

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN MISCHO

presentadas el 3 de junio de 2003 ¹

1. La República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Justicia que anule el artículo 5, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 690/2001 de la Comisión, de 3 de abril de 2001, relativo a medidas especiales de apoyo al mercado en el sector de la carne de vacuno ² (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en la medida en que obliga al Estado miembro interesado a financiar el 30 % del precio de la carne adquirida con arreglo a dicho Reglamento.

— atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. [...]»

3. Conforme al artículo 211 CE, cuarto guión:

«Con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión:

I. Marco jurídico

A. *El Tratado CE*

[...]

2. A tenor del artículo 202 CE, tercer guión:

— ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.»

«Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo:

4. Con arreglo al artículo 268 CE, párrafo primero:

[...]

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Euro-

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 95, p. 8.

peo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.»

B. Los reglamentos relativos a la financiación de la política agrícola común

1. El Reglamento n° 25

5. Según el artículo 269 CE, párrafo primero:

«Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios.»

7. El Reglamento n° 25 del Consejo, de 4 de abril de 1962, relativo a la financiación de la política agrícola común,³ modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) n° 728/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, por el que se establecen disposiciones complementarias para la financiación de la política agrícola común⁴ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 25»), constituyó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA; en lo sucesivo, «Fondo»), que es una parte del presupuesto general de las Comunidades Europeas, y estableció los principios aplicables a la financiación de la política agrícola común.

6. El artículo 270 CE dispone:

«A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Comisión no hará ninguna propuesta de acto comunitario ni modificará sus propuestas ni adoptará ninguna medida de ejecución que pueda incidir de manera considerable en el presupuesto, sin garantizar que la propuesta o medida pueda ser financiada dentro del límite de los recursos propios de las Comunidades que resulte de las disposiciones fijadas por el Consejo en virtud del artículo 269.»

8. A tenor del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 25:

«2. Dado que en el estadio de mercado único, los sistemas de precios están unificados y la política agrícola es comunitaria, las consecuencias financieras que de ello se

3 — DO 1962, B30, p. 991; EE 03/01, p. 27.

4 — DO L 94, p. 9.

deriven incumben a la Comunidad. Serán financiadas por el Fondo:

del Consejo, de 25 de junio de 1996⁶ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1883/78»):

a) las restituciones a la exportación hacia terceros países,

«Cuando, en el marco de una organización común de mercados, se fije un importe por unidad para una medida de intervención, los gastos resultantes estarán sometidos íntegramente a la financiación comunitaria.»

b) las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados,

10. El artículo 3 del Reglamento n° 1883/78 dispone:

c) las acciones comunes decididas con miras a realizar los objetivos definidos en el párrafo a) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado [...]»

«Cuando, en el marco de una organización común de mercados, no se fije un importe por unidad para una medida de intervención, ésta será financiada por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección “Garantía”, con arreglo a los artículos 4 a 8.»

2. El Reglamento (CEE) n° 1883/78

9. Con arreglo al artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 1883/78 del Consejo, de 2 de agosto de 1978, relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía»,⁵ modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1259/96

11. Los artículos 4 a 8 del Reglamento n° 1883/78 establecen las normas aplicables al cálculo de los gastos de intervención que corren a cargo del presupuesto comunitario y las modalidades de pago de dichos gastos.

5 — DO L 216, p. 1; EE 03/14, p. 245.

6 — DO L 163, p. 10.

3. El Reglamento (CE) n° 1258/1999

Comprenderá dos secciones:

12. El segundo considerando del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común,⁷ señala:

— la sección de Garantía

— la sección de Orientación

«Considerando que, en la situación de mercado único, al estar unificados los sistemas de precios y al ser comunitaria la política agrícola, las consecuencias financieras que de ello se deriven incumbirán a la Comunidad; que, en virtud de dicho principio tal como figura en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 25, las restituciones por exportación a terceros países, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, [...] deberán ser financiadas por la sección de Garantía del Fondo con miras a alcanzar los objetivos definidos en el apartado 1 del artículo 33 del Tratado».

2. La sección de Garantía financiará:

- a) las restituciones por exportación a terceros países;
- b) las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas;
- c) las medidas de desarrollo rural no incluidas en los programas del objetivo n° 1, excepto la iniciativa comunitaria de desarrollo rural;
- d) la participación financiera de la Comunidad en medidas veterinarias específicas, medidas de control en el ámbito veterinario y programas de erradica-

13. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento n° 1258/1999:

«1. El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, denominado en lo sucesivo “el Fondo”, será parte integrante del presupuesto general de las Comunidades Europeas.

⁷ — DO L 160, p. 103.

ción y de vigilancia de las enfermedades animales (medidas veterinarias), y en medidas fitosanitarias;

jo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno,⁸ presenta el siguiente tenor literal:

[...]

4. El Fondo no se hará cargo de los gastos correspondientes a los costes administrativos y al personal sufragados por los Estados miembros y por los beneficiarios de la aportación de dicho Fondo.»

«Considerando que conviene prever la posibilidad de adoptar medidas cuando el mercado comunitario acuse o pueda acusar perturbaciones debido a un alza o una caída notable de los precios; que dichas medidas pueden incluir también las compras de intervención *ad hoc*».

14. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1258/1999 dispone:

16. Según el trigésimo sexto considerando del Reglamento n° 1254/1999:

«2. Se financiarán con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 1 las intervenciones cuyo objetivo sea la regularización de los mercados agrícolas efectuadas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.»

«Considerando que los gastos efectuados por los Estados miembros como consecuencia de las obligaciones que se derivan de la aplicación del presente Reglamento deben ser financiados por la Comunidad de acuerdo con el Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común».

C. Los reglamentos relativos a la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno

17. De conformidad con el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999:

1. El Reglamento (CE) n° 1254/1999

«1. Se podrán adoptar las medidas necesarias cuando se registre un alza o una caída

15. El trigésimo primer considerando del Reglamento (CE) n° 1254/1999 del Conse-

8 — DO L 160, p. 21.

notable de los precios en el mercado de la Comunidad y dicha situación pueda persistir con la consiguiente perturbación o riesgo de perturbación del mercado.

2. La Comisión adoptará las normas de desarrollo del presente artículo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 43.»

18. Según el artículo 45 del Reglamento n° 1254/1999:

«El Reglamento (CE) n° 1258/1999 y las disposiciones adoptadas para desarrollar dicho Reglamento se aplicarán a los productos contemplados en el artículo 1.»

2. El Reglamento (CE) n° 2777/2000

19. Sobre la base del artículo 38, apartado 2, del Reglamento n° 1254/1999, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 2777/2000, de 18 de diciembre de 2000, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado de la carne de vacuno,⁹ modificado por el Reglamento (CE) n° 111/2001 de la Comi-

sión, de 19 de enero de 2001,¹⁰ que preveía, desde el 1 de enero de 2001 hasta el 30 de junio de 2001 como muy tarde, un régimen de adquisición para la destrucción de los animales de más de 30 meses y especialmente de los animales no sometidos a una prueba de detección de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el momento de su sacrificio.

20. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 2777/2000 preveía, para cada animal totalmente destruido, una cofinanciación de la Comunidad del 70 % de los gastos de adquisición del animal sobre un importe de base a tanto alzado, mientras que el 30 % restante quedaba a cargo de las autoridades nacionales.

3. El Reglamento impugnado

21. El Reglamento impugnado se adoptó sobre la base del artículo 38, apartado 2, del Reglamento n° 1254/1999.

22. Dicho Reglamento establece un nuevo plan de adquisición especial para la carne procedente de determinadas categorías de animales de la especie bovina de más de 30 meses sometidos a la prueba de detección de la EEB, que permite a los Estados miembros almacenar la carne en vez de destruirla. Este plan es aplicable en todos

9 — DO L 321, p. 47.

10 — DO L 19, p. 11.

los Estados miembros, con excepción del Reino Unido, del 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2001.

25. A tenor del artículo 2 del Reglamento impugnado:

«1. El precio de compra de las canales refrigeradas que vayan a comprarse en un Estado miembro determinado se fijará mediante licitación.

23. A tenor del quinto considerando del Reglamento impugnado:

2. La licitación se abrirá en un Estado miembro determinado cuando éste registre durante dos semanas consecutivas un precio de mercado medio correspondiente a la clase de referencia de la categoría D igual o inferior al precio desencadenante señalado en el anexo I con respecto al Estado miembro de que se trate [...]»

«En vista de la amplitud de la crisis de la EEB y, en particular, de su probable duración, y la consiguiente magnitud de los esfuerzos necesarios para apoyar el mercado, sería adecuado que tales esfuerzos fuesen compartidos entre la Comunidad y los Estados miembros, teniendo en cuenta especialmente tanto el elevado número de animales que, según las previsiones, van a adquirirse dentro del plan como el carácter limitado de los recursos presupuestarios disponibles para la financiación comunitaria.»

26. Según el artículo 3, apartado 1, del Reglamento impugnado:

24. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento impugnado dispone:

«1. Habida cuenta de las ofertas recibidas para cada licitación y con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 43 del Reglamento (CE) n° 1254/1999, se fijará un precio máximo de compra relativo a la clase de referencia. Este precio podrá variar según los Estados miembros.

«1. Los Estados miembros procederán a la adquisición de canales o medias canales refrigeradas de animales de la especie bovina de más de 30 meses de edad de las siguientes categorías [...]»

El precio máximo no podrá superar el precio desencadenante más 14 euros por cada 100 kilogramos de peso de canal.»

27. Conforme al artículo 5 del Reglamento impugnado:

«1. Las autoridades competentes abonarán a los adjudicatarios el precio indicado en su oferta, a más tardar en un plazo de 65 días tras la recepción de los productos en cuestión.

2. Sólo se pagará el precio de la cantidad efectivamente entregada y aceptada, dentro de los límites de la cantidad adjudicada.

[...]

5. La Comunidad financiará el 70 % del precio de la carne adquirida al amparo del presente Reglamento.

El Estado miembro interesado financiará el 30 % restante y los gastos derivados de las operaciones efectuadas en virtud de los artículos 6, 7, 8 y 9.»

II. El procedimiento escrito y las pretensiones de las partes

28. En su recurso, registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de junio de 2001, la República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado, en la medida en que obliga al Estado miembro interesado a financiar el 30 % del precio de la carne adquirida con arreglo a dicho Reglamento.

— Condene en costas a la Comisión.

29. Señala que, en caso de que se estimara el recurso, con objeto de no vulnerar la confianza legítima de los beneficiarios de las medidas de apoyo y para respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica, habrían de mantenerse en vigor los efectos del Reglamento impugnado.

30. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

- Condene en costas a la República Federal de Alemania. que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto.¹¹

31. La Comisión señala que, en caso de que se estimara el recurso, apoya la sugerencia de la República Federal de Alemania de mantener en vigor los efectos del Reglamento impugnado, con arreglo al artículo 231 CE, párrafo segundo.

1. Observaciones de las partes

32. Mediante auto de 8 de noviembre de 2001, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la demanda de intervención del Reino de Dinamarca, en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania.

34. Según el *Gobierno alemán*, la anulación del artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado, en la medida en que obliga al Estado miembro interesado a financiar el 30 % del precio de la carne adquirida con arreglo a dicho Reglamento, no afectaría en modo alguno a las medidas especiales aplicadas en virtud del Reglamento impugnado cuya validez no se extendía más allá del 31 de diciembre de 2001. Esta anulación parcial sólo tendría consecuencias para la relación entre la Comunidad y los Estados miembros. Más concretamente, esta anulación supondría la aplicación de las normas generales en materia de financiación de la política agrícola común y, por tanto, la Comunidad habría de reembolsar a los Estados miembros la parte de la financiación que, hasta el momento, hubiera estado a su cargo indebidamente.

III. Análisis

A. Sobre la admisibilidad del recurso

33. El Tribunal de Justicia preguntó a las partes acerca de la admisibilidad del recurso a la luz de su jurisprudencia según la cual la anulación parcial de un acto comunitario sólo es posible en la medida en

35. El Gobierno alemán estima que, en estas circunstancias, el aspecto conflictivo del Reglamento impugnado es separable del resto de éste. Subraya igualmente que no está acreditado que la Comisión no habría

¹¹ — Véase, como más reciente, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-29/99, Rec. p. I-11221), apartados 45 y 46.

adoptado el Reglamento impugnado si no hubiera podido contar con la cofinanciación. Por último, el Gobierno alemán se refiere a la sentencia Lomas y otros,¹² que, según éste, confirma el carácter separable de las disposiciones en materia de cálculo de una medida de intervención agrícola respecto a las disposiciones que regulan la propia aplicación de dicha medida.

36. La *Comisión* estima que, desde un punto de vista puramente jurídico, puede considerarse que el aspecto del Reglamento impugnado cuya anulación solicita el Gobierno alemán es separable del resto de este mismo Reglamento. En su opinión, en efecto, la anulación parcial solicitada, si el Tribunal de Justicia la decidiera, no obligaría al legislador comunitario a adoptar un nuevo acto que previera la asunción por la Comunidad de los gastos vinculados a la adquisición de las canales de bovinos, pues, a falta de una normativa específica, se aplicarían las normas generales en materia de financiación previstas en los Reglamentos n^{os} 1254/1999 y 1258/1999.

37. No obstante, la Comisión señala que, materialmente, existe un vínculo muy estrecho entre la disposición en materia de cofinanciación, por una parte, y el resto del Reglamento impugnado, por otra parte.

38. En primer lugar, duda mucho que, en caso de no haber sido posible la cofinan-

ciación, hubiera adoptado el Reglamento impugnado como tal, poniendo a cargo del presupuesto comunitario todos los gastos derivados de las medidas establecidas.

39. En segundo lugar, sostiene que la norma en materia de cofinanciación no puede separarse de la norma prevista en el artículo 10 del Reglamento impugnado según la cual «los beneficios derivados de la venta de los productos de conformidad con el presente Reglamento pertenecerán al Estado miembro de que se trate». Según ella, no habría ninguna razón para hacer que los Estados miembros recibieran los beneficios de la venta si la financiación de las medidas hubiera sido comunitaria al 100 %.

40. Debido a este vínculo material y objetivo, la Comisión estima que puede considerarse que la norma en materia de cofinanciación no es separable del resto del Reglamento impugnado. Según ella, su posición se ve confirmada por las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly de 15 de junio de 2000, en el asunto Alemania/Parlamento y Consejo,¹³ y del Abogado General Sr. Geelhoed de 3 de octubre de 2002, en el asunto Comisión/Parlamento y Consejo.¹⁴

41. Según la Comisión, si el Tribunal de Justicia estima que la norma en materia de

12 — Sentencia de 10 de marzo de 1992 (asuntos acumulados C-38/90 y C-151/90, Rec. p. I-1781), apartado 34.

13 — Asunto C-376/98, sentencia de 5 de octubre de 2000, Rec. p. I-8419. Véase el punto 126 de las conclusiones.

14 — Asunto C-378/00, sentencia de 21 de enero de 2003, Rec. p. I-937. Véanse los puntos 134 a 137 de las conclusiones.

cofinanciación no es efectivamente separable del resto del Reglamento impugnado, debe declararse la inadmisibilidad del recurso de anulación parcial.

42. Según el *Gobierno danés*, el aspecto de la financiación es separable del resto del Reglamento impugnado. Subraya que la anulación del artículo 5, apartado 5, de dicho Reglamento sólo implicaría que la financiación de las adquisiciones de carne de vacuno previstas en el Reglamento estuviera sujeta a las normas habituales, es decir, que las adquisiciones se financiaran al 100 % por la Comunidad. La Comunidad debería, en tal caso, reembolsar estos gastos a los Estados miembros que hayan efectuado adquisiciones de carne de vacuno y que con ocasión de ello hayan financiado el 30 % del precio de la carne.

2. Apreciación

43. Me parece útil tomar como punto de partida del razonamiento la sentencia Comisión/Consejo, antes citada. Pronunciándose sobre un recurso interpuesto por la Comisión con objeto de que se anulara parcialmente la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998, por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención sobre Seguridad Nuclear (no publicada) y en respuesta a un motivo de inadmisibilidad formulado por el Consejo, basado en el carácter indivisible de la referida Decisión, el Tribunal de Justicia estimó lo siguiente:

«45 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la anulación parcial de una decisión es posible siempre y cuando los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto de la decisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de octubre de 1974, *Transocean Marine Paint/Comisión*, 17/74, Rec. p. 1063, apartado 21, y de 31 de marzo de 1998, *Francia y otros/Comisión*, asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375, apartado 256). Esto es lo que ocurre en el presente caso.

46 Los elementos cuya omisión daría lugar a la ilegalidad de la declaración no están, por definición, contenidos en ésta y son, por tanto, separables de las disposiciones que figuran en ella. La anulación del párrafo tercero de la declaración en la medida en que no se mencionan en él determinados artículos de la Convención no afectaría en nada al alcance jurídico de las disposiciones sobre las que el Consejo ya se ha pronunciado. *Dicha anulación no modificaría, por tanto, la esencia de la Decisión impugnada*. Por consiguiente, tales elementos pueden considerarse separables del resto de la Decisión impugnada». ¹⁵

44. Pues bien, al igual que el Gobierno alemán, opino que el aspecto del Reglamento impugnado cuya anulación éste solicita, a saber, la financiación de un 30 % a cargo de los Estados miembros,

15 — El subrayado es mío.

prevista en el artículo 5, apartado 5, párrafo segundo, puede separarse del resto del mismo Reglamento, en el sentido de que la anulación de dicho elemento no modificaría la esencia del Reglamento impugnado.

45. La esencia reside, en efecto, en el establecimiento de un plan de adquisición especial de carne de vacuno con objeto de hacer frente a la crisis provocada por la EEB, tal como nos lo confirman, en particular, los considerandos primero¹⁶ y cuarto¹⁷ del Reglamento impugnado.

46. Una anulación parcial de éste dejaría completamente intacta la esencia del Reglamento impugnado, aplicada por lo demás desde hace años, y sólo daría lugar, como confirman tanto los Gobiernos alemán y danés como la Comisión, a una compensación financiera entre la Comunidad y los Estados miembros afectados, en el sentido de que la primera debería reembolsar a estos últimos los gastos que hubieran efectuado en virtud de la obligación de cofinanciación, de resultar ésta ilegal.

16 — «El mercado comunitario de la carne de vacuno está atravesando actualmente una grave crisis debido a la falta de confianza de los consumidores en este tipo de carne, originada por la aparición de nuevos casos de encefalopatía espongiforme bovina (EEB). Tanto el consumo como la producción han caído en los últimos tiempos a niveles desconocidos anteriormente y, a continuación, los precios de producción han experimentado una notable reducción [...]».

17 — «[...] es conveniente establecer un nuevo plan de adquisición especial para la carne procedente de animales sometidos a la prueba, que permita a los Estados miembros almacenar la carne en vez de destruirla a partir del 1 de julio de 2001, como muy tarde [...]».

47. Por otra parte, el hecho de que, según la Comisión, ésta probablemente no habría adoptado el Reglamento impugnado como tal si la cofinanciación no hubiera sido posible, no es óbice para que dicha cofinanciación pueda considerarse separable del resto del Reglamento impugnado.

48. Efectivamente, una alegación similar formulada por el Consejo en el asunto Comisión/Consejo, antes citado,¹⁸ no impidió al Tribunal de Justicia estimar que el aspecto de la decisión del Consejo cuya anulación solicitaba la Comisión era separable del resto de la decisión. El criterio que resulta de esta sentencia, a saber, el efecto de la anulación parcial sobre la esencia de la norma de que se trata, es, en efecto, un criterio objetivo¹⁹ y no un criterio subjetivo, ligado a la voluntad política de la autoridad que ha adoptado el acto controvertido. Un criterio subjetivo, además, no sería practicable, ya que sería difícil determinar con certeza cuál habría sido la posición adoptada por la institución si desde el principio se hubiera excluido una participación financiera de los Estados miembros.

49. Igualmente, el vínculo que, según la Comisión, existe entre la cofinanciación, por un lado, y el hecho de que los

18 — Véase la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 43.

19 — El carácter objetivo del criterio queda igualmente confirmado por la sentencia de 28 de junio de 1972, *Jamet/Comisión* (31/71, Rec. p. 483), en la que el Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 11, que «[...] los elementos de la decisión impugnada cuya anulación se pide son inseparables del conjunto de dicha decisión, de manera que *sin ellos el acto controvertido perdería su capacidad de producir efectos jurídicos*» (el subrayado es mío).

beneficios de las adquisiciones reviertan a los Estados miembros, por otro lado, no me parece suficiente para considerar que la cofinanciación está vinculada de manera inseparable al resto del Reglamento impugnado.

B. Sobre el primer motivo, basado en la falta de base jurídica

1. Alegaciones de las partes

50. En efecto, se trata de un vínculo con un aspecto muy específico del Reglamento impugnado, aspecto que tampoco afecta en sí mismo a la esencia de dicho Reglamento. Por lo demás, no sería imposible que la Comisión previera, en el marco de las medidas que habría de adoptar en virtud del artículo 233 CE en caso de anulación parcial, disposiciones que tuvieran por objeto evitar un enriquecimiento injusto de los Estados miembros.

51. Por último, añadido que la anulación total del Reglamento impugnado —que, sin embargo, no se pide en el presente caso— podría incluso considerarse desproporcionada en relación con el objetivo que se persigue, que es, para el Gobierno alemán, la eliminación de la cofinanciación obligatoria. Tal anulación crearía, en efecto, una situación de inseguridad jurídica para los operadores que hayan podido beneficiarse de las intervenciones en virtud de dicho Reglamento, lo que no ocurre si se estima la solicitud de anulación parcial.

52. Por tanto, en mi opinión procede admitir el recurso formulado por la República Federal de Alemania.

53. Por lo que respecta al fondo del recurso, el *Gobierno alemán* sostiene, como primer motivo, que el Reglamento impugnado carece de base jurídica válida. A su juicio, en efecto, la Comisión no es competente para establecer una cofinanciación obligatoria a cargo de los Estados miembros en un reglamento de ejecución como el Reglamento impugnado.

54. En efecto, en virtud del artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 1254/1999, que constituye la base jurídica del Reglamento impugnado, la Comisión solamente está facultada para adoptar las normas de desarrollo del apartado 1 de dicho artículo, que prevé la adopción de las medidas necesarias cuando exista una perturbación o riesgo de perturbación del mercado de la Comunidad debido a un alza o a una caída notable de los precios.

55. Según el Gobierno alemán, el Consejo, al facultar a la Comisión para adoptar normas de desarrollo, no dio a ésta una competencia para adoptar disposiciones que se apartan del Reglamento de base en un aspecto esencial al establecer una cofinanciación obligatoria.

56. El Reglamento n° 1254/1999 prevé, en efecto, la financiación exclusiva por parte de la Comunidad de todas las medidas de apoyo necesarias en el mercado de la carne de vacuno. Esta conclusión se desprende del hecho de que, conforme al trigésimo sexto considerando y al artículo 45 del Reglamento n° 1254/1999, los gastos efectuados por los Estados miembros como consecuencia de las obligaciones que se derivan de la aplicación de dicho Reglamento deben ser financiados por la Comunidad de acuerdo con el Reglamento n° 1258/1999.

57. Pues bien, el artículo 1, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1258/1999 no prevé una cofinanciación por parte de los Estados miembros de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas. Además, del segundo considerando de dicho Reglamento²⁰ se desprende que los gastos de las medidas de intervención comunitarias corren a cargo exclusivamente del presupuesto comunitario.

58. El Gobierno alemán añade que este análisis queda confirmado por los artículos 2 y 3 del Reglamento n° 1883/78 que, aun cuando distingue entre las medidas de intervención para las que se fija un importe por unidad y aquellas para las que no se fija tal importe, prevén en ambos casos que los gastos de las medidas de intervención sean financiados exclusivamente por la Comunidad.²¹

59. Según el Gobierno alemán, el establecimiento de una cofinanciación obligatoria por el Reglamento impugnado también vulnera el equilibrio institucional entre el Consejo y la Comisión previsto en los artículos 202 CE y 211 CE. En efecto, el hecho de prever, en el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado, una cofinanciación obligatoria a cargo de los Estados miembros de un 30 %, no constituye una ejecución, sino una modificación de una norma esencial del Reglamento n° 1254/1999.

60. A este respecto, el Gobierno alemán indica que, si bien la Comisión está facultada en principio para prever medidas de adquisición (como en el presente caso) mediante un reglamento de ejecución, cuando la evolución de la estructura de los precios en el mercado de la carne de vacuno lo exija, no puede, sin embargo, modificar uno de los fundamentos de los mercados comunitarios de la carne de vacuno, a saber, la financiación al 100 % de este tipo de medidas de apoyo a cargo de los recursos presupuestarios comunitarios, como prevé el Reglamento n° 1254/1999.

61. Por último, según el Gobierno alemán, del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 25, aún vigente, se desprende que las consecuencias financieras resultantes de los sistemas de precios uniformes y de la política agrícola común incumben a la Comunidad, en particular en el caso de las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados, es decir, de medidas como las acordadas en el Reglamento impugnado.

²⁰ — Véase el punto 12 *supra*.

²¹ — Véase el punto 9 *supra*.

62. Por su parte, la *Comisión* aduce, en primer lugar, que el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999 la autoriza a adoptar todas las medidas necesarias para proteger al mercado de las perturbaciones que lo afecten o amenacen, cuando se registre un alza o una caída notable y persistente de los precios. La Comisión subraya que dicha disposición no fija otra condición que la necesidad de las medidas de que se trate. En el presente caso, a su juicio, las adquisiciones de carne establecidas por el Reglamento impugnado son indudablemente apropiadas para contribuir a la estabilización del mercado comunitario de la carne de vacuno, afectado por la crisis de la EEB.

63. Además, la legalidad de una medida adoptada en el ámbito de la política agrícola común sólo puede verse afectada, en virtud de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, cuando es manifiestamente inapropiada o cuando la institución de la que emana ha excedido manifiestamente los límites de su facultad discrecional.

64. En estas circunstancias, la Comisión considera que el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999, que le confiere una competencia excepcional con objeto de resolver situaciones de crisis, la facultaba necesariamente para establecer excepciones a las demás disposiciones de dicho Reglamento, y en particular a las relativas a la financiación, si ello resultaba absolutamente indispensable.

65. Por otra parte, la Comisión subraya que, según jurisprudencia reiterada, el

concepto de competencias de ejecución otorgadas a la Comisión debe interpretarse en sentido amplio.

66. En segundo lugar, la Comisión alega que no infringió las normas de financiación establecidas por el Consejo al adoptar el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado.

67. A su juicio, en efecto, si bien es cierto que las intervenciones para la regularización de los mercados agrícolas son financiadas generalmente en su totalidad por la sección Garantía del Fondo, se trata de una práctica y no de una obligación jurídica. En particular, afirma que no puede interpretarse que el artículo 1, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1258/1999 establezca tal obligación, puesto que no prevé expresamente el carácter exclusivo de la financiación comunitaria.

68. Según la Comisión, debe también tenerse en cuenta el artículo 2 del Reglamento n° 1883/78. Una interpretación *a contrario* de dicha disposición demuestra claramente que no existe una obligación jurídica de financiación comunitaria exclusiva en el caso de las medidas de intervención no contempladas en dicha disposición. En su opinión, la medida prevista en el Reglamento impugnado corresponde a esta situación, puesto que dispone que el precio de adquisición de la carne se establece mediante licitación y no en función de un importe por unidad fijado de antemano.

69. En el caso de que el Tribunal de Justicia no compartiese la opinión de la Comisión y considerara que la sección «Garantía» del Fondo debe financiar obligatoriamente en su totalidad las medidas de intervención en materia agrícola, la Comisión alega, con carácter subsidiario, que la excepción a esta obligación jurídica que resulta del artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado, era necesaria en el presente caso y, por tanto, estaba amparada en el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999. En efecto, los costes adicionales para la Comunidad generados por la nueva crisis de la EEB no se tuvieron en cuenta al establecer el presupuesto para el ejercicio 2001, por razones de calendario. Se corría el riesgo, por tanto, de que los fondos inicialmente previstos para financiar los gastos agrícolas no fueran suficientes.

70. En tercer lugar, la Comisión aduce que la República Federal de Alemania se equivoca al sostener que el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado es una norma esencial, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reserva a la competencia del Consejo y que, por consiguiente, no puede ser acordada por la Comisión en el marco de las competencias de ejecución que se le confieren.

71. En efecto, opina que dicha disposición no es una norma que refleje una orientación fundamental de la política agrícola común en el sector de la carne de vacuno, sino únicamente una medida específica aplicable durante un semestre.

72. Por otra parte, añade la Comisión, tanto en el ámbito de las normas de financiación como en cualquier otro, el Consejo sólo ha de regular los elementos generales de base de la materia y puede válidamente delegar a la Comisión la competencia necesaria para su ejecución.

73. El *Gobierno danés* indica que, al igual que el Gobierno alemán, no discute la facultad del Consejo, en el marco de su actividad legislativa, para adoptar una medida que establezca excepciones al principio de la financiación comunitaria íntegra de las medidas para la regularización de los mercados agrícolas.

74. Este principio fundamental resultaba ya explícitamente del Reglamento n° 25, que creó el Fondo y sigue vigente a día de hoy, como confirman los artículos 1, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1258/1999 y 2 del Reglamento n° 1883/78.

75. Por su parte, la alegación de la Comisión según la cual las medidas a las que se aplica el artículo 3 del Reglamento n° 1883/78 pueden ser financiadas por los Estados miembros debe ser rechazada, según el Gobierno danés. En efecto, aunque se admitiera que el referido artículo 3 pueda aplicarse en el presente caso, dicha disposición no precisa la modalidad de financiación aplicable a las medidas incluidas en su ámbito de aplicación. Por tanto, a su juicio, no existe ningún elemento favo-

nable a la tesis según la cual el Consejo, mediante la referida disposición, pretendió modificar el principio de la financiación comunitaria íntegra de las intervenciones en el marco de las organizaciones comunes de mercados.

financiera necesaria para la financiación de los gastos.

2. Apreciación

76. El Gobierno danés añade que, ateniéndose a los razonamientos de la Comisión, ésta podría teóricamente haber establecido un régimen de financiación según el cual los Estados miembros tuvieran que pagar el 95 % y la comunidad el 5 % de los gastos asociados a las operaciones de adquisición impuestas a los Estados miembros por el Reglamento impugnado.

77. Ahora bien, según el Gobierno danés, semejante facultad por parte de la Comisión para excluir el principio fundamental de la financiación comunitaria en el seno de las organizaciones comunes de mercados tendría por efecto, por un lado, alterar el equilibrio institucional dentro de la Comunidad y, por otro lado, contribuir a hacer ilusorio el límite máximo de los gastos agrícolas comunes, puesto que el presupuesto comunitario no reflejaría entonces los gastos vinculados a la política agrícola común.

78. Según el Gobierno danés, si el presupuesto comunitario no prevé medios que puedan financiar las medidas de intervención como las que prevé el Reglamento impugnado, la Comisión está obligada, con arreglo a las disposiciones financieras del Tratado CE, a tratar de establecer la base

79. En mi opinión, los argumentos presentados por los Gobiernos alemán y danés son más convincentes que los expuestos por la Comisión.

80. En efecto, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, las normas de desarrollo adoptadas por la Comisión no pueden ser contrarias a la normativa de base adoptada por el Consejo,²² lo cual no expresa sino el principio fundamental de la jerarquía de las normas.²³

81. La Comisión sostiene que, al prever una cofinanciación obligatoria en el Reglamento impugnado, no estableció una excepción a la normativa de base, constituida en el presente caso por el Reglamento n° 1254/1999 y el Reglamento n° 1258/1999 (debido a la remisión a éste en el artículo 45 de aquél).

22 — Véanse las sentencias de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Rec. p. 2039), apartado 13; de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión (C-478/93, Rec. p. I-3081), apartado 31, y de 19 de noviembre de 1998, Portugal/Comisión (C-159/96, Rec. p. I-7379), apartado 41.

23 — Véase también, por ejemplo, la sentencia de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo (C-303/94, Rec. p. I-2943), apartado 23 *in fine*.

82. No me parece convincente.

83. Ciertamente, el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999, sobre el que se basa en particular el Reglamento impugnado, no especifica las modalidades de financiación de las «medidas necesarias» adoptadas en virtud de esta disposición. No obstante, otras disposiciones de la normativa de base conducen a la conclusión de que las medidas incluidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento deben ser íntegramente financiadas por el FEOGA.

84. A este respecto, cabe recordar, en primer lugar, el trigésimo sexto considerando del Reglamento n° 1254/1999, conforme al cual «[...] los gastos efectuados por los Estados miembros como consecuencia de las obligaciones que se derivan de la aplicación del presente Reglamento *deben* ser financiados por la Comunidad de acuerdo con el Reglamento (CE) n° 1258/1999 [...]». ²⁴

85. A continuación, es preciso señalar que la tesis de la Comisión viene a decir que las compras de intervención «clásicas» previstas en el artículo 27 del Reglamento n° 1254/1999 deben ser íntegramente financiadas por la sección «Garantía» del Fondo, pero que éste no debe ser el caso de las «compras de intervención *ad hoc*» ²⁵

que permite el artículo 38, si la Comisión así lo decide en el marco del procedimiento del Comité de gestión. Considero que, al menos, todas las medidas que constituyen compras de intervención deben ser financiadas de la misma manera.

86. Tampoco cabe obviar el segundo considerando del Reglamento n° 1258/1999, que prevé que, «[...] en la situación de mercado único, al estar unificados los sistemas de precios y al ser comunitaria la política agrícola, las consecuencias financieras que de ello se deriven incumbirán a la Comunidad; que, en virtud de *dicho principio* tal como figura en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 25 [...]». ²⁶

87. Asimismo, la diferencia entre el tenor literal de las letras b) y d) del artículo 1, apartado 2, de este mismo Reglamento confirma, en mi opinión, el carácter exclusivo de la financiación por parte de la Comunidad de las medidas contempladas en el apartado b), entre las que se encuentran las medidas previstas en el Reglamento impugnado.

88. A tenor del artículo 1, apartado 2, letra b), «la sección de Garantía financiará [...] las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas». En cambio, el artículo 1, apartado 2, letra d), prevé que «la sección de Garantía financiará [...] *la participación financiera*

24 — El subrayado es mío.

25 — Véase el trigésimo primer considerando del Reglamento n° 1254/1999.

26 — El subrayado es mío.

de la Comunidad en medidas veterinarias específicas»,²⁷

hay duda de que el Consejo dispone de tal facultad, pero la cuestión es si la delegó a la Comisión, lo que, en mi opinión, no es el caso. Con carácter subsidiario, es preciso también indicar que ninguna de las disposiciones a que se refiere la Comisión atañe a compras de intervención.

89. Los términos «participación financiera de la Comunidad» dan a entender que, en los casos a que se refiere la letra d), la Comunidad se limita a la financiación de una parte de los gastos. Ello implica que existen otras participaciones financieras y que, por tanto, se trata de una cofinanciación. Ahora bien, estos mismos términos no figuran precisamente en el artículo 1, apartado 2, letra b), del Reglamento en cuestión, lo que, a mi juicio, confirma el principio de una financiación exclusiva por la Comunidad de las intervenciones contempladas en esta disposición.

91. Por otra parte, comparto la opinión del Gobierno alemán según la cual las normas relativas a la cuestión de principio de quién financia las medidas enmarcadas en la política agrícola común son «normas esenciales de la materia regulada» que, como ha declarado el Tribunal de Justicia,²⁹ son de competencia del Consejo. En efecto, estas normas no conciernen a una u otra modalidad técnica, sino que forman parte de las orientaciones fundamentales de una política.

90. En mi opinión, la referencia que hace la Comisión en sus escritos a reglamentos y decisiones del Consejo que prevén una cofinanciación obligatoria en el ámbito de la política agrícola común²⁸ no permite desvirtuar esta conclusión. A mi juicio, no

92. En mi opinión, por consiguiente, la Comisión no era competente, en el presente caso, para fijar normas en materia de cofinanciación.

27 — El subrayado es mío.

28 — Se trata de los Reglamentos (CEE) n° 1975/69 del Consejo, de 6 de octubre de 1969, por el que se establece un régimen de primas por sacrificio de vacas y de primas por la no comercialización de leche y productos lácteos (DO L 252, p. 1); (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80), y (CE) n° 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (DO L 160, p. 113), así como de las Decisiones 90/217/CEE del Consejo, de 25 de abril de 1990, por la que se establece una ayuda financiera de la Comunidad para la erradicación de la peste porcina africana en Cerdeña (DO L 116, p. 24), y 90/424/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a determinados gastos en el sector veterinario (DO L 224, p. 19).

93. Tampoco cabe aceptar la alegación de la Comisión según la cual el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado, que preveía la cofinanciación, no constituía una «norma esencial» debido a que se trataba de una medida específica.

29 — Sentencias de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), apartado 41, y de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea (C-104/97 P, Rec. p. I-6983), apartado 76.

94. Primeramente, no es correcto plantear el problema en estos términos. La cuestión de si el principio de la financiación comunitaria de las intervenciones constituye una norma esencial depende del contenido de esta norma, la cual no dejaría de ser esencial por el hecho de que se adopte una medida que establezca temporalmente una excepción a dicha norma. Admitir la tesis de la Comisión equivaldría, por otra parte, a permitir que ésta eludiera el principio según el cual las normas esenciales no pueden ser objeto de delegación prorrogando por períodos sucesivos de seis meses medidas que establecen excepciones.³⁰

95. Además, la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio³¹ impide concluir que la Comisión estuviera facultada para establecer una cofinanciación en el presente caso.

96. En efecto, esta jurisprudencia no permite a la Comisión adoptar normas contrarias a la normativa de base que, además, forman parte de las competencias del Consejo.

30 — Véase igualmente, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-106/96, Rec. p. I-2729), apartado 36.

31 — Sentencia de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda* (23/75, Rec. p. 1279). Véanse también las sentencias de 11 de marzo de 1987, *Rau y otros/Comisión* (asuntos acumulados 279/84, 280/84, 285/84 y 286/84, Rec. p. 1069), apartado 14; *Vandemoortele/Comisión* (27/85, Rec. p. 1129), apartado 14, y *Van der Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/Comisión* (263/85, Rec. p. 1153), apartado 14; de 21 de mayo de 1987, *Rau y otros* (asuntos acumulados 133/85 a 136/85, Rec. p. 2289), apartado 31; de 8 de junio de 1989, *Association générale des producteurs de blé et autres céréales* (167/88, Rec. p. 1653), apartado 15; de 29 de junio de 1989, *Vreugdenhil y Van der Kolk* (22/88, Rec. p. 2049), apartado 16; de 29 de febrero de 1996, *Francia e Irlanda/Comisión* (asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795), apartado 22, y de 27 de noviembre de 1997, *Somalfruit y Camar* (C-369/95, Rec. p. I-6619), apartado 62, así como las sentencias, antes citadas, *Países Bajos/Comisión*, apartado 30, y *Portugal/Comisión*, apartados 40 y 41.

97. La sentencia *Francia e Irlanda/Comisión*, antes citada, a la que se refiere la Comisión, no desvirtúa esta conclusión.

98. En el apartado 21 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que:

«[...] si la Comisión sólo estuviera habilitada para adoptar en virtud del quinto guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, medidas que ya están autorizadas por otras disposiciones, esta habilitación se vería privada de la esencia de su efecto útil en la persecución del objetivo consistente en evitar una caída en espiral de los precios de mercado [...]».

99. Ahora bien, en el referido asunto se discutía la legalidad de una limitación, prevista por la Comisión, del peso de las canales que podían ser objeto de intervención.³² Considero que tal medida pertenece a una categoría muy distinta a la del establecimiento de una cofinanciación obligatoria a cargo de los Estados miembros. Además, no está demostrado que el artículo 38 del Reglamento n° 1254/1999 se habría visto privado de su efecto útil si la Comisión se hubiera atendido al principio de una financiación a cargo de la Comunidad de las medidas adoptadas en virtud de dicha disposición.

32 — Véase la sentencia *Francia e Irlanda/Comisión*, antes citada, apartado 11.

100. Por otra parte, habida cuenta de la sensibilización del Parlamento Europeo y de los Estados miembros acerca del problema de la EEB, la Comisión probablemente no habría tenido dificultades para conseguir que éste aprobara un nuevo presupuesto rectificativo y suplementario. Las participaciones de los Estados miembros habrían podido también adoptar la forma de anticipos, reembolsables en el marco del presupuesto del año siguiente.

101. La Comisión sostiene asimismo que el artículo 38 del Reglamento nº 1254/1999 le atribuye una competencia excepcional («Notkompetenz») para resolver situaciones de crisis.

102. Ahora bien, aunque ello es así, ciertamente, tal competencia no permite concluir que dejen de aplicarse los principios de base en materia de habilitación, y en particular el principio según el cual las medidas adoptadas por la Comisión no pueden establecer excepciones a la normativa de base adoptada por el Consejo.

103. Por último, en cuanto al hecho de que la República Federal de Alemania no recurriera contra el Reglamento nº 2777/2000, basta señalar, como acertadamente indica el Gobierno alemán, que una determinada manera de proceder de la Comisión en el pasado no puede impedir un control jurisdiccional de una medida similar o idéntica adoptada posteriormente.

104. Por todas las razones precedentes, opino que la Comisión no era competente para establecer una cofinanciación en el Reglamento impugnado. Por tanto, considero fundado el primer motivo y propongo que se estimen las pretensiones de anulación formuladas por la República Federal de Alemania.

C. Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de los artículos 268 CE a 270 CE

105. Debido a la conclusión a la que he llegado por lo que respecta al primer motivo, examino únicamente con carácter subsidiario los motivos segundo y tercero del Gobierno alemán.

1. Alegaciones de las partes

106. El *Gobierno alemán* expone, en su segundo motivo, que el hecho de imponer a los Estados miembros una cofinanciación obligatoria en el marco de la organización común de los mercados de la carne de vacuno es contrario a diversas disposiciones del Tratado.

107. En efecto, las medidas de apoyo previstas en el Reglamento impugnado constituyen, a pesar de la financiación parcial a cargo de recursos presupuestarios nacionales, ayudas comunitarias y, por tanto, «gastos de la Comunidad» en el sentido del artículo 268 CE, párrafo primero. Al utilizar el adjetivo «todos» (los ingresos y gastos), el artículo 268 CE, párrafo primero, establece el fundamento de la unidad del presupuesto, así como las condiciones básicas para una ponderación política de los ingresos y gastos en el procedimiento presupuestario y para un control democrático de la ejecución del presupuesto.

108. Según el Gobierno alemán, el hecho de financiar (parcialmente) gastos comunitarios en virtud de una normativa obligatoria de Derecho comunitario derivado, por medio de recursos que no forman parte del plan presupuestario comunitario, no es compatible con el principio de unidad del presupuesto comunitario.

109. Por las mismas razones, a su juicio, el artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado infringe la disposición presupuestaria del artículo 269 CE, párrafo primero. En efecto, los «otros ingresos» mencionados en dicha disposición se refieren únicamente a los ingresos que obtiene ocasionalmente la Comisión por su actividad administrativa (como las multas y las multas coercitivas), y que, por tanto, no proceden de los recursos presupuestarios de los Estados miembros. Una cofinanciación obligatoria prevista por la Comisión a cargo de los Estados miembros es en cualquier caso contraria al principio de la independencia financiera de la Comunidad

respecto a los Estados miembros previsto en el artículo 269 CE, párrafo primero, puesto que tal cofinanciación no constituye una fuente autorizada de recursos propios en el sentido del artículo 269 CE.

110. Por otra parte, el Gobierno alemán alega que si la Comisión fuera competente para organizar gastos comunitarios sin que tales gastos se financien exclusivamente a cargo del presupuesto comunitario, los límites máximos de los recursos propios previstos en los artículos 269 CE y 270 CE dejarían de suponer una limitación efectiva de los gastos de la Comunidad.

111. La *Comisión* responde que la argumentación del Gobierno alemán se basa en la premisa errónea según la cual la parte de los gastos dedicada a la adquisición de carne que ha de correr a cargo del Estado miembro afectado en virtud del artículo 5, apartado 5, del Reglamento impugnado constituye una ayuda comunitaria a semejanza de la parte financiada por la Comunidad y, por tanto, es un gasto de la Comunidad en el sentido del artículo 268 CE, párrafo primero.

112. En primer lugar, sostiene que el Gobierno alemán asimila erróneamente el concepto de ayuda comunitaria al de gastos de la Comunidad. Afirma que, en realidad,

de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia³³ se desprende que los gastos asumidos directamente por los Estados miembros, como en el caso de que se trata, no constituyen gastos de la Comunidad que deban ser consignados en el presupuesto comunitario, incluso aunque se basen en un acto jurídico de la Comunidad.

nanciación obligatoria de determinadas medidas comunitarias, dado que ninguna institución puede infringir las disposiciones financieras del Tratado.

2. Apreciación

113. En segundo lugar, a juicio de la Comisión, el Gobierno alemán olvida que los fondos que los Estados miembros detraen de sus presupuestos nacionales para cofinanciar una acción de la política agrícola común mantienen su carácter de ayuda de Estado.

116. Opino que el segundo motivo formulado por el Gobierno alemán es infundado.

114. Por consiguiente, los artículos 268 CE y 269 CE no son aplicables a los fondos que los Estados miembros deben aportar en el marco de la cofinanciación establecida por el Reglamento impugnado y no cabe, por tanto, imputarle a la Comisión una vulneración de dichos artículos al haber adoptado el artículo 5, apartado 5, del referido Reglamento.

117. En efecto, los artículos 268 CE a 270 CE conciernen, como resulta del principio del artículo 268 CE, a «los ingresos y gastos *de la Comunidad*». ³⁴ Por tanto, no se aplican, por su propia naturaleza, a los fondos, en el marco de una cofinanciación, que no tienen un origen comunitario.

115. La Comisión señala además que, si se aceptara la argumentación del Gobierno alemán, no sólo la Comisión sino también el Consejo y el Parlamento se verían imposibilitados para establecer una cofi-

118. Por otra parte, el hecho de que una normativa comunitaria prevea obligatoriamente una cofinanciación por parte de los Estados miembros no altera la naturaleza de los fondos proporcionados por los Estados miembros. En efecto, tal obligación no afecta a la fuente de la financiación que, en mi opinión, es el único elemento determinante para apreciar si una financiación es o no comunitaria.

33 — Sentencias de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión (asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91, Rec. p. I-3685), apartados 29 y 30, relativa a una ayuda urgente otorgada a Bangladesh en el marco de una acción efectiva de los Estados miembros y financiada directamente por éstos, y de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, Rec. p. I-625), apartados 38 y 39, relativa a la financiación de las ayudas concedidas directamente por los Estados miembros en el marco del cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé.

34 — El subrayado es mío.

119. A mi juicio, ello se ve igualmente confirmado por las sentencias, antes citadas, Parlamento/Consejo y Comisión y de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, sobre las que la Comisión llama la atención y en las que, en ambos casos, el Tribunal de Justicia se guió básicamente por el hecho de que la financiación examinada era asumida directamente por los Estados miembros³⁵ para considerar que los gastos correspondientes no constituían gastos de la Comunidad.

D. Sobre el tercer motivo, basado en una vulneración del artículo 253 CE

1. Alegaciones de las partes

120. El *Gobierno alemán* sostiene que la motivación del Reglamento impugnado no satisface las exigencias derivadas del artículo 253 CE en materia de motivación en lo que atañe al establecimiento de una cofinanciación obligatoria a cargo de los Estados miembros. En efecto, el quinto considerando del Reglamento impugnado se limita, a este respecto, a indicar que los recursos propios de la Comunidad son limitados. Por tanto, el Reglamento impugnado no justifica con qué derecho la Comisión pretende poder modificar, mediante una cofinanciación obligatoria, el principio de la financiación al 100 % de las medidas de apoyo en el mercado de la

carne de vacuno a cargo de los recursos presupuestarios comunitarios. Además, el Reglamento impugnado no motiva la elección de un reparto en una proporción de 70 % — 30 % para financiar las medidas de apoyo.

121. La *Comisión* alega que de una jurisprudencia reiterada se desprende que no es necesario que la motivación exigida por el artículo 253 CE especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. En el caso de un acto destinado a una aplicación general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar.

122. Según la *Comisión*, el Reglamento impugnado se ajusta a estas exigencias por lo que respecta a su artículo 5, apartado 5, que establece la cofinanciación controvertida. Por un lado, el visto del Reglamento impugnado que hace referencia al Reglamento n° 1254/1999 no deja lugar a dudas en cuanto al hecho de que el Reglamento impugnado en su totalidad, incluido el artículo 5, apartado 5, se fundamenta en el artículo 38 del referido Reglamento de base. Por otro lado, el quinto considerando del Reglamento impugnado contiene una exposición sucinta, pero completa, de las reflexiones que condujeron a la Comisión a establecer la cofinanciación obligatoria. Puesto que el Reglamento impugnado es un acto de alcance general, no era necesario indicar en los considerandos los detalles de los

³⁵ — Apartados 29 y 38, respectivamente.

cálculos que llevaron a un reparto en una proporción de 70 % — 30 %.

123. La Comisión añade que es inútil proporcionar una motivación minuciosa cuando los destinatarios del acto han estado asociados a su elaboración, como ocurre con los Estados miembros, representados en el Comité de gestión de la carne de vacuno, al que se pidió un dictamen sobre el proyecto de Reglamento.

2. Apreciación

124. Procede recordar que, «[...] según jurisprudencia reiterada, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta (véase, entre otras, la sentencia de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/ Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartados 25 y 26)». ³⁶

125. Pues bien, me parece que el Reglamento impugnado, por lo que respecta a la cofinanciación obligatoria, satisface esta exigencia de poner de manifiesto la parte esencial del objetivo perseguido por la Comisión. En efecto, en el quinto considerando, puede leerse lo siguiente:

«En vista de la amplitud de la crisis de la EEB y, en particular, de su probable duración, y la consiguiente magnitud de los esfuerzos necesarios para apoyar el mercado, sería adecuado que tales esfuerzos fuesen compartidos entre la Comunidad y los Estados miembros, teniendo en cuenta especialmente tanto el elevado número de animales que, según las previsiones, van a adquirirse dentro del plan como el carácter limitado de los recursos presupuestarios disponibles para la financiación comunitaria.»

126. En el propio Reglamento impugnado, la Comisión explica, por tanto, cuáles son las razones por las que considera necesaria la cofinanciación.

127. Por su parte, en cambio, la fijación del reparto de la cofinanciación constituye, a mi juicio, una «decisión técnica» en el sentido de la jurisprudencia antes citada, para la que resultaría excesivo exigir una motivación específica.

³⁶ — Sentencia de 7 de noviembre de 2000, Luxemburgo/ Parlamento y Consejo (C-168/98, Rec. p. I-9131), apartado 62.

128. Por consiguiente, considero infundado el tercer motivo formulado por el Gobierno alemán.

E. Sobre la pretensión de las partes de que se mantengan en vigor los efectos del Reglamento impugnado

129. El Gobierno alemán solicita que se mantengan en vigor los efectos del Reglamento impugnado, en caso de que el Tribunal de Justicia decida anular éste. La Comisión se adhiere a esta pretensión.

130. El mero hecho de que las dos partes en litigio soliciten el mantenimiento de los efectos no obliga al Tribunal de Justicia a concederlo. En efecto, en virtud del artículo 231 CE, párrafo segundo, corresponde al Tribunal de Justicia apreciar la necesidad de tal medida.

131. Ahora bien, no estoy convencido de que sea necesario acceder a la petición formulada por las partes.

132. En efecto, como resulta del análisis de la admisibilidad del presente recurso, una

eventual anulación parcial del Reglamento impugnado no tendría ningún efecto sobre las medidas ya adoptadas en virtud de éste. Además, el Gobierno alemán no solicita la anulación de la disposición del Reglamento impugnado que crea derechos a favor de los operadores económicos, a saber, esencialmente, el artículo 5, apartado 1, a cuyo tenor «las autoridades competentes abonarán a los adjudicatarios el precio indicado en su oferta, a más tardar en un plazo de 65 días tras la recepción de los productos en cuestión».

133. Por lo que respecta a la compensación financiera entre la Comunidad, por un lado, y los Estados miembros, por otro lado, a la que daría lugar la anulación parcial,³⁷ opino que no hay razón para impedirla considerando que deban mantenerse los efectos del Reglamento impugnado. En efecto, una carencia de recursos necesarios en el presupuesto comunitario relativo al año durante cuyo transcurso se pronuncie la sentencia del Tribunal de Justicia en el presente asunto no puede, por sí sola, justificar que se mantengan los efectos de una ilegalidad. Los importes necesarios podrán preverse en el presupuesto del año siguiente. Además, si bien es cierto que sólo se discute la cuestión de principio y no el reembolso de los importes asumidos por los Estados miembros, nada impide que el Consejo adopte un reglamento por el que los gastos efectuados por los Estados miembros con arreglo al Reglamento impugnado queden a cargo de éstos.

37 — Véase el punto 46 *supra*.

134. Por último, dado que el Reglamento impugnado no produce ningún efecto en estos momentos, el mantenimiento de los efectos solicitado por las partes conduciría a que la anulación decidida por el Tribunal de Justicia no produjera el menor efecto, ni en el pasado ni en el futuro. Por consi-

guiente, el recurso interpuesto por el Gobierno alemán equivaldría a una consulta al Tribunal de Justicia sobre la legalidad del Reglamento impugnado, y no cabe dar este sentido al recurso de anulación que prevé el artículo 230 CE.

IV. Conclusión

135. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule el artículo 5, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 690/2001 de la Comisión, de 3 de abril de 2001, relativo a medidas especiales de apoyo al mercado en el sector de la carne de vacuno, en la medida en que obliga al Estado miembro interesado a financiar el 30 % del precio de la carne adquirida con arreglo a dicho Reglamento.
- Desestime la pretensión de que se mantengan en vigor los efectos de la disposición anulada.
- Condene en costas a la Comisión.