé el establecimiento de las TAC y el artículo 4 el reparto entre los Estados miembros de la TAC disponibles para la Comunidad. En aplicación de dicho Reglamento, el Consejo estableció posteriormente las TAC y las cuotas necesarias. Sin embargo, no estableció las correspondientes al año 1981.

17. Mediante escrito de 13 de diciembre de 1983, la Comisión informó al Gobierno de los Países Bajos de que los gastos de 16 688 198 HFL, realizados por los Países Bajos en 1981 para restituciones a la exportación de caballas congeladas no cumplían los requisitos para su financiación por el FEOGA, ya que no se habían realizado con arreglo al Derecho comunitario. Al final de su escrito, la Comisión pedía al Gobierno de los Países Bajos que confirmase la exactitud de su afirmación relativa al importe de las restituciones.

18. El 29 de mayo de 1984, la Comisión informó al Gobierno de los Países Bajos que tampoco podrían financiarse las medidas de intervención que el Gobierno de los Países Bajos había adoptado en 1981 por un importe de 1 963 259,79 HFL.

19. El Gobierno de los Países Bajos respondió el 20 de junio de 1984 que las normas sobre restituciones no habían sido infringi-

das: que ni el Reglamento nº 100/76 ni el Reglamento nº 3796/81 contenían restricciones relativas al pago de restituciones; que, en cuanto a las medidas de intervención, el artículo 26 del Reglamento nº 3796/81 sólo era aplicable a partir del 1 de junio de 1982 y que el Reglamento nº 100/76 no implicaba dicha limitación. El Gobierno de los Países Bajos señaló, además, determinado número de errores materiales.

20. Mediante la Decisión 85/464, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1981 (DO L 267, p. 46), la Comisión se negó a financiar restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 16 691 422,52 HFL e intervenciones en el sector de la pesca por un importe de 1 963 259,79 HFL.

21. La Comisión notificó esta Decisión al Reino de los Países Bajos el 5 de septiembre de 1985.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. El recurso del Reino de los Países Bajos se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 1985.

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

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

— anule la Decisión 85/464 de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 28 de agosto de 1985, en la medida en que el objeto de ésta es que no se acepten en concepto de financiación comunitaria las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos correspondientes al ejercicio financiero de 1981, relativas a las restituciones a la exportación en el sector de la pesca, por un importe de 16 691 422,52 HFL, y relativas asimismo a las intervenciones en el sector de la pesca, de un importe de 1 963 259,79 HFL.

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

— desestime el recurso por infundado;

— condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

El recurso del Reino de los Países Bajos, interpuesto en aplicación del artículo 173 del Tratado CEE, se basa en la violación de normas jurídicas relativas a la ejecución del Tratado. El demandante considera que la Comisión interpreta erróneamente los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 y, al mismo tiempo, los Reglamentos nº 100/76, nº 110/76 y nº 2730/79.

El Reino de los Países Bajos expone, en apoyo de su recurso, argumentos principales relativos a las restituciones e intervenciones y a la acción de la Comisión, en cuya virtud considera que no cabe seguir la tesis de la Comisión sobre las cuotas, y expone, asimismo, argumentos subsidiarios, en cuya virtud estima que dicha tesis sólo puede mantenerse parcialmente con respecto a 1981, atendiendo en particular a la fecha en que se presentaron las propuestas de la Comisión.

A. *Alegaciones principales*

1. El *Reino de los Países Bajos* alega que, en 1981, no existía política común de pesca tal como existe actualmente; que, más en particular, no existía una política común real en materia de conservación. Admite, no obstante, que en las circunstancias consideradas, la Comisión tenía la facultad de exigir a los Estados miembros que adoptasen me-

didas de conservación con arreglo a sus propuestas.

a) *Restituciones e intervenciones*

El demandante niega no obstante que deban ponerse en un mismo plano las medidas de conservación y la política de mercado. Se trata, a su juicio, de normativas con finalidades totalmente distintas; la conservación se basa en consideraciones de orden biológico, absolutamente distintas de la política de mercado. Según el demandante, los gastos realizados conforme a las normas de política de mercado deben tenerse en cuenta a efectos de la financiación comunitaria.

El demandante alega que ni el artículo 23 del Reglamento nº 100/76 aplicable ni el artículo 25 del posterior Reglamento nº 3796/81 contienen restricciones relativas a la posibilidad de financiar restituciones a la exportación, al contrario que el artículo 26 del Reglamento nº 3796/81, que contiene tal restricción para las intervenciones a partir de 1982. El Reglamento nº 2730/79 tampoco contiene, según el demandante, requisitos que impongan la necesidad de que el pescado destinado a la exportación haya sido capturado dentro de los límites de la cuota autorizada. Según el demandante, la Comisión no puede establecer semejante requisito adicional a falta de disposiciones más amplias adoptadas por el legislador comunitario.

Según el demandante, al mantener que la situación se rige únicamente por los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, la Comisión hace caso omiso del Reglamento nº 100/76, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca, y pasa por alto que éste no incluye restricciones a la financiación. Ello da origen, asimismo, a una situación extremadamente incierta; en efecto, para negar la financiación comunitaria bastaría mantener que se ha infringido cualquier norma de Derecho comunitario, con independencia de las disposiciones específicas de que se trate.

El demandante alega que en el caso de autos no es decisiva una referencia a la sentencia de 7 de febrero de 1979 (Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245), ya que la organización común de mercados en el sector de la pesca no contiene restricciones como las que expone la Comisión. La Jurisprudencia citada no prueba en absoluto que el pago no pueda efectuarse en caso de infracción del Derecho comunitario. Tal sería el caso únicamente si la violación del Tratado perturbase efectivamente el correcto funcionamiento de la organización de mercado, lo cual no sucede en el caso de autos.

El demandante considera que parece poco oportuna una referencia a las sentencias de 7 de febrero de 1979 (Francia/Comisión, asuntos acumulados 15 y 16/76, Rec. 1979, p. 321) y de 27 de febrero de 1985 (Italia/Comisión, 56/83, Rec. 1985, p. 703), dado que dichos asuntos se referían a una ayuda nacional complementaria, incompatible con el Derecho comunitario.

El demandante pone de relieve que las cuotas se establecieron con miras a la conservación de las existencias y no pueden servir de base a relaciones de competencia. Por lo demás, no ha habido en el caso de autos distorsión de la competencia. En 1981 ningún Estado miembro interrumpió la pesca de caballa, sin que sea cierto que determinadas ventajas económicas se concedieran en unos Estados y no en otros.

El demandante afirma que toda solicitud de restitución que cumpliera requisitos previstos debía tener respuesta favorable, pudiendo el solicitante acudir a los tribunales para obtener la restitución, y que no había podido cuidar que no se tomase en consideración el pescado capturado por encima de las cuotas. El requisito del respeto de la cuota, planteado por la Comisión, debió ser objeto, de una u otra forma, de control efectivo. Ahora bien, la normativa comunitaria no preveía semejante control y los pro-

pios Estados miembros no podían imponer requisitos suplementarios para la concesión de restituciones. El demandante señala que el requisito de que el pescado esté en libre práctica y de que sea de buena calidad son requisitos perfectamente controlables por el organismo pagador, contrariamente al requisito del límite de la cuota, que implica la necesidad de determinar de qué Estado se trata en realidad. Ello es prácticamente imposible. Asimismo, es de difícil aplicación práctica la idea de la incautación.

La situación es análoga por lo que respecta a las intervenciones. Tampoco aquí el Reglamento nº 100/76 contenía ninguna restricción relativa a la financiación de las medidas de intervención. La adopción del límite previsto por el artículo 26 del Reglamento nº 3796/81 a partir de 1982 pone de relieve que en 1981 no existía tal limitación y que las medidas de intervención en el sector de la pesca eran susceptibles de financiación comunitaria sin restricciones. No se ve por qué dicho texto debiera referirse únicamente a las relaciones internas.

b) *Actuación de la Comisión*

El Reino de los Países Bajos considera que la Comisión no ha utilizado todos los medios a su disposición para impedir el exceso sobre las cuotas.

Basándose en las declaraciones mensuales la Comisión habría podido prever dicha evolución y adoptar normas para impedirla, disminuyendo o suprimiendo la restitución, como hizo en 1984, y no es justo que en la liquidación de las cuentas del FEOGA, es decir, tres o cuatro años más tarde, impute toda la responsabilidad de los excesos sobre las cuotas a los Estados miembros que no hayan podido adaptar a tiempo su comportamiento. El comportamiento de la Comisión es difícilmente compatible con las observaciones que el Parlamento Europeo hizo en 1985 sobre las cuentas del FEOGA, observaciones que pedían a la Comisión que plantease los problemas a medida que surgieran, de manera que los Estados pudieran corregir los errores antes de que dieran lugar a consecuencias graves.

De las respuestas dadas en 1983 por la Comisión al Tribunal de Cuentas resulta igualmente que la Comisión sólo adoptó su postura en una fase tardía, y que el demandante pudo conocer el punto de vista de la Comisión únicamente mediante la carta de la Comisión de 13 de diciembre de 1983. Es inexacta la referencia de la Comisión a su declaración de 27 de julio de 1981, en la que comunicaba que utilizaría todos los medios a su alcance para garantizar el respeto de sus propuestas.

El demandante añade que la Comisión pudo asimismo iniciar contra el Reino de los Países Bajos el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 169 del Tratado. No lo hizo así, y no deben vincularse efectos económicos a esta pretendida infracción del Derecho comunitario varios años después de tener lugar los gastos. Al obrar así, priva además a un Estado miembro de las garantías de procedimiento del artículo 169 del Tratado. No cabe refutar el citado argumento a través de una remisión a la sentencia de 7 de febrero de 1979 (asuntos 15 y 16/76, ya citados). En aquella sentencia, el Tribunal declaró únicamente, según

el demandado, que el procedimiento por incumplimiento y el de liquidación de las cuentas son independientes uno de otro, dado que tienen finalidades diferentes y se rigen por reglas diferentes.

El demandante objeta aún que de la actuación de la Comisión debe deducirse que la Comisión puede a su arbitrio vincular o no a cualquier infracción del Derecho comunitario que considere cometida, la sanción económica que prevé el Reglamento nº 729/70, que, sin embargo, sólo ofrece la posibilidad de negar la financiación comunitaria en caso de incumplimiento de las normas comunitarias de carácter financiero de que se trate.

El demandante considera que la Comisión tiene cierta facultad discrecional para definir la naturaleza y la gravedad de una violación del Tratado. Ello se ve claramente en el procedimiento de liquidación de cuentas, donde diferentes apéndices que expresan opiniones diferentes acompañan al informe de síntesis.

2. La *Comisión* responde que antes de refutar los argumentos del demandante, considera útil exponer su postura sobre el carácter legalmente obligatorio de sus propuestas relativas a las TAC y las cuotas, aunque el demandante no lo haya negado, puesto que dicho carácter obligatorio de sus propuestas es un requisito indispensable para la validez de la Decisión impugnada.

La Comisión expone que, en su declaración de 27 de julio de 1981, se refirió expresamente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Al hacerlo tenía presente no sólo la sentencia de 5 de mayo de 1981 (Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. 1981, p. 1045), sino también la sentencia de 10 de julio de 1980 (Comisión/Reino Unido, 32/79, Rec. 1980, p. 2403), como hizo en su informe de síntesis.

— En la citada sentencia de 10 de julio de 1980 (asunto 32/79, antes citado), el Tribunal de Justicia precisó las obligaciones de los Estados miembros declarando, en el apartado 25, que «tanto el artículo 102 del Acta de adhesión como el Reglamento nº 101/76 del Consejo, y especialmente su artículo 4, al igual que el anexo VI de la Resolución de La Haya y la declaración del Consejo de 31 de enero de 1978, se basan en el doble presupuesto de que deben adoptarse medidas para responder a las probadas necesidades de conservación y que, si dichas medidas no pueden adoptarse a tiempo a nivel comunitario, los Estados miembros tienen no sólo el derecho, sino también la obligación de actuar en interés de la Comunidad» *(traducción provisional).*

— En la sentencia de 5 de mayo de 1981 (asunto 804/79, antes citado), el Tribunal de Justicia señaló que la inactividad del Consejo no puede, en ningún caso, devolver a los Estados miembros la competencia y la libertad de actuar unilateralmente en este ámbito (apartado 20), y que las medidas de conservación deben definirse con ayuda de todos los elementos jurídicos disponibles, aun fragmentarios, y aplicando los principios estructurales básicos de la Comunidad; que dichos principios exigen que la Comunidad se mantenga, en todo caso, capaz de hacer frente a sus responsabilidades, respetando los equilibrios esenciales que el Tratado persigue (apartado 23). Según la Comisión, en el apartado 25 de la sentencia, el Tribunal de Justicia se refiere a las propues-

tas de la Comisión sobre las medidas transitorias adoptadas por el Consejo y menciona en varias ocasiones (apartados 27, 28 y 30 a 32) el papel de la Comisión al establecer los Estados miembros medidas de conservación y, en el apartado 31, la obligación que tienen los Estados miembros, en la situación considerada, de consultar circunstancialmente a la Comisión y de procurar de buena fe su aprobación, y su deber de no adoptar medidas nacionales de conservación contrarias a las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pudiera formular.

Con respecto a esta jurisprudencia, la Comisión considera que obró justificadamente cuando, en 1981, hizo saber a los Estados miembros, remitiéndose a los artículos 5 y 155 del Tratado CEE, que dadas las circunstancias consideraría sus propuestas vinculantes para aquellos. El Consejo, afirma la Comisión, había señalado constantemente que los recursos biológicos del mar se encontraban considerablemente amenazados por las actividades de pesca ilimitadas, y las propuestas de la Comisión para 1981 tenían en cuenta los dictámenes científicos de las organizaciones internacionales y los dictámenes del comité científico de la pesca creado por la Comisión, así como las obligaciones internacionales de la Comunidad. Es lógico que, en su declaración de 27 de julio de 1981, la Comisión considerase sus propuestas legalmente obligatorias y exigiera a los Estados miembros pura y simplemente que las aplicasen. Pedir primero a los Estados miembros que consultasen a la Comisión sobre las medidas de conservación previstas y comunicarles a continuación sus objeciones, reservas o condiciones habría constituido una mala gestión de la Comisión. Ello habría retrasado aún más, y sin utilidad, la adopción de las necesarias medidas de conservación, dado que los Estados miembros podían saber que la Comisión sólo aprobaría las medidas adecuadas a sus propuestas, y habría tenido poco efecto con respecto a los Estados miembros que dejasen de adoptar las medidas necesarias. La Comisión recuerda que el propio Consejo, en su declaración de 15 y 17 de diciembre de 1980, consideró que los Estados deberían tener en cuenta, al desarrollar sus actividades pesqueras, las TAC propuestas en 1981 por la Comisión.

La Comisión considera por último que el único alcance de su declaración de 27 de julio de 1981, en la que consideraba legalmente obligatorias sus propuestas, fue recordar y concretar las obligaciones de los Estados miembros derivadas, según la jurisprudencia, de la inactividad del Consejo.

a) *Restituciones e intervenciones*

La Comisión responde que la distinción hecha por el demandante entre la política de conservación y la política de mercados es artificial e improcedente en el caso de autos. Ambas políticas, junto con la política estructural, constituyen la política común de la pesca, que conforme a los artículos 39 y 40 del Tratado CEE, comprende todas las actividades económicas del sector, tanto a nivel de producción como de comercialización. Las medidas de conservación se basan, asimismo, en datos biológicos, pero su objetivo está vinculado a la economía del sector pesquero. Las medidas comunitarias de conservación están sometidas ciertamente a las normas comunitarias en el marco de la organización común de mercados agrícolas en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, únicos que determinan la situación jurídica.

Los citados artículos 2 y 3 siempre han sido interpretados, según la Comisión, en el sentido de que los gastos deben haberse realizado de conformidad estricta con la normativa comunitaria.

Según la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, las disposiciones de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 sólo permiten a la Comisión hacerse cargo de los importes abonados de conformidad con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas. La Comisión alega que, como ya ha declarado este Tribunal, en el apartado 9 de la sentencia de 7 de febrero de 1979 (asunto 11/76, ya citado) esta interpretación estricta se impone además por la finalidad del Reglamento nº 729/70.

En opinión de la Comisión, la tesis del demandante, según la cual el Reglamento nº 729/70 sólo permite negar la financiación comunitaria si se han infringido las normas financieras vigentes en materia de concesión de restituciones a la exportación y de montantes de intervención, no tiene ningún apoyo en el texto del Reglamento y es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Tanto en la sentencia de 7 de febrero de 1979 (asuntos 15 y 16/76, ya citados) como en la de 27 de febrero de 1985 (asunto 56/83, ya citado), el Tribunal examinó violaciones del Tratado que se situaban fuera del ámbito de las normas financieras relativas al pago de importes cuya financiación se había solicitado. A juicio de la Comisión, de ambas sentencias se deriva que el Tribunal admite el principio de que todo acto de un Estado miembro incompatible con el Derecho comunitario puede dar lugar a que se niegue la financiación comunitaria, a condición de que dicho acto haya producido gastos al FEOGA. En la sentencia de 7 de febrero de 1979 (asuntos 15 y 16/76, ya citados) el Tribunal recordó además, en el apartado 28, que la Comisión no dispone de ninguna facultad discrecional en materia de liquidación de cuentas y subrayó, en el apartado 31, qué medidas nacionales suplementarias podrían comprometer la igualdad de trato y falsear con ello las condiciones de competencia entre Estados miembros.

Según la Comisión, es innegable que un Estado miembro, al permitir que sus pescadores sobrepasen las cuotas, les procura una ventaja no desdeñable, y que la distorsión de la competencia que de ello resulta se agrava aún si tales excesos producen además gastos suplementarios a cargo del FEOGA. El argumento consistente en que en 1981 ningún Estado hizo cesar la pesca de caballas y no hubo por consiguiente distorsiones de competencia, es improcedente, ya que, según el mismo razonamiento, las ayudas nacionales prohibidas por el artículo 92 del Tratado CEE dejarían de estarlo si todos los Estados las concedieran.

La Comisión subraya que no se trata tanto de determinar si la infracción del Tratado perturbó el buen funcionamiento de la organización común de mercados, sino si produjo gastos inútiles e injustificados en forma de restituciones y de gastos de intervención. Sería arbitrario e injusto considerar en la liquidación de cuentas únicamente las consecuencias producidas por infracciones a las disposiciones del Reglamento nº 100/76 e ignorar las infracciones de otras disposiciones de la política común de la pesca.

La Comisión considera que un Estado que permite o, al menos, no impide que sus pescadores excedan las cuotas atribuidas, incumple las obligaciones comunitarias que le incumben en virtud de la política común en el sector de la pesca, tal como ésta se estableció con miras a realizar los objetivos del

artículo 39 del Tratado CEE, conforme a los artículos 40 y 43 del mismo Tratado.

La Comisión niega que su punto de vista lleve a una gran incertidumbre jurídica con consecuencias financieras importantes e injustas para los Estados. Según la Comisión no hay incertidumbre jurídica, al menos respecto del Derecho comunitario. Cada Estado sabía que debía organizar adecuadamente la gestión de las cuotas y la obligación de hacer que se respeten éstas era totalmente distinta de las consecuencias que pudiera tener el incumplimiento de esta obligación con respecto a la liquidación de cuentas. Por el mismo motivo es improcedente referirse a las observaciones del Parlamento Europeo.

El hecho de que un exceso sobre la cuota pueda dar lugar a una reducción del importe que ha de financiar el FEOGA no debería constituir una sorpresa para los Estados, debido a la práctica de la Comisión, respaldada en ello por el Tribunal de Justicia, de tener en cuenta, en el marco del FEOGA, no sólo la correcta aplicación de las disposiciones denominadas financieras que regulan el pago de las restituciones y de los importes de intervención, sino también otras posibles violaciones del Tratado. Por consiguiente, los Estados miembros debían limitar al máximo el perjuicio financiero que les depara el exceso sobre la cuota. El demandante sólo habría podido basarse en la incertidumbre material, a saber, la cuestión de si la Comisión iba o no a proceder efectivamente a una reducción a raíz del exceso sobre las cuotas: sin embargo, tal incertidumbre no liberaba en absoluto de sus responsabilidades al demandante.

Según la Comisión, el hecho de que no puedan financiarse los gastos correspondientes a las cantidades pescadas por encima de una cuota resulta de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, sin que tenga ninguna importancia que, en 1981, no existieran normas especiales relativas a las consecuencias del exceso sobre las cuotas respecto de la financiación comunitaria: es superfluo e inhabitual prever disposiciones particulares sobre las consecuencias para el FEOGA de tales infracciones «externas».

Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 26 del Reglamento nº 3796/81, la Comisión expone, en primer lugar, que en el caso de autos no le afecta dicha disposición, puesto que sólo entró en vigor en 1982. A continuación mantiene que aun en el caso de que dicha disposición tuviera el significado que afirma el demandante, ello constituiría una modificación no retroactiva de la situación jurídica anterior. Pero la Comisión niega que el artículo 26 tenga el significado aludido. La finalidad de dicha disposición parece ser sobre todo precisar que los Estados miembros deben negar a sus pescadores u organizaciones de productores cualquier compensación en concepto de intervenciones para los pescados capturados por encima de la cuota; parece pues afectar ante todo a las relaciones jurídicas entre los Estados y sus pescadores y organizaciones de productores. Ello puede explicar también por qué dicha disposición sólo se refiere a las intervenciones y no a las restituciones. Sin embargo, todo esto no significa en absoluto que, sin la disposición del artículo 26, los Estados miembros no tuvieran derecho a negar la financiación de medidas de intervención relativas a pescado capturado excediendo manifiestamente la cuota. Es improbable que un Estado pueda estar obligado, en virtud de disposiciones comunitarias relativas al régimen de las restituciones, a pagar tales restituciones por pescado capturado infringiendo una prohibición de pesca.

Según la Comisión, el demandante, cuando afirma que si el exportador tiene derecho a una restitución ésta debe tenerse en cuenta incondicionalmente para la financiación comunitaria, se basa en la errónea consideración de que el Reglamento nº 729/70 úni-

camente se refiere a las disposiciones financieras. La correcta aplicación de las normas financieras o técnicas constituye un requisito necesario, pero no suficiente para obtener la financiación comunitaria. Cuando el Estado miembro ha infringido otras disposiciones comunitarias y causado con ello gastos suplementarios, pierde su derecho a la financiación comunitaria, con independencia de que quepa o no recurso frente a los beneficiarios de las restituciones o intervenciones. La liquidación de cuentas se realiza en el marco de las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad, y el elemento decisivo para conceder la financiación comunitaria es la determinación de si el Estado miembro había respetado sus obligaciones comunitarias.

La Comisión no ignora que, debido a la libertad de intercambios en el interior de la Comunidad, no siempre es posible determinar con certeza si los productos declarados con miras a la concesión de restituciones provienen de las cantidades capturadas en el Estado miembro de que se trate por encima de la cuota vigente para dicho Estado. Mantiene, no obstante, que tuvo en cuenta tal situación en su método de cálculo y que invitó a los Estados a que completasen sus cifras durante el procedimiento de concertación. El demandante no aprovechó esta posibilidad y admitió pues, de hecho, las cifras de la Comisión.

b) *Actuación de la Comisión*

En cuanto a los reproches expuestos bajo la rúbrica «Actuación de la Comisión», ésta repite que cada Estado es individualmente responsable del respeto efectivo y eficaz de la cuota que se le atribuye, y asimismo es quien mejor puede cuidar de ello. El argumento de que la Comisión, a través de las declaraciones mensuales, conocía la evolución de las restituciones, es erróneo; dichas declaraciones contienen únicamente cifras globales, sin precisar en qué período se exportó el pescado, ni la zona del TAC y de la cuota, ni el período en que fue capturado. Además, el verdadero control de la exactitud de las cifras sólo puede y debe hacerse en el momento de la liquidación de cuentas. Sólo a partir de ese momento pudo la Comisión determinar con precisión las consecuencias financieras de los excesos sobre las cuotas.

La Comisión recuerda las disposiciones relativas al procedimiento de liquidación de cuentas, con el fin de evitar cualquier malentendido en torno al reparto de la carga de la prueba. De las disposiciones de los Reglamentos nº 729/70 y nº 1723/72 resulta, en primer lugar, que en principio el Estado miembro debe justificar sus gastos, tal como el Tribunal de Justicia ha reconocido, según ella, en numerosas ocasiones, en particular en las sentencias de 7 de febrero de 1979 (asuntos 15 y 16/76, ya citados) y de 12 de julio de 1984 (Luxemburgo/Comisión, 49/83, Rec. 1984, p. 2931). En segundo lugar, de las disposiciones aludidas resulta que para no admitir la financiación del importe de gastos declarados por un Estado miembro, la Comisión sólo necesita probar que dichos gastos no son conformes, al menos en parte, con el Derecho comunitario. En el caso de autos, la Comisión considera que debe probar que la infracción del Tratado puede haber dado lugar a gastos que no se habrían producido en caso contrario, sin que deba demostrar la importancia de tales gastos. Para la Comisión está claro que la exportación o las intervenciones en el mercado no habrían podido tener lugar para las referidas cantidades de pescado, ya que no habrían estado disponibles si no se hubiesen excedido las cuotas.

En tercer lugar, la liquidación de cuentas se lleva a cabo basándose en documentos que

el Estado miembro somete a la Comisión antes de que ésta tome una decisión. La validez de esta decisión sólo puede apreciarse basándose en los datos que la Comisión poseía en el momento de tomar su decisión.

Con el fin de garantizar una máxima protección jurídica, la Comisión señala que cumplió el procedimiento previsto mediante un extenso diálogo. Este procedimiento de diálogo fue seguido también hasta el final con las autoridades neerlandesas.

La Comisión considera no obstante que el demandante ignora la naturaleza de la concertación alcanzada cuando afirma que la Comisión tiene facultad discrecional a la hora de determinar la naturaleza y la importancia de una violación del Tratado. Esta concertación puede dar lugar a que la Comisión revise sus conclusiones iniciales, pero ello a la luz de las precisiones e informaciones suplementarias aportadas por el Estado miembro.

Según la Comisión, el reproche de no haber iniciado contra los Países Bajos el procedimiento por infracción que prevé el artículo 169 del Tratado carece de fundamento desde el punto de vista de los apartados 22 a 28 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979 (asuntos 15 y 16/76, ya citados). Lo normal es tratar las consecuencias de las infracciones al Tratado consideradas en el marco de la aplicación de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70.

La Comisión pone de relieve que, mediante su declaración de 27 de julio de 1981, hizo claramente saber que estaba dispuesta a utilizar todos los medios a su alcance para garantizar, por parte de los Estados miembros, el respeto de sus propuestas, que, dada la situación, consideraba legalmente obligatorias para éstos.

B. *Alegaciones subsidiarias*

1. Con carácter subsiriario, el *Reino de los Países Bajos* alega que el punto de vista de la Comisión sólo puede ser válido en parte con respecto a 1981. Mediante su declaración de 27 de julio de 1981 sólo se propuso hacer obligatorias sus propuestas con carácter temporal a la espera de una ulterior decisión del Consejo. La intención de la Comisión no pudo haber sido sustituir la decisión del Consejo, el cual, en efecto, habría podido adoptar una decisión posteriormente aquel mismo año, teniendo en cuenta entonces las aspiraciones específicas de los Estados. Por otra parte, la Comisión aprobó tanto la normativa provisional neerlandesa de principios de 1981 como la modificación de septiembre del mismo año.

El demandante afirma que hasta la declaración de 27 de julio de 1981 la única limitación de capturas a que estuvo sometido fue su limitación nacional, que lógicamente no estableció ningún vínculo entre las normas que limitaban las capturas y las restituciones a la exportación. Aun si debiera admitirse la existencia de semejante vínculo, sólo sería aplicable a partir del 27 de julio de 1981, y todas las restituciones concedidas hasta dicha fecha habrían sido concedidas correctamente.

El demandante señala a continuación que no es correcto que la Comisión haya puesto exactamente al mismo nivel el importe de las restituciones pagadas en 1981 y las cantidades pescadas durante el mismo año. Cabe pensar que a principios de 1981 se habían pagado restituciones para exportaciones de 1980; que además se pagaron restituciones para cantidades pescadas anteriormente y almacenadas como pescado congelado. La Comisión tampoco tuvo en cuenta las cantidades procedentes de zonas no sometidas a cuotas, bastante importantes en 1981. Por

consiguiente, debía corregirse la Decisión de la Comisión.

El demandante se pregunta por último, en general, si la postura de la Comisión, que da lugar a que los Estados sufran sanciones financieras, por emplear un término utilizado por el Tribunal de Cuentas europeo, toma en consideración las circunstancias particulares del sector de la pesca. Los problemas que se plantean respecto de las limitaciones de capturas y de su control no permiten considerar tales limitaciones simplemente como obligaciones precisas de resultado, a cuyo cumplimiento íntegro pudiera ser obligado el Estado miembro. Aún con mayor motivo si se tiene en cuenta que en el caso de autos se trata de un período en el que la Comisión y los Estados no habían adquirido todavía una experiencia suficiente.

2. La *Comisión* responde que el vínculo entre las medidas que limitan las capturas y la financiación comunitaria de las restituciones no lo estableció su declaración de 27 de julio de 1981, sino el artículo 2 del Reglamento nº 729/70.

Según la Comisión, la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar por sí mismos, en caso de inactividad del Consejo, las medidas de conservación necesarias y, al hacerlo, de tener en cuenta las objeciones, reservas o condiciones de la Comisión, resulta de los artículos 5 y 155 del Tratado. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación comunitaria de aplicar las medidas de conservación necesarias y aprobadas por la Comisión habría estado en vigor para los Estados miembros durante todo el año 1981.

La Comisión considera que durante el procedimiento de concertación el demandante debía haber probado sus afirmaciones, aportando cifras sobre las cantidades ya pescadas en 1980, como hicieron otros Estados, con lo que la Comisión habría podido adaptar sus cálculos. La Comisión no niega que debía haber tenido en cuenta cantidades desembarcadas procedentes de zonas no sometidas a cuota si el demandante le hubiera facilitado los datos necesarios durante el procedimiento de concertación.

Al no haberse impugnado motivadamente las cifras presentadas antes de la Decisión de liquidación, la Comisión considera que sus cálculos, relativos a los gastos suplementarios correspondientes a los diferentes excesos sobre las cuotas, deben considerarse admitidos de hecho y que no puede admitirse prueba ninguna en su contra.

Por último, la Comisión considera que las limitaciones de las capturas obligan efectivamente a los Estados a adoptar las medidas de aplicación y de control necesarias para garantizar el logro del resultado perseguido y que el Reino de los Países Bajos ya aplica desde hace años limitaciones similares de capturas, en particular en cumplimiento de sus obligaciones en el marco de organizaciones internacionales de pesca; no cabe pues hablar de una falta de experiencia suficiente por su parte.

F. Schockweiler
Juez Ponente