

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. JEAN MISCHO

presentadas el 11 de diciembre de 1986 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

Permítanme que recuerde brevemente a este Tribunal de Justicia los antecedentes de hecho que se encuentra en la base del presente litigio.

El 22 de diciembre de 1978 la Comisión, decidiendo en el marco del Reglamento n° 355/77 del Consejo,¹ concedió la contribución del FEOGA «Orientación» al proyecto titulado «Realización de un centro regional para el tratamiento de mostos y el embotellado de vinos en el municipio de Frisa (Chieti)» presentado por el Consorzio Cooperative d'Abbruzzo (en lo sucesivo, «el Consorzio»). El importe máximo de la contribución del fondo se fijó en 4 446 450 444 LIT.

Al haber reducido luego el Consorzio la amplitud del proyecto, la Comisión modificó, mediante decisión de fecha 7 de abril de 1982, la decisión mencionada anteriormente y redujo el nivel de la contribución máxima a 4 298 543 500 LIT.

Mediante decisión de 31 de octubre de 1984 modificó, una vez más, la decisión de 1978 al reducir la contribución máxima del FEOGA a 3 343 181 208 LIT, y ello sin mencionar de ningún modo la decisión de 7 de abril de 1982. La decisión de 1984 se distingue de la de 1982 únicamente en lo que se refiere al importe de la contribución concedida.

En el centro del litigio se encuentra en consecuencia la cuestión de cuál de estas dos decisiones deberá prevalecer finalmente.

Según la parte demandante, la decisión de 1984 debería anularse por falta si no insuficiencia de motivación, desviación de poder e infracción de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. La decisión de 1982 creó derechos adquiridos a favor del Consorzio y le llevó, según la parte demandante, a contraer compromisos respecto a terceros de los que ya no tenía posibilidad de liberarse.

La Comisión opina, en cambio, que la decisión de 1982, adoptada como consecuencia de errores por su parte, estaría viciada hasta el punto de deber ser considerada como inexistente en Derecho o, subsidiariamente, como revocada *ab initio*. Por otra parte la Comisión alega que el Consorzio conoció desde el principio la ilegalidad de la decisión de 1982 y no puede pues pretender obtener de ella derechos adquiridos.

Aunque trate formalmente de la anulación de la decisión de 1984, el litigio plantea sobre todo el problema de la existencia y de los efectos de la decisión de 1982:

- ¿estaba viciada de ilegalidad dicha decisión?
- en caso afirmativo, ¿lo estaba hasta el punto de que se pudiera considerarla como inexistente?
- en el caso de que no fuera existente, ¿pudo ser revocada legalmente por la decisión de 1984?

* Traducido del francés.

1 — Reglamento (CEE) n° 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239).

He aquí las tres cuestiones que deseo examinar sucesivamente.

A. Cuestión de la legalidad de la decisión de 1982

Según la Comisión, los dos vicios que afectan a la legalidad de la decisión de 1982 son, por una parte, la aplicación incorrecta de las normas internas relativas a la determinación de la contribución máxima posible del FEOGA y, por otra parte, la adopción y la notificación formales de un texto diferente del que había sido utilizado durante todo el procedimiento interno de elaboración y que se habría sometido al dictamen de los comités competentes.

1. La infracción de las normas internas del FEOGA

Dichas normas están contenidas en un «documento de trabajo» de la Dirección General de Agricultura de la Comisión. Antes de examinar si se ha cometido efectivamente un error de cálculo procede, en primer lugar, pronunciarse sobre la naturaleza de las mencionadas normas, y sobre todo sobre su carácter vinculante.

La Comisión opina que unas normas semejantes, basadas en su poder de auto-organización, vinculan a sus servicios e incluso no les dejan ya ningún poder discrecional en lo que se refiere al importe de las contribuciones que decida asignar. La parte demandante niega cualquier valor jurídico vinculante a dichas normas.

Ahora bien, se deduce de una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia que «si bien una directiva interna no puede calificarse como norma jurídica a cuyo cumplimiento la administración estará obligada en cualquier caso, enuncia sin embargo una norma de conducta indicativa de la práctica

a seguir, de la que la administración no podrá apartarse sin dar las razones que le hayan inducido a ello, so pena de infringir los principios de igualdad de trato».²

Aunque dicha jurisprudencia se haya establecido exclusivamente en el marco de litigios de funcionarios, opino que podrá aplicarse igualmente en el caso de autos. Resulta que si, meramente por hipótesis, la Comisión hubiera querido conceder una contribución de un importe diferente del que habría resultado de la correcta aplicación de las normas que se había impuesto a ella misma, hubiera debido alegar razones pertinentes que justificaran semejante excepción so pena de favorecer o perjudicar al Consorzio en relación con otros beneficiarios de la contribución del FEOGA.

Del mismo modo que el Consorzio hubiera podido hacer uso de las normas internas en el caso de que una decisión de la Comisión le hubiera concedido una suma inferior a la que resultase de dichas normas, la Comisión debe poder hacer uso de las mismas en el caso contrario, no con el fin de exonerarse ella misma después de las consecuencias de un error por su parte, sino con el propósito de no gravar excesivamente el FEOGA y de garantizar la igualdad de trato de todos los beneficiarios de la contribución del fondo.

Deduzco de ello que el desconocimiento por la Comisión de sus normas internas relativas a la determinación de la contribución máxima posible del FEOGA puede, pues, viciar efectivamente de ilegalidad una decisión de concesión de una contribución semejante.

2 — Sentencias de 30 de enero de 1974, Louwage/Comisión, 148/73, Rec. 1974, p. 81; de 1 de diciembre de 1983, Michael/Comisión, 343/82, Rec. 1983, p. 4023; de 9 de octubre de 1984, Adam/Comisión, asuntos acumulados 80 a 83/81 y 182 a 185/82, Rec. 1984, p. 3411; de 13 de diciembre de 1984, Lux/Tribunal de Cuentas, asuntos acumulados 129 y 274/82, Rec. 1984, p. 4127 (traducción provisional).

En el caso de autos, la Comisión alega que la decisión de 1982 infringe más particularmente las normas aplicables en materia de revisión de precios (apartado II, 1). En virtud de dichas normas las modificaciones proporcionadas a un proyecto, mientras que sean compatibles con la concepción estructural inicial, son aceptables en principio. Si suponen un aumento de los costes, dichas modificaciones no son idóneas sin embargo para la contribución del FEOGA más que en razón del 5 % por año y fracción de año entre la fecha de elaboración del presupuesto y la fecha prevista para el fin de los trabajos. Basándose en un ejemplo, la Comisión demuestra en sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia que la decisión de 1982 se había limitado a declarar la compatibilidad general de las modificaciones con la concepción estructural del proyecto inicial sin examinar sus elementos específicos y, en particular, la idoneidad partida a partida de los gastos tras la modificación, teniendo en cuenta la norma mencionada anteriormente en materia de revisión de precios.

Según el Consorzio eran más bien las normas previstas para el caso de superación de los costes idóneos del presupuesto inicial (sobre todo apartado II, 2 b) las que habrían debido aplicarse por analogía teniendo en cuenta que las modificaciones que quería proporcionar a su proyecto implicaban en realidad una reducción de su coste. Destaca por otra parte una aparente contradicción que resulta de que la ficha de cálculo de la contribución máxima posible que se puede conceder a su proyecto modificado, que la Comisión ha adjuntado a su escrito de contestación, y que solicitaba una contribución de un importe de 3 343 181 208 LIT, concedido finalmente en 1984, cifra la superación de los costes idóneos iniciales en

1 910 724 582 LIT aunque tenía en cuenta como único gasto excluible de la contribución del FEOGA el relativo a la adquisición de un terreno que se eleva a 68 913 000 LIT (véase réplica, p. 3).

No participo de la opinión de la Comisión de que este último motivo, que volvería a cuestionar el contenido mismo de la decisión de 1984, es inadmisibles porque se planteó por primera vez en la réplica. Considero, en efecto, que dicho motivo no constituye un motivo nuevo sino más bien una respuesta de la parte demandante a los motivos de los que la Comisión se vale en su contestación para alegar un error en la aplicación de las mencionadas normas. Para la parte demandante dicho motivo sirve sobre todo para demostrar que la diferencia entre las decisiones de 1982 y 1984 no es fruto de un error material sino más bien de una divergencia de interpretación.

Dicho lo cual creo que, en cuanto al fondo, la tesis de la Comisión es la correcta. Por una parte, la norma mencionada por la parte demandante no parece aplicable al caso de que se trata aquí. Por otra parte, si bien las modificaciones proporcionadas por el Consorzio a su proyecto inicial, preveían seguramente una disminución considerable de determinadas inversiones que debía repercutirse normalmente mediante una reducción de los costes totales, implicaban al mismo tiempo un aumento sensible de los costes unitarios que hacía que el coste total de las acciones y trabajos previstos no haya debido evaluarse más que de manera relativamente moderada a la baja (9 856 319 000 LIT contra 8 666 000 000 LIT). Ahora bien, a fin de evitar que los beneficiarios no puedan compensar las subidas de coste debidas, ya sea a una preparación inadecuada del expediente, ya sea a la realización tardía de los proyectos, mediante una disminución del tamaño de su proyecto, la contribución má-

xima posible de un proyecto modificado deberá calcularse en base a los costes *unitarios* iniciales que podrán aumentarse en el 5 % anual a título de revisión de precios para los trabajos previstos inicialmente y mantenidos en el proyecto modificado, así como en base a los costes *totales* para los trabajos no previstos inicialmente.

Resulta de lo que precede que el método de cálculo en el que se basa la decisión de 1982 no se atiene a las normas prescritas. Dado que la Comisión no ha alegado evidentemente ninguna razón particular que justifique que en el caso de autos se aparte de las normas de conducta que se ha impuesto a sí misma con el propósito primordial de garantizar la igualdad de trato de los interesados, me veo obligado a concluir que la Comisión tiene razón cuando afirma que la decisión de 1982 es ilegal (o, tal como la Comisión formula en el apartado 5 de su duplica, viciada por exceso de poder).

2. *El vicio de procedimiento*

En virtud del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 355/77 «la Comisión decidirá la concesión de la contribución del fondo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 22, previa consulta al comité del fondo sobre los aspectos financieros».

La referencia al procedimiento del artículo 22 se refiere al dictamen que debe emitir el comité permanente de las estructuras agrícolas según las normas clásicas de los comités de gestión. Volveré sobre ello más adelante.

En diciembre de 1981 la Comisión había sometido a los dos comités un proyecto de decisión que modificaba la decisión de 1978

al reducir la contribución máxima posible del FEOGA de 4 446 450 440 LIT a 3 343 181 208 LIT. El hecho de que el importe finalmente inscrito en la decisión de 7 de abril de 1982 fuera diferente y se elevara a 4 298 543 500 LIT ¿puede afectar a la legalidad de dicha decisión?

En dicho contexto se plantea una cuestión previa: la consulta a los dos comités, ¿trata únicamente sobre la decisión de principio de concesión de una contribución o trata también sobre el importe de la contribución que se conceda (que es el único elemento por el que la decisión de 1982 se distingue del proyecto sometido al dictamen de los comités competentes)?

Forzosamente se tiene que hacer constar que el razonamiento desarrollado a este respecto por la Comisión parece contradictorio. Por una parte, afirma que el hecho de que la decisión adoptada en 1982 no se atuviera al proyecto sometido a los comités (y que había recibido su dictamen favorable) constituye un vicio de procedimiento que implica su ilegalidad. Por otra parte, pretende que únicamente se someta al dictamen de los comités la decisión de concesión de la contribución, derivándose automáticamente de las normas internas de cálculo el importe de la contribución (véase duplica, apartado 6). Ahora bien, si la consulta no trata sobre el importe de la contribución, no veo cómo una divergencia que únicamente afecta al importe puede viciar el procedimiento de elaboración de la decisión hasta el punto de hacerla ilegal. El principio de la concesión de la contribución se había adoptado de todas maneras tras la decisión de 1978.

Opino por el contrario que necesariamente y en virtud del mismo Reglamento

nº 355/77, la consulta trata también sobre el importe de las contribuciones concedidas.

Por una parte, el comité del fondo es consultado expresamente sobre los aspectos financieros (véase artículo 14, anteriormente mencionado, del Reglamento nº 355/77). Por otra parte, todas las decisiones mencionan que el comité del FEOGA fue consultado «muy especialmente sobre la importancia de los medios financieros disponibles». Ahora bien, una consulta semejante no podrá hacerse efectivamente más que en relación con el importe que se propone conceder a cada proyecto individual.

Además, todas las decisiones establecen que «teniendo en cuenta los gastos susceptibles de ser tenidos en cuenta por el fondo, parece oportuno conceder para la realización del proyecto en cuestión una contribución del FEOGA de un importe máximo de [...] LIT». Hacen así referencia al hecho de que en virtud del artículo 17 del Reglamento nº 355/77³ la subvención concedida por el Fondo no puede exceder un tope determinado expresado en porcentaje en relación con la inversión realizada. Es lógico pues que la consulta trate igualmente sobre la cuestión de si dicho máximo deberá ser alcanzado o no por tal o cual proyecto.

Por último, como hemos visto, no cabe excluir, desde el punto de vista jurídico, que la Comisión pueda apartarse, por razones excepcionales debidamente motivadas de sus propias normas internas de cálculo de la contribución máxima posible. En el caso de que la Comisión haga uso de dicha posibilidad los comités competentes deberán naturalmente pronunciarse sobre dicha excepción así como sobre sus modalidades.

3 — Dicho artículo ha sido modificado en diversas ocasiones. El Reglamento nº 1361/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978 (DO L 166, p. 9; EE 03/14, p. 133), sobre todo ha elevado, mediante la introducción del artículo 17 *bis*, la subvención máxima concedida por el fondo para los proyectos realizados en el Mezzogiorno al 50 %.

Finalmente, las decisiones de 1982 y 1984 precisan expresamente que «las medidas previstas por la presente decisión cumplen con el dictamen del comité permanente de estructuras agrícolas». Ahora bien, la fijación del importe de la contribución forma parte de las mencionadas medidas.

Siendo así, el incumplimiento de la decisión adoptada por la Comisión en el proyecto aprobado por los comités competentes, ¿puede provocar su ilegalidad?

Se desprende del artículo 14 del Reglamento nº 355/77 en relación con el artículo 14 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común,⁴ y en contraposición con el artículo 13 del mismo reglamento (que organiza un procedimiento denominado del comité de gestión que deberá aplicarse en el caso de que se haga referencia expresamente al mismo), que en esta materia el comité del fondo funciona como simple comité consultivo cuyos dictámenes no vinculan. La Comisión puede pues apartarse de los mismos en el momento de la adopción de su decisión.

Se puede considerar, pues, que la consulta a dicho comité ha tenido lugar válidamente aunque el importe de la contribución concedida por la Comisión sea finalmente más elevado que el que figuraba en el proyecto de decisión sometido al susodicho comité.

La situación es completamente diferente en lo que se refiere a la consulta del comité permanente de estructuras agrícolas que es un verdadero comité de gestión. A este respecto la decisión de 1982 contiene una afirmación inexacta cuando se dice, en el último considerando, que «las medidas previstas en la presente decisión son conformes al

4 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

dictamen del comité permanente de estructuras agrícolas». Sabemos en efecto que dicho comité había sido consultado sobre un importe diferente. Por otra parte, en el caso de que la Comisión hubiera querido adoptar medidas que no cumplieran el dictamen de dicho comité, habría debido, en virtud del apartado 3 del artículo 22 del Reglamento nº 355/77, comunicar inmediatamente su decisión al Consejo, que habría podido adoptar una decisión diferente en un plazo de un mes. Dicha comunicación no tuvo lugar. Por una u otra de dichas razones la decisión de 1982 está viciada pues de ilegalidad por infracción de formas sustanciales, más particularmente por vicio de procedimiento.

Después de este examen de la legalidad intrínseca de la decisión de 1982, forzoso es deducir la ilegalidad de dicho acto por infracción de las normas internas del FEOGA y de las formas sustanciales relativas a su adopción.

B. La cuestión de la inexistencia de la decisión de 1982

La Comisión va sin embargo más lejos: extrae argumentos de los vicios descritos anteriormente para negar cualquier efecto jurídico a la decisión de 1982. La ilegalidad de la que la misma se encuentra viciada desde el origen hace que deba considerarse como inexistente en Derecho.

La Comisión solicita, pues, al Tribunal de Justicia que aplique la teoría denominada del acto inexistente que es conocida en el Derecho administrativo de la mayoría de los Estados miembros.

Se deduce efectivamente de un estudio comparativo que la mayoría de dichos Derechos

conocen hipótesis en las cuales el acto irregular, por el hecho de la gravedad del vicio del que adolece, se considera que no surte ningún efecto jurídico ni siquiera provisional, de manera que ni su destinatario ni su autor deben respetarlo, incluso sin que sea necesaria una intervención previa del Juez. Para determinados Derechos semejantes actos son inexistentes, para otros son nulos de pleno Derecho.

Dado que todos estos Derechos se adhieren sin embargo al principio según el cual un acto administrativo goza normalmente de la presunción de legalidad, de manera que incluso el acto irregular se considera que surte los efectos jurídicos pretendidos a menos de que se revoque o anule, han reservado la hipótesis de la inexistencia pura y simple de un acto semejante a los casos excepcionales de una irregularidad tan burda y evidente que los vicios de que adolece saltan inmediatamente a la vista. Semejante irregularidad flagrante parece que se da esencialmente en casos extremos, como la usurpación manifiesta de poderes o de funciones, la ausencia de firma alguna, el carácter irreal, incierto o ilícito del objeto del acto, que superan con mucho la irregularidad normal procedente de una evaluación errónea de los hechos o de una ignorancia de la ley.

Además, desde 1957 el Tribunal de Justicia se venía pronunciando en el mismo sentido. En su sentencia *Algera* de 12 de julio de 1957,⁵ declaró que «la ilegalidad de un acto administrativo individual no implica su *nulidad absoluta* más que en determinados casos [...]» y que «abstracción hecha de estos casos excepcionales, la doctrina y la jurisprudencia de los Estados miembros sólo admiten la anulabilidad y revocabilidad» (*traducción provisional*). Añadió que «la intervención de

5 — Asuntos acumulados 7/56 y 3 a 7/57, *Algera* y otros/Asamblea Común de la CEEA, Rec. 1957, p. 81.

un acto administrativo crea la presunción de su validez. Esta sólo podrá invalidarse mediante anulación o revocación, siempre que se admiten dichas medidas» (Rec. 1957, p. 122).

Algunos meses más tarde, en su sentencia de 10 de diciembre de 1957,⁶ reconoció en la motivación la cualidad de «elemento esencial, incluso constitutivo» de un «dictamen motivado» en el sentido del párrafo 4 del artículo 54 del Tratado CECA de manera que, contrariamente a otras formalidades que no pueden afectar a la naturaleza o a la existencia del acto «la ausencia de motivación implica la inexistencia del acto» (*traducción provisional*). Deduce de ello que un recurso dirigido contra un acto semejante legalmente inexistente es inadmisibile por falta de objeto (Rec. 1957, p. 220).

Partiendo de las mismas comprobaciones de Derecho comparado, el Abogado General Sr. Trabucchi, en sus conclusiones de 13 de diciembre de 1973 en los asuntos acumulados Kortner-Schots y otros contra Consejo, Comisión y Parlamento,⁷ había opinado que «en un sistema como el de nuestro Derecho comunitario, no se ve ninguna razón para apartarse del criterio seguido en los diferentes Derechos nacionales, según el cual un acto normativo susceptible de aplicarse y que responda a las condiciones esenciales de procedimiento, de forma y de competencia, en cuanto a su función y su publicación, es un acto del que una incompatibilidad eventual de contenido con normas o principios superiores permite impugnar la validez, pero nunca negar la existencia» (Rec. 1974, p. 197) (*traducción provisional*). El Tribunal de Justicia debió seguir dicha opinión al negarse, en su sentencia de 21 de febrero de

1974 en los mismos asuntos,⁸ a calificar de «inexistente» a una disposición que emanaba de la autoridad competente y fue adoptada respetando las condiciones de procedimiento y de forma fijadas por los Tratados, aunque declarara su ilegalidad en razón de otros vicios (véanse sobre todo apartados 33 y siguientes, Rec. 1974, p. 191).

Cierto es que en aquel caso se trataba de una *disposición reglamentaria*, que tenía pues valor normativo, y sobre la cual el Tribunal de Justicia no pronunció su anulación, sino que declaró simplemente la inaplicabilidad en el sentido del artículo 184 del Tratado CEE. Lo cual no quiere decir que me parezca que se pueda deducir de ello la confirmación de que en materia de inexistencia de un acto público sea de rigor una extrema circunspección, al oponerse generalmente las exigencias de seguridad jurídica a que se vuelva a cuestionar un acto semejante *ab initio*, independientemente de los plazos y procedimientos de recursos previstos. (Por otra parte, incluso en el caso de anulación de una disposición reglamentaria, el Tribunal de Justicia podrá limitar su efecto en el pasado en virtud del párrafo 2 del artículo 174 del Tratado CEE.)

En el caso de autos ni se discute ni es discutible que la decisión de 1982 presente, vista en sus aspectos externos, todas las características de una decisión adoptada en las formas y condiciones prescritas por el Reglamento n° 355/77. Tras haber sido firmada, el 7 de abril de 1982, por el miembro competente de la Comisión, se notificó a sus destinatarios, en el caso de autos el Gobierno italiano y el Consorzio, mediante cartas certificadas del 27 de abril de 1982 y tomó pues efecto en principio, en virtud del artículo 191 del Tratado CEE, mediante di-

6 — Asuntos acumulados 1 y 14/57, Sociedad de fábricas de tubos del Sarre/Alta Autoridad, Rec. 1957, p. 201.

7 — Asuntos acumulados 15 a 33, 52, 53, 57 a 109, 116, 117 123, 132 y 135 a 137/73, Rec. 1974, p. 193.

8 — Rec. 1974, p. 177.

cha notificación. En aplicación de los principios precedentes, deberá pues presumirse como válida a partir de dicha notificación, salvo caso excepcional.

Ahora bien, me parece excesivo considerar que los vicios de que adolece la decisión de 1982 sean tan graves y manifiestos hasta el punto de que ni siquiera su validez provisional pueda tolerarse por el ordenamiento jurídico comunitario a la espera de que sea eventualmente anulada o revocada.

Por una parte, el desconocimiento de las normas internas de cálculo del FEOGA no constituye infracción de una norma de Derecho obligatorio en cualquier hipótesis. La Comisión podría apartarse excepcionalmente de aquéllas en determinadas condiciones.

Por otra parte, las susodichas irregularidades están lejos de ser manifiestas. Las normas internas del FEOGA no han sido publicadas ni puestas de ninguna otra manera en conocimiento de los particulares interesados que han podido pues perfectamente no descubrir el error. Por parte, al haber tenido efectivamente lugar la consulta a los comités competentes, la divergencia entre el proyecto que se les sometió y la decisión adoptada hubiera podido ser el resultado de tener en cuenta su dictamen.

Finalmente tampoco me parece posible aceptar el argumento de la Comisión según el cual el acto es inexistente porque ésta *no tuvo la voluntad* de adoptar el acto bajo dicha forma, lo que quedaría demostrado por el hecho de que habría habido error material en cuanto al documento sometido a la firma del comisario responsable.

A este respecto quiero recordar lo que decía el Abogado General Sr. Roemer en sus conclusiones de 11 de marzo de 1965 en el asunto 36/64 (Sorema/Alta Autoridad, Rec. 1965, p. 445).

«En el Derecho civil [la] discordancia entre la voluntad real y su manifestación está sometida a la declaración de nulidad por causa de error ("Irrtumsanfechtung"), que permite una rectificación posterior con consecuencias jurídicas determinadas. En el Derecho público, en opinión unánime, dicha institución se desconoce» (*traducción provisional*).

Es, pues, forzoso concluir que la decisión de 1982, aunque sea irregular, ha existido plenamente y ha podido surtir efectos jurídicos propios en tanto que no se hubiera adoptado una decisión de anulación por vía judicial o de revocación o derogación por vía administrativa.

Por lo tanto, me veo obligado a examinar el medio de defensa que la Comisión desarrolló subsidiariamente, a saber que, si bien debe considerarse que la decisión de 1982 había existido, la de 1984 produjo su revocación.

C. La cuestión de la revocación de la decisión de 1982

En el marco de este capítulo voy a examinar más particularmente los motivos de infracción planteados por la parte demandante en contra de la decisión de 1984 para demostrar que la Comisión no revocó válidamente la decisión de 1982.

1. La falta de motivación

Para justificar la ausencia de motivación de la revocación de la decisión de 1982 en la decisión de 1984, la Comisión alega que en su opinión no era necesaria una motivación semejante puesto que la antigua decisión debía considerarse como inexistente.

Me parece, sin embargo, difícil para el Tribunal de Justicia aceptar dicho razona-

miento y tener en cuenta la convicción subjetiva de una de las partes. Si el mismo Tribunal de Justicia llega a la conclusión, tal como le propongo, de que la decisión de 1982 no es inexistente, entonces no puede hacer otra cosa sino basar su evaluación en los datos objetivos que figuran en su expediente.

Se trata en el caso de autos de las dos decisiones y de la carta de los servicios de la Comisión de 24 de octubre de 1984.

En lo que se refiere, en primer lugar, a las dos decisiones, nos vemos obligados a hacer constar que las dos tienen por objeto, según su título, modificar la decisión de 22 de diciembre de 1978 relativa a la concesión de la contribución del FEOGA «Orientación» al proyecto en cuestión.

Por otra parte, el contenido de las dos decisiones es literalmente idéntico, salvo por supuesto en lo que se refiere al importe de la contribución concedida (y la parte de la financiación del proyecto restante a cargo del Consorzio que aumenta proporcionalmente a la reducción de la contribución). La Comisión, en la «copia» de 1984, fue fiel al «original» de 1982 hasta el punto de olvidarse de adoptar la segunda aprobación a las diferentes modificaciones que había sufrido el Reglamento n° 355/77 entre el 27 de abril de 1982 y el 31 de octubre de 1984 y de reproducir en la parte dispositiva (artículo 1) el mismo error de fecha (22 de diciembre de 1981 en lugar de 22 de diciembre de 1978). La decisión de 1984 prevé también que «los trabajos comenzarán en septiembre de 1981 y tendrán una duración de 24 meses»(!).

No se indica pues en ninguna parte, en la segunda decisión, que la misma derogue y reemplace a la primera. Tampoco se deduce

implícitamente de la comparación de los textos de las dos decisiones que la de 1984 se haya adoptado porque hubiere habido, en 1982, sustitución de un documento por otro o error de cálculo.

Ahora bien, la Comisión habría podido muy bien inspirarse en la técnica que había seguido poco tiempo antes en su Reglamento n° 440/82, de 25 de febrero de 1982, por el que rectifica el Reglamento (CEE) n° 2901/81 por el que se fijan los importes compensatorios monetarios (DO L 55, p. 49).

En el último considerando de dicho Reglamento se lee en efecto: «considerando [...] que una verificación ha puesto de manifiesto que el anexo I de dicho reglamento no corresponde al presentado al dictamen del comité de gestión; que es importante en consecuencia rectificar el reglamento en cuestión».

Queda por saber si la motivación insuficiente de la decisión de 1984 está «compensada» por las explicaciones dadas por la Comisión en la carta certificada que dirigió al Gobierno italiano y al Consorzio el 24 de octubre de 1984, algunos días antes de la notificación de la nueva decisión.

En dicha carta, la Comisión recuerda su télex de 6 de noviembre de 1981 en el cual había precisado que la contribución se vería disminuida y pasaría de 4 446 millones de LIT a 3 343 millones de LIT. La Comisión recuerda también las informaciones dadas oralmente a los representantes del Consorzio con ocasión de su visita a Bruselas, el 3 de noviembre de 1981, y el hecho de que los dos comités hubieran sido consultados sobre un proyecto de decisión que establecía el importe de 3 343 millones de LIT.

La carta explica que, como consecuencia de un error puramente material, fue firmado y notificado un texto que establecía otro importe, y anuncia la corrección del error.

Me parece sin embargo que en el caso de autos no nos encontramos en una de las situaciones a propósito de las cuales el Tribunal de Justicia ha admitido que podía ser suficiente una motivación sumaria y lacónica, ya que el destinatario de la decisión había estado asociado más o menos estrechamente a su elaboración y había sido tenido al corriente del razonamiento en que se apoya.⁹

No estamos, en efecto, en presencia de una motivación sumaria y lacónica, sino de dos motivaciones idénticas que conducen a conclusiones diferentes e incompatibles entre ellas. Con ello se infringe el principio lógico de ausencia de contradicción.

Incluso si los destinatarios pudieran, gracias a la carta de explicación de los servicios de la Comisión, comprender lo que había pasado, debemos recordar sin embargo que la exigencia de motivación no se ha establecido únicamente en interés de los particulares afectados directamente por una decisión.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia el artículo 190 exige que los reglamentos, directivas y decisiones «contengan una exposición de los motivos que hayan llevado a la institución a adoptarlos de manera que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los nacionales interesados conozcan las condiciones en las cuales las instituciones comunitarias hayan aplicado el Tratado»¹⁰ (traducción provisional).

Interpreto dicho texto en el sentido de que cualquier acto de una institución deberá incluir, aunque sea de forma sucinta, las razones *determinantes* que han conducido a su adopción.

Dado que en el caso de autos la Comisión no indicó las razones que le condujeron a adoptar una decisión *diferente* de la de 1982, propongo a este Tribunal de Justicia que considere que la decisión de 1984 está insuficientemente motivada.

Queda por saber si la Comisión tenía derecho, en 1984 y teniendo en cuenta las circunstancias del caso de autos referidas a la vez a su propio comportamiento y al del Consorzio, así como los intereses en cuestión de una y otra parte, a revocar la decisión de 1982. La parte demandante discute dicho poder de la Comisión por medio de los otros dos motivos de infracción que desarrolló en apoyo de su recurso, a saber la *desviación de poder* de la que sería culpable la Comisión al modificar arbitrariamente y sin motivo una decisión en virtud de la cual había celebrado contratos con terceros que constituían para ella compromisos irrevocables, así como la *infracción de los principios fundamentales del Tratado* que son los principios de la seguridad jurídica y de la protección de la confianza legítima, que se oponen a que una medida que se aprobó regularmente y entró en vigor según los principios aplicables en el ordenamiento comunitario sea modificada una vez que haya producido los efectos para los cuales había sido adoptada y en cualquier caso de manera imprevisible más de dos años después de que su destinatario hubiera obtenido derechos que sería necesario considerar como adquiridos.

La decisión de 1984 no adolece manifiestamente de desviación de poder, en el sentido en que dicha noción ha sido repetidamente definida por el Tribunal de Justicia. En efecto, «una decisión sólo adolecerá de desviación de poder cuando parezca, de

9 — Véanse, a título de ejemplo: sentencia de 11 de diciembre de 1980, Lucchini/Comisión, 1252/79, Rec. 1980, p. 3753, apartado 14; sentencia de 14 de enero de 1981, República Federal de Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, p. 21, apartado 20; sentencia de 16 de mayo de 1984, Eisen un Metall Aktiengesellschaft/Comisión, 9/83, Rec. 1984, p. 2071, apartado 29.

10 — Sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, 158/80, Rec. 1981, pp. 1805, 1833, apartado 25.

acuerdo con indicios objetivos, pertinentes y concordantes, haber sido adoptada para alcanzar fines distintos a los alegados» (sentencia de 21 de junio de 1984, 69/83, Rec. 1984, p. 2447, apartado 30). No veo cuáles pueden ser dichos «fines distintos a los alegados». La Comisión no ha tenido ciertamente la intención de cuestionar los compromisos contraídos por el Consorzio con terceros, sino simplemente de rectificar el uso incorrecto que juzgaba haber hecho inicialmente de sus competencias y poderes en materia de concesión de contribución del FEOGA. Si llegara a revelarse que los anteriormente mencionados compromisos del Consorzio le habrían impedido proceder a semejante rectificación, la decisión de 1984 debería anularse no por desviación de poder, sino porque había efectuado la revocación ilegal de una decisión anterior. Considero pues que dicho motivo de infracción se confunde con el de la infracción de los principios fundamentales anteriormente mencionados y, conjuntamente con el mismo, tiende a reafirmar la tesis de la ilegalidad de la decisión de 1982.

2. La ilegalidad de la revocación

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de revocación de un acto administrativo está muy establecida, desde las famosas sentencias *Algera* de 12 de julio de 1957, *SNUPAT* de 22 de marzo de 1961¹¹ y *Hoogovens* de 12 de julio de 1962.¹² En sentencias más recientes el Tribunal de Justicia ha recordado resumiéndolos los principios de dicha jurisprudencia.

En primer lugar, «la revocación con carácter retroactivo de un acto *legal* que ha atribuido derechos subjetivos o ventajas similares es contraria a los principios generales del derecho»¹³ (*traducción provisional*).

Además, la revocación por causa de ilegalidad, si bien implica siempre un efecto de anulación *ex nunc*, no puede llevar consigo en todos los casos, debido a los derechos adquiridos, un efecto *ex tunc*.¹⁴

Para proteger dichos derechos adquiridos, la revocación retroactiva de una decisión administrativa defectuosa o errónea se somete a condiciones muy estrictas.¹⁵

Una de dichas condiciones es que la revocación del acto ilícito deberá producirse en un plazo razonable (véase sentencia *Algera* anteriormente mencionada: «el Tribunal de Justicia admite el principio de la revocabilidad de los actos ilícitos al menos durante un plazo razonable», Rec. 1957, p. 116) (*traducción provisional*).

Dicho criterio del «plazo razonable» reviste una importancia considerable cuando se trata como en el caso de autos de una decisión constitutiva de derechos subjetivos, categoría que merece una protección jurídica muy fuerte.

No se trata sin embargo de un criterio susceptible de aplicarse de una manera por así decir automática, sin consideración a las demás circunstancias del asunto.

En el momento de adoptar una decisión revocatoria, incumbe en efecto al autor del acto ilícito proceder, bajo el control del Tribunal de Justicia,¹⁶ a una valoración general de todos los intereses en presencia. Dicha

11 — *SNUPAT/Alta Autoridad*, asuntos acumulados 42 y 49/59, Rec. 1961, p. 99.

12 — *Hoogovens/Alta Autoridad*, 14/61, Rec. 1962, p. 485.

13 — Sentencia de 22 de septiembre de 1983, *Veri-Wallace/Comisión*, 159/82, Rec. 1983, p. 2711, apartado 8.

14 — Véase, a este respecto, la sentencia de 1 de junio de 1961, *Gabriel Simon/Tribunal de Justicia*, 15/60, Rec. 1961, p. 223: «la revocación por causa de ilegalidad, aunque no pueda llevar consigo, en determinados casos, en razón de los derechos adquiridos, un efecto de anulación *ex tunc*, implica siempre dicho efecto *ex nunc*» (Rec. 1961, p. 242) (*traducción provisional*).

15 — Sentencia de 9 de marzo de 1978, *Herpels/Comisión*, 54/77, Rec. 1978, p. 585, apartado 38.

16 — Sentencia de 13 de julio de 1965, *Lemmerz Werke/Alta Autoridad*, 111/63, Rec. 1965, p. 835, especialmente p. 853.

auténtica confrontación del interés público con los intereses privados hará, en resúmenes cuentas, inclinarse la balanza ya sea del lado del principio de legalidad —lo que implicará una revocación (retroactiva), ya sea del lado del principio de la seguridad jurídica— lo que sólo permitirá una derogación (para el futuro).¹⁷ En dicho ejercicio, se trata de oponer concretamente el interés del particular en el mantenimiento de una situación que pudiera considerarse como adquirida, al interés de la Comunidad en que se respeten las normas en el sector en cuestión y en que se restablezca la legalidad.

En este contexto procede igualmente tener en cuenta los comportamientos respectivos del autor y del destinatario del acto ilícito.

En una sentencia relativamente reciente (Alpha Steel),¹⁸ el Tribunal de Justicia ha reducido dicha confrontación entre seguridad jurídica y legalidad a la fórmula siguiente: «la revocación de un acto ilícito se permite si se produce en un plazo razonable y si la Comisión ha tenido suficientemente en cuenta en qué medida la parte demandante ha podido eventualmente confiar en la legalidad del acto» (*traducción provisional*). Al comprobar que en el caso de autos, Alpha Steel no había confiado ni podía confiar legítimamente en la legalidad de la decisión revocada y que el plazo transcurrido era explicable y no le había sido lesivo, dedujo que la revocación se había producido en un plazo razonable y la juzgó legal (apartados 11 y 12). La seguridad jurídica no se había visto afectada pues porque la revocación se había producido en un *plazo acceptable* y la legalidad podía restablecerse

tanto más fácilmente por cuanto que *la ilegalidad de la decisión revocada era evidente y conocida por el destinatario*.

¿Cuál es la situación a este respecto en el caso de autos?

a) *¿Ha sido razonable el plazo en el que la Comisión revocó el acto?*

No hay duda, y así acabo de hacerlo constar en otros puntos de estas conclusiones, que nos encontramos en presencia de una revocación (retroactiva) de una decisión ilegal.

Dicha decisión ha sido *constitutiva de derechos subjetivos*. Los interesados no encuentran en el Reglamento de base nº 355/77 ningún derecho automático a una contribución del FEOGA para sus proyectos de inversión: no es sino la decisión de concesión de la contribución la que hace nacer sus derechos. A este respecto la Comisión dispone de una amplia facultad discrecional que se extiende igualmente a la fijación del importe de la contribución autorizada. Ahora bien, el Reglamento nº 355/77 sólo define el porcentaje máximo del coste total de cada proyecto, que la contribución del FEOGA no podrá sobrepasar. Recuerdo, por otra parte, que por causas particulares *la Comisión podrá apartarse ocasionalmente de sus propias normas internas de cálculo*; puede incluso si es necesario modificarlas de un día para otro. Dado que es la decisión de concesión de la contribución la que crea derechos cuya extensión y alcance fija ella misma una importancia considerable, aunque no necesariamente decisiva, corresponde pues al plazo en el cual la decisión de 1982 ha podido ser revocada legalmente.

17 — Sentencia SNUPAT anteriormente mencionada, Rec. 1961, p. 159; sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor/República Federal de Alemania, asuntos acumulados 205 a 215/82, Rec. 1983, p. 2633.

18 — Sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. 1982, p. 749, apartado 10.

Ahora bien, es obligado hacer constar que han transcurrido más de dos años y medio entre las decisiones de 7 de abril de 1982 y de 31 de octubre de 1984.

Dicho plazo me parece excesivo por dos razones. En primer lugar, los servicios competentes de la Comisión han recibido ciertamente una copia auténtica de la decisión notificada al Consorzio. Podrían pues comprobar desde los primeros días que siguieron al envío de dicha decisión, que no correspondía a la última redacción del texto.

Por otra parte, en virtud del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 19 del Reglamento nº 355/77, la Comisión podrá en cualquier momento solicitar que se le remitan «todos los comprobantes y todos los documentos que puedan demostrar que se cumplen las condiciones financieras o de otro tipo exigidas para cada proyecto». Podrá incluso en determinadas circunstancias, llegar hasta suspender, reducir o suprimir la contribución del fondo.

A fin de garantizar que la Comisión esté informada de que la realización de los proyectos se desarrolla en las condiciones y plazos previstos por la decisión, el artículo 2 del Reglamento nº 1685/78 de la Comisión, de 11 de julio de 1978,¹⁹ adoptado sobre la base del apartado 5 de dicho mismo artículo 19, prevé que «transcurrido un plazo de dos años a partir de la notificación de la decisión por la que se conceda una contribución, la autoridad o el organismo remitirá a la Comisión un documento en el que se describa el estado de los proyectos no terminados».

¹⁹ — Reglamento (CEE) nº 1685/78 de la Comisión, de 11 de julio de 1978, relativo a las modalidades de ejecución de las decisiones de contribución del FEOGA «Orientación», para proyectos de mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 197, p. 1; EE 03/14, p. 207).

Ahora bien, en el caso de autos y según los mismos términos de la decisión de 1982, los trabajos para la realización del proyecto del Consorzio hubieran debido comenzar en septiembre de 1981 y durar únicamente veinticuatro meses.

Se deduce de lo que precede que si la Comisión hubiera usado de sus poderes de control y de investigación en los plazos previstos expresamente, no hubiera debido esperar ni la presentación de una solicitud de pago del Consorzio (véase contestación, apartado 5), ni el primer estado de los trabajos (véase carta de 24 de octubre de 1984, anexo VIII de la contestación) para apercibirse de los errores cometidos en 1982. La revocación hubiera podido producirse así en una fecha más cercana y su impacto en los compromisos ya contraídos por el Consorzio hubiera sido ciertamente menor.

A este respecto concibo, con la Comisión, que dichos compromisos constituyan para ella *res inter alios acta* y no se invalidan por la reducción del importe de la contribución. Pero el principio de la seguridad jurídica que alega la parte demandante sirve, en primer lugar, para proteger la situación jurídica propia del beneficiario de un acto administrativo. *Ahora bien, es muy posible que el Consorzio hubiera renunciado eventualmente a algunos de los compromisos anteriormente mencionados si hubiera sabido desde el principio o se hubiera enterado antes de que el importe de la contribución del FEOGA iba a reducirse.* El retraso de la Comisión para corregir sus errores ha podido pues perfectamente perjudicar al Consorzio.

El hecho de que el Consorzio se había comprometido de cualquier forma a participar con sus propios fondos en los gastos no cubiertos por la contribución del FEOGA y por la del Gobierno italiano no puede cuestionar la validez de dicha observación. Esta participación en los gastos no subvencionados

dos es conforme con la naturaleza de las cosas y está prevista expresamente en el apartado 2 del artículo 17 del Reglamento nº 355/77 que fija una base para la participación financiera del beneficiario de la contribución. Pero este último no deberá enfrentarse de un día para otro a la necesidad de participar en los gastos en una medida que no había previsto.

En este contexto es en el que, a mi entender, hay que situar la observación de la parte demandante, hecha al final de su réplica y relativa a la *responsabilidad* de la Comisión que se vería comprometida, debido a las faltas cometidas por sus funcionarios, por el perjuicio que sufriría como consecuencia de la revocación de la decisión de 1982 que le impedía cumplir determinados compromisos contraídos con terceros. En el marco del presente procedimiento, la Comisión tuvo razón en oponer una excepción de inadmisibilidad en contra de cualquier solicitud de daños y perjuicios teniendo en cuenta que no se había aludido a dicha cuestión por primera vez hasta la fase de réplica. Permítaseme añadir sin embargo que semejante solicitud, *a priori*, no me parece desprovista de todo fundamento y que hubiera sido prudente interponerla desde la demanda a título subsidiario, para el caso en que la decisión de 1984 no se hubiera anulado.

Cerrado el paréntesis, deduzco que el plazo transcurrido a pesar de los medios de control de los que disponía la Comisión, ha podido ciertamente afectar a los intereses del Consorzio y, por consiguiente, habrá que considerar que la decisión de 1984 se ha adoptado muy tardíamente, tanto más por cuanto que, en principio, la realización del proyecto hubiera debido estar terminada en la fecha de la decisión revocatoria. Me parece pues que deberá admitirse que la parte demandante, por razones que se refieren a la seguridad jurídica y a la protección de su confianza legítima, haga uso de los derechos que adquirió en base a la decisión de

1982, a menos, por supuesto, de que hubiera sabido o debido saber que dicha decisión era ilegal.

b) *La parte demandante, ¿ha podido legítimamente confiar en la legalidad del acto?*

Para demostrar la mala fe del Consorzio, la Comisión presentó un determinado número de documentos de los que resultaba que el Consorzio sabía que la decisión de 1982 era el resultado de un error y era, en consecuencia, ilegal.

Ahora bien, el hecho es que todos estos documentos datan de finales de octubre y de comienzos de noviembre de 1981, y preceden pues a la notificación de la decisión de 7 de abril de 1982 en cerca de seis meses.

Es seguro que su contenido permite prever una reducción del importe de la contribución del FEOGA como consecuencia de las modificaciones del proyecto en cuestión. Un télex enviado el 6 de noviembre de 1981 al Consorzio (anexo IV del escrito de contestación) indica incluso que el importe debe pasar de 4 446 millones de LIT a 3 343 millones de LIT.

Sin embargo, dado que la buena fe deberá presumirse salvo prueba en contrario, no considero que dichos documentos sean suficientes para establecer dicha prueba contraria.

La nota interna de la Comisión relativa a la conversación telefónica de 30 de octubre de 1981 (anexo II de la contestación) sólo habla de una «reducción eventual» de la contribución.

El compromiso adoptado por el Consorzio mediante télex de 3 de noviembre de 1981 (anexo III de la contestación) según el cual «en lo que se refiere al proyecto según variante I/159/78 participará con sus propios fondos en los gastos no cubiertos por la contribución del FEOGA y del Estado miembro» no trata explícitamente de una bajada de participación del FEOGA de un importe determinado (tal como la Comisión quiere hacer creer en el apartado 4 de su contestación) y no es sino la confirmación de un compromiso indispensable para cualquier concesión de una contribución del FEOGA.

En cuanto al télex de la Comisión de 6 de noviembre de 1981 que establece la cifra de 3 343 millones de LIT, adolece de cierta ambigüedad puesto que en él se lee que «el presente acuerdo de principio se subordina a la opinión [del] comité [permanente de estructuras agrícolas] así como a la decisión definitiva de la Comisión».

Ahora bien, tal como he subrayado más arriba, la opinión del comité permanente no trata únicamente sobre el principio de concesión de la contribución (adoptado por otra parte desde 1978) sino igualmente sobre el importe de este último.

No es imposible, pues, que dicho télex haya podido hacer creer al Consorzio que el importe podría revisarse eventualmente al alza durante las discusiones en el seno del comité permanente.

Puede, desde luego, que el Consorzio se haya informado con expertos italianos, miembros del comité permanente de estructuras agrícolas y que se haya enterado de que dicho comité había dado un dictamen favorable a una contribución de 3 343 millo-

nes de LIT. Pero no se ha demostrado que el Consorzio se haya procurado efectivamente dichas informaciones.

Por otra parte, el Consorzio ha podido creer que el importe en cuestión podía ser modificado aún por la misma Comisión. En efecto, no puede presumirse que un particular sepa que el comisario responsable de agricultura adopta estas decisiones en base a una delegación de facultades (limitándose a ratificar el proyecto de decisión que haya merecido un dictamen favorable del comité permanente) y que no son objeto de una discusión colegiada.

Por último, la carta de 12 de noviembre de 1981 (anexo I de la dúplica) explica, desde luego, que «la contribución [...] ha debido reducirse y ello en base a las normas que estamos obligados a aplicar en casos de este tipo», pero el Consorzio no iría descaminado si hubiera supuesto que la Comisión puede, en casos excepcionales, apartarse de dichas normas puramente internas.

La misma carta confirma por otra parte que los responsables del Consorzio, durante su visita a la Comisión el 3 de noviembre de 1981, habían expresado su insatisfacción por la reducción proyectada de la contribución. Tenían en consecuencia, con razón o sin ella, la esperanza de que dicha expresión de insatisfacción pudiera inducir a la Comisión a revisar su punto de vista y podían ver semejante revisión en la decisión que les fue, finalmente, notificada.

Si bien los citados documentos confirman pues que sólo fue por error por lo que la Comisión adoptó la decisión de 1982, me parece que ninguno de ellos suministra la prueba irrefutable de que el Consorzio sabía y hubiera debido saber que la contribución de la que podía beneficiarse como conse-

cuencia de la modificación de su proyecto no podía *en ningún caso* sobrepasar la suma de 3 343 181 208 LIT, y que una decisión que tratara de un importe superior sólo podía estar viciada de ilegalidad.

El Consorzio debía por supuesto esperar una reducción que, finalmente, tuvo lugar: la decisión de 1982 concede una contribución de un importe inferior en 147 906 944 LIT al previsto en la decisión de 1978.

Podía incluso eventualmente temer que dicha reducción fuera considerable. Pero no creo que haga falta necesariamente considerar que el Consorzio haya dado prueba de mala fe cuando, cerca de seis meses después de estos diferentes contactos de todo tipo, y al comprobar que la reducción sólo era modesta, se abstuviera de preguntar a la Comisión si no se había equivocado. Me parece, en efecto, que no se puede imponer el principio de que un particular que se vea mejor tratado de lo que se le permitía prever, deba verificar necesariamente ante la autoridad competente si ésta no se ha equivocado.

Me parece también que en el momento de la recepción de la decisión de 7 de abril de 1982, irreprochable en su presentación exterior, el Consorzio pudo confiar en la legalidad de esta última. Recuerdo que los *errores* de los que adolece *no son evidentes*: por una parte, las normas de cálculo de la contribución máxima posible del FEOGA son normas internas no publicadas e incluso aunque la parte demandante tuviera conocimiento de ellas, no hubiera debido necesariamente apercibirse del error cometido; por otra parte, no se deduce de la decisión que la consulta a los comités competentes haya tenido lugar en base a un texto diferente del que fue finalmente adoptado e incluso si tal hubiera sido el caso, la parte demandante

hubiera podido perfectamente ver en dicha divergencia el resultado de la consulta anteriormente mencionada, tanto más cuando había sido informada, mediante el télex anteriormente mencionado de 6 de noviembre de 1981, de que el acuerdo de principio estaba supeditado a dicho dictamen así como a la decisión definitiva de la Comisión.

En dicho contexto, señalo que en su sentencia de 19 de septiembre de 1985 (Asteris y otros contra Comisión, asuntos acumulados 194 a 206/83, Rec. 1985, p. 2815), el Tribunal de Justicia no admitió que las partes demandantes, para impugnar la legalidad de un reglamento de la Comisión, hicieran uso de una divergencia entre las disposiciones adoptadas y los documentos preparatorios, que reflejaba las propuestas que se sometieron al comité de gestión, por la razón de que «no se puede, en efecto, elevar las indicaciones contenidas en los documentos preparatorios al rango de una norma de Derecho que permita censurar la decisión adoptada en resumidas cuentas por la Comisión deliberando con el comité de gestión» (apartado 17) (*traducción provisional*).

Por último, si la certeza del Consorzio en cuanto a la legalidad de la decisión de 1982 no se hubiera adquirido eventualmente al cien por cien el día de la notificación de la decisión, hubiera podido ciertamente consolidarse durante los treinta meses que transcurrieron antes de que hubiera sido informado, por primera vez, de los errores cometidos por la Comisión.

Deduzco de lo que precede que la parte demandante ha podido confiar en la legalidad de la decisión de 1982 y que no se ha de-

mostrado de manera suficientemente conveniente que no haya confiado efectivamente.

Finalmente, para mayor tranquilidad, y a pesar de las declaraciones que acaban de hacerse, quiero volver nuevamente a la cuestión de si la confrontación del interés público con los intereses privados en cuestión, de la que se trata en la sentencia ya citada de 22 de marzo de 1961 (SNUPAT) puede o no hacer que la balanza se incline del lado del principio de legalidad antes que del lado de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

Es cierto que, si la decisión revocatoria de 31 de octubre de 1984 se anula, la parte demandante se beneficiará definitivamente de una ventaja financiera a la que no tenía, en principio, derecho. Habrá resultado favorecida en relación con otras empresas o cooperativas agrícolas que no han obtenido o no obtendrán, por proyectos análogos, más que una subvención menor por parte del FEOGA. El presupuesto de la Comunidad habrá procurado una financiación no justificada por sí misma.

Pero si se concediera una importancia decisiva a la existencia de una ventaja indebida, se deberían revocar siempre los actos ilícitos porque, por regla general, implican ventajas semejantes.

En el caso de autos, me parece que las exigencias que se derivan del principio de legalidad no pueden justificar la revocación de dichas ventajas.

Recuerdo que las irregularidades cometidas no son de una gravedad intolerable.

Por una parte, sólo se ha infringido una norma interna, que la misma Comisión hubiera podido exceptuar a condición de justificar dicha excepción. El interés público, tanto el de la Comunidad como el de los demás interesados, en ver corregida dicha irregularidad no puede ser, pues, de naturaleza perentoria.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia no considera generalmente un vicio de procedimiento como *motivo de anulación de una decisión individual* más que cuando hubiera tenido consecuencias perjudiciales para la parte demandante²⁰ o fuese susceptible de afectar desfavorablemente la situación jurídica de la parte demandante.²¹ Asimismo, en su sentencia de 6 de octubre de 1982²² alega «un principio general en virtud del cual los vicios de procedimiento que no son imputables a la persona que debería normalmente beneficiarse [de determinados derechos o ventajas, en el caso de autos importes compensatorios], no deberán producir efectos desfavorables en la misma» (apartado 8) (*traducción provisional*). El principio de legalidad no exige pues que una decisión que adolezca de un vicio de procedimiento sea obligatoriamente anulada. No debería exigir tampoco que el autor revoque una decisión semejante en cualquier caso, sobre todo cuando el vicio no sea imputable al beneficiario.

En conclusión, no creo pues que en el presente asunto el principio de legalidad deba prevalecer sobre los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

20 — Véase, sobre todo, sentencia de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión, 41/69, Rec. 1970, p. 661, apartado 52.

21 — Véase, sobre todo, sentencia de 23 de octubre de 1986, Vaysse/Comisión, 26/85, Rec. 1986, p. 3131, apartado 16.

22 — Eggert/Hauptzollamt Kassel, 302/81, Rec. 1982, p. 3443.

D. Conclusiones

Llegado al final de estas conclusiones, bastante largas, me permito resumir brevemente las declaraciones sucesivas que acabo de hacer:

- 1) la decisión de 1982 es ilegal;
- 2) dicha ilegalidad no puede sin embargo hacerla inexistente;
- 3) la decisión de 1984 constituye una decisión revocatoria, que no está suficientemente motivada;
- 4) teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso de autos, referidas a los comportamientos e intereses de unos y otros, dicha decisión revocatoria deberá ser considerada como tardía. Se deduce de dicha comprobación y de los demás elementos del expediente que la parte demandante ha podido legítimamente confiar en la legalidad de la decisión revocada y derivar de ella derechos de los que no puede privársele en aras de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

En consencuencia, propongo al Tribunal de Justicia que anule la decisión de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por la que se modifica la decisión de 22 de diciembre de 1978 relativa a la concesión de la contribución del FEOGA «Orientación» al proyecto titulado: «Realización de un centro regional para el tratamiento de mostos y el embotellado de vinos en el municipio de Frisa (Chieti)».

ha formulado además otras dos pretensiones principales mediante las cuales solicita al Tribunal de Justicia que:

- declare válida e irrevocable la decisión de la Comisión de 7 de abril de 1982;
- ordene a la Comisión que pague la contribución en la medida establecida en dicha decisión y según la fase de los trabajos adjudicados por el Consorzio.

A este respecto, quiero simplemente hacer constar que se deduce lógicamente de la anulación de la decisión de 1984 que la de 1982 subsiste y que, en el marco de un recurso de anulación, no corresponde al Tribunal de Justicia dirigir órdenes formales a la Comisión. En virtud del artículo 176 del Tratado la misma está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Como, en mi opinión, la Comisión ha visto desestimados sus motivos, propongo a este Tribunal de Justicia que la condene en costas.