SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
15 de diciembre de 1987 *

En el asunto 237/86,

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. A. Bos, Consejero Jurídico adjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Sr. G. M. Borchardt, Consejero Jurídico asistente del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Robert C. Fischer, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georges Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial, en lo relativo a los productos de la pesca, de la Decisión 86/443 de la Comisión, de 1 de julio de 1986, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1982 (DO L 256, p. 29),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. J. L. da Cruz Vilaça
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 5 de mayo de 1987,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de septiembre de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de septiembre de 1986, el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la Decisión 86/443 de la Comisión, de 1 de julio de 1986, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1982 (DO L 256, p. 29), en la medida en que dicha Decisión no ha incluido en la financiación comunitaria las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos relativas a restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 13 317 224 HFL.

2 El Gobierno neerlandés invoca como motivos la violación de normas relativas a la ejecución del Tratado, a saber, el Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en relación con los Reglamentos nº 100/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 20, p. 1), nº 3796/81 del Consejo, de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 379, p. 1; EE 04/01, p. 185), y nº 2730/79 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3). El Gobierno neerlandés afirma además que la Comisión no puede repercutir las lagunas de la normativa comunitaria sobre los Estados miembros, y que no se respetaron los principios de seguridad jurídica y de certeza de las normas jurídicas. Critica asimismo que la Comisión no utilizara todos los medios que estaban a su disposición para impedir, en 1982, que se sobrepasaran las posibilidades de capturas de los pescados en cuestión. Con carácter subsidiario, se opone a la exactitud de las correcciones financieras que la Comisión llevó a cabo.

3 Para una más amplia exposición de los hechos, del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, el 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.

4 Mediante el primer motivo, el Gobierno neerlandés afirma que el Reglamento nº 729/70, sólo permite denegar la financiación comunitaria en caso de incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de gestión financiera o política de mercado en el sector de la pesca, y que las propuestas de la Comisión relativas a la fijación de las capturas totales autorizadas («TAC») de determinadas poblaciones de peces para 1982, y su reparto entre los Estados miembros (cuotas) no deben considerarse normas comunitarias en el sentido del Reglamento nº 729/70.

5 La Comisión responde a su vez que las medidas comunitarias para la conservación de la pesca forman parte de las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, que tales medidas existen para 1982 y que cualquier acto de un Estado miembro incompatible con el Derecho comunitario debería provocar la negativa de financiación comunitaria si dicho acto dio lugar a gastos del FEOGA.

6 Como el Tribunal de Justicia señala en la sentencia de esta fecha (Países Bajos/ Comisión, 326/85, Rec. 1987, p. 5091), las medidas de conservación de la pesca forman parte de las normas comunitarias de la organización común de los mercados agrícolas en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, al estar incluidos los productos de la pesca, conforme al artículo 38 del Tratado CEE, entre los productos agrícolas, y en principio el FEOGA no puede financiar restituciones concedidas ni intervenciones emprendidas infringiendo las medidas comunitarias de conservación.

7 Procede examinar, por tanto, si, para 1982, existían normas comunitarias en materia de conservación de los recursos marinos que limitasen las capturas y que fuesen obligatorias para el Reino de los Países Bajos.

8 La situación de 1982 se caracteriza por el hecho de que el Consejo, que en virtud del artículo 102 del Acta de adhesión de 1972 tenía desde el 1 de enero de 1979

competencia exclusiva para, en el marco de la política común de pesca, adoptar, a propuesta de la Comisión, las medidas destinadas a la conservación de los recursos, se abstuvo de adoptar dichas medidas en el transcurso del año 1982. El Consejo estableció las TAC y las cuotas nacionales, con carácter retroactivo para 1982, tan sólo mediante el Reglamento nº 172/83, de 25 de enero de 1983, que estableció para determinadas poblaciones o grupos de poblaciones de peces que se encuentran en la zona pesquera de la Comunidad las capturas totales autorizadas, la parte de dichas capturas disponible para la Comunidad, el reparto de dicha parte entre los Estados miembros y las condiciones en que pueden pescarse las capturas totales autorizadas (DO L 24, p. 30).

9 A partir del 1 de enero de 1982 y hasta el 30 de junio de 1982, las actividades pesqueras desarrolladas en aguas comunitarias fueron reguladas por decisiones provisionales del Consejo, a saber, las Decisiones 81/1052 de 29 de diciembre de 1981 (DO L 379, p. 52), 82/207 de 31 de marzo de 1982 (DO L 99, p. 34), 82/271 de 29 de abril de 1982 (DO L 120, p. 29), y 82/346 de 31 de mayo de 1982 (DO L 152, p. 12), que ordenaban a los Estados miembros que tuviesen en cuenta, en sus actividades pesqueras, las TAC propuestas por la Comisión el 24 de julio de 1981.

10 Los días 18 y 21 de junio de 1982, la Comisión presentó al Consejo propuestas de TAC y de cuotas para 1982 (DO C 228, p. 14, y DO C 233, p. 4), sobre las que el Consejo no logró ponerse de acuerdo. El 29 de junio de 1982, sin embargo, el Consejo adoptó la Decisión 82/440, de 29 de junio de 1982 (DO L 190, p. 9), mediante la que dispuso que a partir del 1 de julio y hasta el 23 de julio de 1982, los Estados miembros tendrían en cuenta las TAC propuestas por la Comisión el 24 de julio de 1981.

11 En la reunión de 21 de julio de 1982, la Comisión presentó una declaración al Consejo (DO C 199, p. 21), haciendo constar que el Consejo no había logrado adoptar una decisión sobre determinación de las TAC y de las cuotas. Con objeto de permitir que, a partir de su declaración y hasta el 30 de septiembre de 1982, la Comunidad asumiese sus responsabilidades en materia de conservación, la Comisión recordó que los Estados miembros no sólo tienen el derecho de adoptar las medidas necesarias sin perjuicio de su aprobación por la Comisión, sino también el deber de adoptar dichas medidas en interés de la colectividad, deber cuyo cumplimiento puede exigirles la Comisión. Ésta declaró también que, para garantizar que el conjunto de la flota pesquera de los Estados miembros desarrollase su actividad de la manera más coordinada y estable posible, se basaría, en el ejercicio de sus

funciones y especialmente cuando tuviese que aprobar medidas nacionales de conservación, en las propuestas que había sometido al Consejo.

12 Posteriormente, el Consejo adoptó otras medidas provisionales para 1982, a saber, las Decisiones 82/498 de 21 de julio de 1982 (DO L 216, p. 40), 82/650 de 20 de septiembre de 1982 (DO L 274, p. 33), 82/739 de 26 de octubre de 1982 (DO L 312, p. 17), y 82/802 de 29 de noviembre de 1982 (DO L 339, p. 57). En dichas Decisiones, teniendo en cuenta la competencia exclusiva de la Comunidad y las obligaciones que incumben a los Estados miembros tal como las ha definido el Tribunal de Justicia, el Consejo decidió que a partir del 24 de julio de 1982 y hasta el 31 de diciembre de 1982, «los Estados miembros desarrollarían sus actividades pesqueras en función de los ciclos estacionales habituales, teniendo en cuenta las TAC propuestas por la Comisión el 21 de junio de 1982, según resultaron modificadas» con posterioridad *(traducción no oficial)*.

13 En la reunión del Consejo de 21 de diciembre de 1982, la Comisión hizo una nueva declaración, en la que instó a los Estados miembros para que, a la mayor brevedad posible, le presentaran las medidas nacionales de conservación que planeaban adoptar. La Comisión declaró asimismo que estaba decidida a utilizar todos los medios a su alcance para garantizar que los Estados miembros cumpliesen sus obligaciones.

14 El 25 de enero de 1983, el Consejo adoptó el Reglamento nº 170/83, por el que se constituye un régimen de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), como complemento del Reglamento nº 101/76, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16). Y con base en el artículo 11 de aquel Reglamento, el Consejo adoptó el mismo día el ya citado Reglamento nº 172/83.

15 Con objeto de analizar la situación del año 1982, procede recordar que, en una situación caracterizada por la inactividad del Consejo, el Tribunal de Justicia declaró, en su sentencia de 5 de mayo de 1981 (Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. 1981, p. 1045), que, con arreglo al artículo 5 del Tratado, los Estados miembros tienen la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado; que dicha disposición impone a los Estados miembros deberes concretos de acción y de abstención en una situación en que la Comisión, para hacer frente a urgentes necesidades de conservación, sometió al Consejo

propuestas que, aunque no hayan sido adoptadas por éste, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada. El Tribunal de Justicia declaró también que, al tratarse de una materia reservada a la competencia de la Comunidad en la que los Estados miembros ya sólo pueden actuar como gestores del interés común, ante la falta de adecuada acción por parte de Consejo, un Estado miembro sólo podrá poner en vigor las medidas provisionales de conservación que la situación requiera en el marco de una colaboración con la Comisión; y que los Estados miembros tienen el deber de no adoptar medidas nacionales de conservación en contra de las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pudiera formular.

16 De este modo, en una situación en que el Consejo se había abstenido de dictar las medidas de conservación necesarias para preservar los recursos pesqueros, el Tribunal de Justicia admitió que tales medidas, que obedecían a necesidades urgentes, podían resultar de un procedimiento de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, a fin de que la Comunidad continuase en condiciones de hacer frente a sus responsabilidades.

17 Resulta probado que en 1982 no se emprendió semejante procedimiento entre el Reino de los Países Bajos y la Comisión, al no haber respondido el Reino de los Países Bajos al requerimiento de la Comisión de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus propuestas. En estas condiciones y sin que sea necesario pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas de esta falta de cooperación por parte de un Estado miembro, es preciso declarar que a las propuestas unilateralmente adoptadas por la Comisión, relativas a las cuotas de pesca que habían de asignarse al Reino de los Países Bajos, no se les puede reconocer, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia del día de hoy (Reino de los Países Bajos/Comisión, 326/85, antes citada), el carácter de normas comunitarias en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, cuya violación pueda fundamentar la negativa de la Comisión a que el FEOGA financie las restituciones de que se trata.

18 Conviene examinar aún si la impugnada Decisión de la Comisión puede tener su fundamento en el Reglamento nº 172/83, que entró en vigor el 27 de enero de 1983, el cual determina con carácter retroactivo las cuotas de pesca para 1982.

19 A este respecto, procede resaltar, como ya lo ha hecho el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, que la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación

previsible para los justiciables. Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen.

20 En el momento de conceder las restituciones sobre las que se discute, el Reino de los Países Bajos no estaba en condiciones de conocer ni de prever con certeza una normativa que sólo se dictó una vez concluido el ejercicio. En estas condiciones, para rechazar que el FEOGA se haga cargo de las intervenciones y de las restituciones que constituyen el objeto del recurso, la Comisión no puede basarse en la inobservancia de las cuotas fijadas en 1983 con carácter retroactivo por el Reglamento nº 172/83.

21 Por consiguiente, procede anular en la medida solicitada la Decisión 86/443 de la Comisión, de 1 de julio de 1986, sin que sea necesario examinar los demás motivos de la demandante.

Costas

22 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión 86/443/CEE de la Comisión, de 1 de julio de 1986, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1982, en la medida en que dicha Decisión no ha incluido en la financiación**

comunitaria las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos relativas a las restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 13 317 224 HFL.

2) Condenar en costas a la Comisión.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de diciembre de 1987.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart