SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
14 de noviembre de 1989 *

En el asunto 30/88,

República Helénica, representada por el Sr. G. Kranidiotis, Secretario Especial del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por el Sr. S. Perrakis, Catedrático, por el Sr. S. Zisimopoulos, experto en el Servicio de las Comunidades Europeas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y por la Sra. C. Samonis, miembro del Servicio Jurídico Especial de las Comunidades Europeas en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de la República Helénica, 117, Val Sainte-Croix,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. J. Kuiper, miembro de su Servicio Jurídico, asistido por el Sr. S. Afendras, Abogado de Atenas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, Centro Wagner,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de tres Decisiones de la Comisión por las que se aprobaron, el 17 de noviembre y el 10 de diciembre de 1987, proyectos de financiación en el marco de la ayuda especial en favor de Turquía,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Presidentes de Sala; T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. G. Tesauro
Secretario: Sr. J.-G. Giraud

* Lengua de procedimiento: griego.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 25 de abril de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de julio de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de enero de 1988, la República Helénica interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de tres Decisiones de la Comisión, de 17 de noviembre y de 10 de diciembre de 1987, relativas a proyectos de financiación en el marco de la ayuda especial a Turquía.

2 Según se desprende de las actuaciones, en 1979 la Comunidad se declaró dispuesta a considerar una acción específica en beneficio de Turquía —en forma de ayudas por un importe de 75 millones de ecus durante dos años— destinada a sufragar acciones de cooperación. El Consejo de Asociación CEE-Turquía tomó en cuenta el ofrecimiento de la Comunidad de conceder una ayuda excepcional de 75 millones de ecus a Turquía, y procedió a determinar los requisitos para la aplicación de dicha ayuda (Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación). La Decisión está redactada como sigue:

«1) Para la aplicación de la ayuda excepcional de 75 millones de unidades de cuenta europeas puestas a disposición de Turquía por la Comunidad, Turquía y la Comunidad cooperarán en el seno del Comité de Asociación.

2) Para la presentación de proyectos específicos, Turquía se dirigirá directamente a la Comisión, la que procederá a su examen a la luz de los principios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación para la utilización de la ayuda excepcional.

3) La Comunidad informará a Turquía sobre el curso seguido por sus solicitudes.

4) El Comite de Asociación observará la aplicación de la ayuda. A estos efectos se reunirá a solicitud de una de las partes.

5) La presente Decisión entrará en vigor el 1 de julio de 1980» *(traducción provisional).*

3 Según una «declaración del Consejo relativa a la aplicación de la Decisión nº 2/80 del Consejo en èl plano interno», que consta en el acta de la reunión del Consejo de 30 de junio de 1980, «respecto al procedimiento que debe seguirse para la aprobación de proyectos, el Consejo decidió aplicar el mismo que se utiliza para la aplicación de los Protocolos financieros celebrados en los países de la cuenca mediterránea» *(traducción provisional).* Este «procedimiento *ad hoc*» preveía que sólo podían considerarse como aceptados los proyectos de financiación comunicados por la Comisión y por el Banco Europeo de Inversiones cuando hubieren sido objeto de unanimidad favorable en el seno del grupo *ad hoc* formado con ese motivo. En concepto de ayuda especial, la Comisión estudió y aprobó los tres primeros proyectos en julio de 1981, según el procedimiento *ad hoc.*

4 A fines de 1981, ante el desarrollo de la política interna de Turquía, la Comunidad decidió suspender sus relaciones con dicho país, especialmente en lo que respecta al ámbito de la cooperación financiera. Después de haber efectuado gastos por 46 millones de ecus, se suspendió la ayuda especial; por consiguiente, quedaron disponibles 29 millones de ecus.

5 Como consecuencia de la reanudación de las relaciones entre la Comunidad y Turquía en 1986, la Comisión instó a Turquía para que presentara los proyectos que podían financiarse mediante nuevos créditos de compromiso en concepto de ayuda especial. Cuando Turquía respondió a dicha invitación, la Comisión consideró que ya no era aplicable el procedimiento *ad hoc* para la aprobación de proyectos presentados para la aplicación de los Protocolos financieros con los países mediterráneos, puesto que, en el ínterin, el Consejo había adoptado el Reglamento nº 3973/86, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación de los Protocolos sobre la cooperación financiera y técnica celebrados por la Comunidad con Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Malta y Chipre (DO L 370, p. 5).

6 Cuando se adoptó dicho Reglamento, el Consejo y la Comisión declararon que este texto «en ningún caso puede constituir un precedente para la aplicación de otros Protocolos financieros distintos de los contemplados por el presente Reglamento» *(traducción no oficial)* y que «el procedimiento para la aplicación de estos otros Protocolos se adoptará en función de las propias características de cada uno de ellos» *(traducción no oficial)*. Sin embargo, la Comisión consideró que era conveniente aprovechar la experiencia de los Estados miembros en el ámbito de proyectos de desarrollo en los países de la cuenca mediterránea y, en consecuencia, decidió consultarlos como «miembros» del «Comité del artículo 6» del Reglamento nº 3973/86, sin que por ello se aplicasen los procedimientos de dicho Comité.

7 Por lo tanto, la Comisión incluyó tres proyectos en favor de Turquía en el orden del día del «Comité del artículo 6», a saber, un proyecto «business-week» CEE-Turquía, un programa de lucha contra el paludismo en la región costera del Mediterráneo oriental de Turquía y un proyecto relativo al aprovechamiento de la energía geotérmica en Anatolia occidental. No obstante las objeciones formuladas por la delegación griega sobre la no conformidad a Derecho del procedimiento seguido, los miembros del Comité emitieron opiniones favorables por mayoría cualificada. Mediante Decisiones de 17 de noviembre y de 10 de diciembre de 1987, la Comisión aprobó la financiación de estos proyectos en concepto de ayuda especial.

8 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

9 La República Helénica invoca cuatro motivos en apoyo de su recurso, a saber, inexistencia de fundamento legal, vicios sustanciales de forma, utilización de cauce procesal improcedente e incompetencia de la Comisión para adoptar los actos impugnados.

Sobre los motivos de inexistencia de fundamento legal

10 El Gobierno helénico sostiene que de las disposiciones del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo 64/737/CEE, relativo a las medidas que deben tomarse y a los procedimientos que deben seguirse para la aplicación del Acuerdo por el que se

crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (DO 1964, 217, p. 3703; EE 11/01, p. 36; en lo sucesivo, «Acuerdo intergubernamental»), en relación con los artículos 7 y 22 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18), resulta que las decisiones del Consejo de Asociación serán objeto, para su aplicación, de actos adoptados por el Consejo por unanimidad, previa consulta a la Comisión. Ante la inexistencia de tal acto de aplicación en este asunto, la Comisión no disponía de fundamento legal alguno para proceder a la financiación de proyectos en Turquía. En opinión del Gobierno helénico, el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo intergubernamental es claro y preciso y no permite en modo alguno su inaplicación a los órganos comunitarios competentes.

11 La Comisión alega que el objeto del apartado 1 del artículo 2 no está destinado a obligar al Consejo a que incorpore cada decisión del Consejo de Asociación que dependa de la competencia comunitaria. La exigencia de un acuerdo unánime dentro del Consejo «para la aplicación» de las decisiones del Consejo de Asociación debe entenderse que «si es necesario para su aplicación en la Comunidad», y no «porque es necesario o imprescindible para su aplicación en la Comunidad». Por otra parte, la práctica seguida por el Consejo en este ámbito se ajusta ampliamente a esta interpretación. Por consiguiente, la Comisión estima que la Decisión nº 2/80 constituye el fundamento legal de la línea presupuestaria 9632 relativa a la ayuda especial a Turquía, en tanto y en cuanto ésta contiene los datos esenciales para la aplicación de los correspondientes créditos que de esta manera están inscritos en el Presupuesto de las Comunidades.

12 A título preliminar, es conveniente recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en último lugar, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. 1987, p. 3719, apartado 7), las disposiciones de un acuerdo concluido por el Consejo, de conformidad con los artículos 228 y 238 del Tratado, una vez entrado en vigor, forman parte del ordenamiento jurídico comunitario.

13 Para la consecución de los objetivos fijados por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y en los casos previstos por éste, el artículo 22 otorga una facultad de decisión al Consejo de Asociación. En lo que atañe a la Decisión nº 2/80, el Tribunal de Justicia ya ha afirmado en la sentencia de 27 de septiembre de 1988 (República Helénica contra Consejo, 204/86, Rec. 1988, p. 5323, apartado 20)

que, al crear una cooperación «para la aplicación de la ayuda [...] puesta a disposición de Turquía», el Consejo de Asociación contempló dicha ayuda dentro del marco institucional de la Asociación. En razón de su vínculo directo con el Acuerdo de Asociación, la Decisión nº 2/80, en consecuencia, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, una vez entrada en vigor.

14 Con fundamento en estas consideraciones, procede examinar a continuación los argumentos de la República Helénica, según los cuales, las decisiones del Consejo de Asociación, para poder ser ejecutadas, deben ser objeto de un acuerdo unánime en el seno del Consejo.

15 Según el artículo 7 del Acuerdo de Asociación, las partes contratantes tomarán todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del Acuerdo y se abstendrán de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo. El artículo 22 del Acuerdo de Asociación establece que cada una de las dos partes estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones tomadas por el Consejo de Asociación.

16 En este asunto, la Decisión nº 2/80 determinó con precisión los requisitos bajo los cuales debe aplicarse la ayuda especial a Turquía. En efecto, determinó los elementos esenciales a este respecto, tales como su importe, las modalidades de presentación de los proyectos por parte de Turquía y el examen de los mismos por la Comisión. Además, indica que el Comité de Asociación seguirá la aplicación de la ayuda. Debido a ello, los términos de la Decisión nº 2/80 permiten su ejecución sin previa adopción de medidas complementarias. De esta manera, el artículo 2 del Acuerdo intergubernamental, en todo caso, no es aplicable.

17 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de recurso de la República Helénica.

Los motivos invocados sobre vicios sustanciales de forma, utilización de cauce procesal improcedente e incompetencia de la Comisión

18 Al plantear los motivos sobre vicios sustanciales de forma, utilización de cauce procesal improcedente e incompetencia, el Gobierno helénico imputa a la Comisión haber seguido un procedimiento ilegal para aprobar tres proyectos de finan-

ciación en Turquía. A este respecto, el Gobierno helénico alega que la aprobación de la ayuda especial es de la competencia del Consejo que, según un «gentlemen's agreement» de 1980, se reservó la facultad exclusiva de adoptar los actos jurídicos necesarios para su aplicación mediante un procedimiento *ad hoc*. Dentro del contexto de este procedimiento, la Comisión hubiera debido obtener el acuerdo unánime de los Estados miembros para ser autorizada a comprometer fondos en concepto de ayuda especial.

19 Además, el Gobierno helénico subraya que el citado Reglamento nº 3973/86 sustituyó el procedimiento *ad hoc* sólo para los países afectados por el mismo, pero que este procedimiento quedó «provisionalmente» en vigor para cualquier otro país que, como Turquía, no está incluido en su ámbito de aplicación y no está afectado por otro Reglamento financiero específico cuya adopción, por otra parte, es competencia exclusiva del Consejo.

20 La Comisión estima que el procedimiento «seguido para la aplicación de los Protocolos financieros celebrados con los países del Mediterráneo», tal como resulta de la declaración del Consejo efectuada al adoptar la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación, corresponde al regulado por el nuevo Reglamento nº 3973/86, por cuanto había cesado la vigencia del procedimiento *ad hoc* anteriormente aplicable. Sin embargo, la Comisión declara haber sido consciente del hecho de que no procedía aplicar el Reglamento nº 3973/86 como tal, debido al estricto límite de su ámbito de aplicación a los países mencionados en esta norma. Por consiguiente, la Comisión optó por una aplicación del Reglamento nº 3973/86 por analogía, limitándola a una consulta de los miembros del «Comité del artículo 6» «por analogía».

21 Además, la Comisión subraya que no se requiere un reglamento específico para la aplicación de la ayuda especial a Turquía, puesto que todos los elementos necesarios para su aplicación ya estaban contenidos en la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación y, en particular, en su apartado 2. Por lo demás, todas las normas técnicas para el gasto de los fondos se encontraban en el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90). La Comisión añade que, con el propósito de asegurar un fundamento económica y políticamente más sólido para las decisiones que se refieren a los proyectos a financiar, recabó la opinión de los miembros del «Comité del artículo 6» sin que por ello estuviese jurídicamente obligada a hacerlo.

22 Ante todo, es conveniente observar que la Decisión nº 2/80, en su apartado 2, dispone que, «para la presentación de proyectos específicos, Turquía se dirigirá directamente a la Comisión, la que procederá a su examen a la luz de los criterios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación para la utilización de la ayuda excepcional» *(traducción provisional).* Según se desprende de esta disposición, de acuerdo con los criterios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación, la Comisión es la única competente para definir las modalidades de utilización de la ayuda y para aprobar proyectos concretos. Dicha competencia implica la posibilidad de aplicar procedimientos particulares para el examen de proyectos específicos. Por lo tanto, la Comisión tiene la facultad de solicitar, tanto del Consejo como de los Estados miembros, cualquier opinión que sea necesaria para la gestión de la ayuda, y la de consultar a los expertos, así como la de recurrir a los procedimientos establecidos en ámbitos similares.

23 En este asunto, la Comisión consultó a los miembros del «Comité del artículo 6» del Reglamento nº 3973/86 para poder aprovechar la experiencia de los mismos en los proyectos de desarrollo en los países de la cuenca mediterránea. Ningún elemento de las actuaciones permite considerar que la Comisión haya procedido en forma contraria a lo dispuesto en la Decisión nº 2/80, en particular, apartándose de los criterios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de Asociación para la utilización de la ayuda. En consecuencia, no puede acogerse la tesis de la República Helénica.

24 De lo que antecede, resulta que deben desestimarse los motivos segundo, tercero y cuarto invocados por la República Helénica.

25 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por no haber prosperado la acción entablada por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Due, Slynn, Kakouris, Schockweiler, Zuleeg

Koopmans, Mancini, Joliet, O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de noviembre de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due