Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 26 de junio de 2019[1]

Asunto C-386/18

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[Petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Política pesquera común (PPC) — Reglamento (UE) n.º 508/2014 — Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) — Planes de producción y comercialización — Artículo 66, apartado 1 — Ayuda financiera para la preparación y aplicación de dichos planes — Imposibilidad en Derecho nacional de presentar una solicitud de ayuda — Derecho a exigir una ayuda conferida por el Reglamento — Efecto directo — Condiciones de subvencionabilidad de los gastos — Normas especiales — Margen de apreciación de los Estados miembros para la determinación del importe de la ayuda financiera»

I. Introducción

1. ¿Tiene una organización de productores, cuya actividad consiste en adoptar medidas para promover la pesca racional y la mejora de las condiciones de venta de los productos de la pesca, derecho a que el Gobierno de un Estado miembro cofinancie la preparación y aplicación de su plan de producción y comercialización?

2. Esa es, en esencia, la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de la desestimación de la solicitud de la Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (en lo sucesivo, «PO Texel») por el minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro») debido a que, en el momento en que esta organización de productores presentó dicha solicitud, esto es, antes de 2016, ninguna disposición nacional ofrecía tal facultad.

3. Así, se invita al Tribunal de Justicia a pronunciarse, *por un lado*, sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de determinadas medidas nacionales que no prevén la cofinanciación de gastos realizados en 2014 sobre la base de fondos europeos. *Por otro lado*, en caso de incompatibilidad de estas medidas con el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá determinar si las disposiciones de Derecho de la Unión pueden constituir fundamento jurídico para la concesión de la ayuda financiera solicitada por PO Texel.

1 Lengua original: francés.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento OCM

4. El considerando 7 del Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento OCM»),[2] dispone:

«Las organizaciones de productores de productos de la pesca y las organizaciones de productores de productos de la acuicultura ("organizaciones de productores") desempeñan una función fundamental para alcanzar los objetivos y para la gestión correcta de la [política pesquera común (PPC)[3]] y de la OCM. Por consiguiente, resulta necesario reforzar sus actividades y facilitar la ayuda financiera necesaria para que puedan desempeñar un cometido más importante en la gestión cotidiana de la pesca, toda vez que se respeta un marco definido por los objetivos de la PPC […]».

5. El artículo 28 del Reglamento OCM, titulado «Plan de producción y comercialización», preceptúa:

«1. Toda organización de productores deberá presentar un plan de producción y comercialización para, como mínimo, las principales especies que comercialice, a sus autoridades competentes, para su aprobación. […]

[…]

3. Las autoridades competentes nacionales aprobarán el plan de producción y comercialización. Una vez aprobado el plan, la organización de productores deberá aplicarlo de inmediato.

[…]

5. La organización de productores elaborará un informe anual de las actividades desarrolladas en el marco del plan de producción y comercialización, y lo remitirá a las autoridades competentes nacionales, para su aprobación.

6. Las organizaciones de productores podrán recibir apoyo financiero para la preparación y la ejecución de planes de producción y comercialización de conformidad con un futuro acto legal de la Unión que establecerá las condiciones del apoyo financiero para la política de la pesca y marítima para el período 2014-2020.

[…]»

2 DO 2013, L 354, p. 1.

3 Véase el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento PPC»), en particular el artículo 35, apartados 1 y 3, relativos a la OCM.

2. Reglamento MEC

6. El artículo 1, párrafo cuarto, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento MEC»),[4] establece:

«Las normas establecidas en el presente Reglamento se aplicarán sin perjuicio […] de las disposiciones específicas de los siguientes Reglamentos […]:

[…]

6) un futuro acto jurídico de la Unión que establezca las condiciones de la ayuda financiera a la política marítima y pesquera para el período 2014-2020 (“Reglamento del FEMP”).»

7. El artículo 2, punto 14, del Reglamento MEC define el concepto de «operación finalizada» como «aquella que ha concluido materialmente o se ha ejecutado íntegramente y con respecto a la cual los beneficiarios han abonado todos los pagos relacionados y han percibido la correspondiente contribución pública».

8. Con el título «Subvencionabilidad [del gasto]», el artículo 65, apartados 1, 2 y 6, de este Reglamento preceptúa:

«1. La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas.

2. El gasto será subvencionable con una contribución de los [Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)[5]] si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión [Europea], o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023. […]

[…]

6. Las operaciones no se seleccionarán para recibir ayuda de los Fondos EIE si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente antes de que el beneficiario presente a la autoridad de gestión la solicitud de financiación conforme al programa, al margen de que el beneficiario haya efectuado todos los pagos relacionados.»

4 DO 2013, L 347, p. 320.

5 Véase el considerando 2 del Reglamento MEC.

3. Reglamento FEMP

9. El artículo 66 del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento FEMP»),[6] titulado «Planes de producción y comercialización», dispone:

«1. El FEMP concederá ayuda destinada a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento [OCM].

2. Los gastos correspondientes a los planes de producción y comercialización serán subvencionables con ayudas del FEMP previa aprobación por parte de las autoridades competentes del Estado miembro del informe anual contemplado en el artículo 28, apartado 5, del Reglamento [OCM].

3. La ayuda concedida anualmente a cada organización de productores en el marco del presente artículo no sobrepasará el 3 % del valor medio anual de la producción comercializada por esa organización de productores durante los tres años civiles anteriores. Respecto de las organizaciones de productores recién reconocidas, esta ayuda no sobrepasará el 3 % del valor medio anual de la producción comercializada por los miembros de esa organización durante los tres años civiles anteriores.

4. Los Estados miembros interesados podrán conceder un anticipo del 50 % de la ayuda financiera previa aprobación del plan de producción y comercialización de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento [OCM].

5. La ayuda contemplada en el apartado 1 se concederá únicamente a las organizaciones de productores y a las asociaciones de esas organizaciones.»

B. Derecho neerlandés

10. En virtud del artículo 4:23, apartado 1, de la wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [Ley por la que se establecen las Normas Generales de Derecho Administrativo (Ley General de Derecho Administrativo)],[7] de 4 de junio de 1992, los órganos de la administración solo concederán subvenciones sobre la base de una disposición legal que establezca las actividades para las que puede concederse tal subvención.

11. El 1 de julio de 2015, entró en vigor en los Países Bajos la regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-subsidies) [(Orden del Secretario de Estado de Economía, n.º WJZ/15083650, por la que se establecen los instrumentos de subvención en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el ámbito económico) (Orden sobre subvenciones económicas europeas)],[8] de 28 de junio de 2015.

12. Con arreglo al artículo 2.2 de dicha Orden, el Ministro podrá subvencionar, previa solicitud, las actividades mencionadas en el Reglamento FEMP.

6 DO 2014, L 149, p. 1.

7 Stb. 1992, n.º 315; en lo sucesivo, «Ley General de Derecho Administrativo».

8 Stcrt. 2015, n.º 18094.

13. Según el artículo 2.3, apartado 1, de dicha Orden, el Ministro solo podrá conceder una subvención si ha previsto la posibilidad de presentar una solicitud de subvención, si bien fijando un umbral de subvención y un plazo de presentación de la solicitud.

14. Mediante la Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetprogramma's en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (Orden del Secretario de Estado de Economía, n.º WJZ/16105576, por la que se introducen modificaciones en la Orden sobre subvenciones económicas europeas y en la Orden de apertura de las subvenciones económicas europeas para 2016 en relación con el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización y otras modificaciones en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca),[9] de 25 de agosto de 2016, el Reino de los Países Bajos estableció el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización durante el período comprendido entre el 29 de agosto y el 16 de septiembre de 2016.

15. Según el órgano jurisdiccional remitente, «este módulo de subvenciones se basa en el artículo 66 del Reglamento [FEMP] y no versa sobre la aplicación de un plan de producción y comercialización, sino únicamente sobre su preparación».

III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. Mediante decisión de 9 de julio de 2014, el Ministro aprobó, de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento OCM, el plan de producción y comercialización para 2014 de PO Texel, que esta aplicó de inmediato.

17. En octubre de 2014, el Reino de los Países Bajos presentó a la Comisión un programa operativo para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020,[10] cuya versión definitiva de 11 de diciembre de 2014 fue aprobada el 25 de febrero de 2015.[11]

18. El 19 de mayo de 2015, PO Texel presentó al Ministro una solicitud de ayuda financiera por los gastos efectuados en relación con la preparación y aplicación de su plan de producción y comercialización correspondiente a 2014, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento FEMP y por los relativos a las medidas de comercialización que había adoptado de conformidad con el artículo 68 de dicho Reglamento.

19. Mediante decisión de 10 de julio de 2015, el Ministro desestimó la solicitud de PO Texel alegando que:

– en el momento de la solicitud de subvención de PO Texel, el 19 de mayo de 2015, el Reino de los Países Bajos no había establecido que se pudieran presentar solicitudes de subvención ni para la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento FEMP, ni para las medidas de comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, adoptadas por las organizaciones de productores de conformidad con el artículo 68 de dicho Reglamento, y

9 Stcrt. 2016, n.º 43926.

10 Véase el artículo 17 del Reglamento FEMP.

11 Véase la Decisión de Ejecución C(2015) 1278 de la Comisión, de 25 de febrero de 2015, por la que se aprueba el programa operativo «Duurzaam vissen voor de markt» [Pesca sostenible para el mercado] con vistas a la concesión a los Países Bajos de una ayuda del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

– PO Texel no presentó su solicitud de subvención hasta después de haber elaborado y aplicado el plan de producción y comercialización, una vez aprobado por el Ministro.

20. Mediante decisión de 13 de noviembre de 2015, el Ministro desestimó por infundada la reclamación interpuesta por PO Texel.

21. En apoyo del recurso que interpuso contra esa decisión ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos), PO Texel aduce que puede acogerse a la ayuda financiera del FEMP, en virtud de los artículos 66 y 68 del Reglamento FEMP, tanto para los gastos de preparación y aplicación del plan de producción y comercialización para 2014 como para los relativos a las medidas de comercialización que adoptó. PO Texel alega, por un lado, que, en virtud del artículo 28, apartado 1, del Reglamento OCM, debía elaborar y presentar un plan de producción y comercialización. Por otro lado, PO Texel afirma que, durante el ejercicio 2014, desembolsó un importe de 100 824 euros por gastos derivados de la evolución del mercado. Expone que, en consecuencia, celebró un acuerdo de cooperación con los transformadores de la platija de los tipos III y IV con el objetivo de encontrar oportunidades comerciales para esta especie de pescado.

22. El Ministro sostiene en esencia que no puede conceder a PO Texel la subvención solicitada debido a que esta presentó su solicitud para los planes de producción y comercialización antes de que el legislador neerlandés hubiera establecido un procedimiento para ello. Además, en la vista celebrada ante el órgano jurisdiccional remitente, el 19 de abril de 2017, el Ministro formuló las cuatro alegaciones siguientes.

23. En primer lugar, el FEMP financia las medidas vinculadas a la comercialización y transformación para las que se había solicitado la subvención, de conformidad con el principio de gestión compartida entre la Unión y los Estados miembros. Por consiguiente, los recursos nacionales de los Estados cofinancian las subvenciones.

24. En segundo lugar, la subvención no puede concederse antes de que la Comisión apruebe el programa operativo que debe redactar cada Estado miembro. En el caso de autos, el programa operativo del Reino de los Países Bajos fue aprobado por la Comisión el 25 de febrero de 2015. A continuación, deben liberarse los recursos nacionales, por importe del 25 %.

25. En tercer lugar, el título V, capítulo IV, del Reglamento FEMP, que contiene los artículos 66 y 68, deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para la aplicación de su programa operativo.

26. En cuarto lugar, el artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC no permite conceder ayudas para la ejecución de operaciones que ya se hayan ejecutado íntegramente.

27. En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) ¿Se opone el artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] —el cual dispone que el [FEMP] concederá ayuda destinada a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento [OCM]— a que un Estado miembro objete a una organización de productores que ha presentado una solicitud de concesión de tal ayuda que dicho Estado miembro no había previsto la posibilidad de formular tal solicitud cuando la misma se presentó para una determinada categoría de gastos (en el caso de autos, gastos de preparación y aplicación de programas de producción y comercialización) o para un período determinado (en el caso de autos, el año 2014) ni en su programa operativo aprobado por la Comisión ni en las disposiciones nacionales dirigidas a la determinación de la subvencionabilidad de los gastos?

b) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a la primera cuestión, letra a) el hecho de que la organización de productores esté obligada, en virtud del artículo 28 del Reglamento [OCM], a elaborar un plan de producción y comercialización y, tras la aprobación de dicho plan de producción y comercialización por ese Estado miembro, a aplicar tal plan de producción y comercialización?

2) En caso de que se responda a la primera cuestión, letra a), que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] se opone a que un Estado miembro objete a una organización de productores que ha presentado una solicitud de concesión de ayuda destinada a la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización que dicho Estado miembro no había previsto la posibilidad de formular la solicitud cuando esta se presentó, ¿podrá el solicitante de la ayuda afectado deducir directamente del artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] el fundamento jurídico de una reclamación contra su Estado miembro dirigida a la concesión de la subvención en cuestión?

3) En caso de que se responda a la segunda cuestión que el solicitante de subvenciones en cuestión puede deducir directamente del artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP], la base jurídica para reclamar a su Estado miembro la concesión de la subvención en cuestión, ¿se opone el artículo 65, apartado 6, del Reglamento [MEC] a que la subvención se conceda para la preparación y aplicación de un programa de producción y comercialización en el caso de que la solicitud de subvención sea presentada una vez que se ha preparado y aplicado el plan de producción y comercialización?»

28. El Gobierno neerlandés y la Comisión han presentado observaciones escritas. Estas mismas partes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 10 de abril de 2019.

IV. Análisis

29. Con carácter preliminar, a la vista de los elementos de debate abordados en la vista, me parece oportuno, en primer lugar, recordar que las cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente están dirigidas en esencia a determinar si los gastos soportados por PO Texel en 2014 para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización deben ser cofinanciados por el Gobierno neerlandés sobre la base del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP.

30. En segundo lugar, ha de observarse que, al margen de este objeto preciso de la petición de decisión prejudicial, otras cuestiones, vinculadas al asunto o a la legislación aplicable, que el órgano jurisdiccional remitente no plantea podrían suscitar, no obstante, cierto interés. Así ocurre con la relativa a la aplicación en el tiempo del Reglamento FEMP, o incluso con la referente a los plazos impuestos a las organizaciones de productores en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1418/2013. [12]

31. En efecto, en lo tocante a las condiciones de aplicación temporal del Reglamento FEMP, ha de señalarse que este fue concebido con el fin de completar los Reglamentos OCM y MEC, que establecen las condiciones generales de financiación mediante fondos europeos. Estos Reglamentos fueron publicados en diciembre de 2013 con vistas a su aplicación a partir del 1 de enero de 2014. El Reglamento FEMP no fue publicado al mismo tiempo, sino en mayo de 2014, si bien estableciendo que era aplicable a partir del 1 de enero de 2014. [13] Es innegable que la retroactividad de este Reglamento puede, por naturaleza, generar dificultades de coordinación entre las diversas disposiciones aplicables y, en particular, entre las del Derecho de la Unión y las de Derecho nacional.

12 Reglamento de Ejecución de la Comisión de 17 de diciembre de 2013, relativo a los planes de producción y comercialización en virtud del Reglamento [OCM] (DO 2013, L 353, p. 40).

13 Véanse el considerando 101 y el artículo 130 de dicho Reglamento.

32. Estas dificultades se han acentuado como consecuencia de los plazos fijados en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 1418/2013. En efecto, en virtud de esta disposición, las organizaciones de productores reconocidas antes del 1 de enero de 2014 debían presentar a las autoridades competentes sus primeros planes de producción y comercialización antes de finales de febrero de 2014, es decir, bastante antes de que el Reglamento FEMP fuera publicado. Por consiguiente, sin un marco legal claro y coherente, cabría preguntarse sobre las consecuencias que pueden derivarse de la inobservancia de este plazo por las organizaciones de productores.

33. En cualquier caso, pese al interés que revisten estas cuestiones, ha de observarse que no son objeto de debate ni a iniciativa del órgano jurisdiccional remitente o de las partes ni tampoco del Gobierno neerlandés. A este respecto, ha de subrayarse que este último confirmó en la vista que la solicitud de PO Texel no había sido rechazada porque no se hubiese respetado el plazo de presentación del plan de producción y comercialización.

34. En estas circunstancias, considero que el Tribunal de Justicia ha de limitar el marco de su examen a las cuestiones prejudiciales tal como han sido formuladas por el órgano jurisdiccional remitente, como ya hace por regla general, con el fin de dar a este último una respuesta estrictamente útil.

35. Por consiguiente, propongo examinar, en un primer momento, sucesivamente, la primera cuestión prejudicial, letras a) y b), y después la tercera cuestión prejudicial. En efecto, estas versan sobre los requisitos de fondo de la financiación solicitada por una organización de productores, regulados por el Derecho de la Unión, sobre cuya base deberá apreciarse la compatibilidad de la norma nacional en cuestión. En una segunda fase, puesto que, en mi opinión, procede eliminar esta norma, me pronunciaré sobre la respuesta que debe darse a la segunda cuestión prejudicial, relativa a la posibilidad de aplicar directamente el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP.

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, que consta de dos partes, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la conformidad de la norma nacional en cuestión con los reglamentos aplicables en materia de concesión de subvenciones a organizaciones de productores. En concreto, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre la interpretación del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, en relación con la del artículo 28, apartado 6, del Reglamento OCM.

37. En efecto, el artículo 28, apartado 6, de este Reglamento, que establece el contexto general de las acciones de las organizaciones de productores en la PPC, prevé que estas organizaciones «*podrán* recibir apoyo financiero para la preparación y la ejecución de planes de producción y comercialización» [14] en las condiciones establecidas en un futuro acto jurídico, que dio como resultado en 2014 el Reglamento FEMP.

38. Sin embargo, a tenor del artículo 66, apartado 1, de este Reglamento, «el FEMP *concederá ayuda* destinada a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento [OCM]». [15]

39. Así pues, cabe señalar que el artículo 66 del Reglamento FEMP fue redactado de forma diferente, con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento OCM, que remitía a disposiciones específicas que establecieran las condiciones del apoyo financiero a la política de la pesca y marítima para el período 2014-2020, [16] como el Reglamento MEC, el cual precisa que se trata del Reglamento FEMP. [17]

14 El subrayado es mío.

15 El subrayado es mío.

16 Véase el artículo 28, apartado 6, del Reglamento OCM.

17 Véase artículo 1, párrafo cuarto, punto 6, del Reglamento MEC.

40. A primera vista, la articulación de las disposiciones aplicables en la materia, resultantes de los Reglamentos MEC, OCM y FEMP, aplicables todos el 1 de enero de 2014, puede suscitar contradicciones. Ahora bien, habida cuenta de su estructura y sucesión temporal, puede disiparse toda duda relativa a su interpretación.

41. En efecto, ha de observarse, en primer lugar, que estas diferencias de redacción derivan de la elaboración de normas generales que fueron completadas *a posteriori* por normas especiales. Del claro tenor del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP —que, respecto del artículo 28, apartado 6, del Reglamento OCM, es por tanto, *lex specialis* y *lex posterior*— se desprende que el legislador de la Unión manifestó el claro propósito de crear una norma específica relativa a la financiación de los planes de producción y comercialización, que encuadrase de forma más restrictiva el margen de apreciación habitualmente reconocido a los Estados miembros en el caso de gestión compartida de fondos EIE. [18]

42. En segundo lugar, el análisis de distintas versiones lingüísticas del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP y la comparación de esta disposición con otros artículos de dicho Reglamento confirman esta apreciación.

43. En efecto, como ha señalado acertadamente el órgano jurisdiccional remitente, en las versiones alemana, inglesa, italiana, neerlandesa y sueca del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, se establece que el FEMP «concederá ayuda destinada a» la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización. Ocurre lo mismo en otras versiones lingüísticas como, por ejemplo, las versiones en español, checo, francés, polaco o portugués. En cambio, según el artículo 68, apartado 1, de este Reglamento, el FEMP «podrá conceder ayuda destinada a» medidas de comercialización de productos de la pesca y la acuicultura.

44. Esta diferencia de redacción no es la única del Reglamento FEMP. A modo de ejemplo de formulación imperativa idéntica, cabe citar los artículos 58, 77, apartado 1, y 89, apartado 1, del Reglamento FEMP, mientras que, en un número más importante de artículos, tales como, en particular, los artículos 48, apartado 3, 54, apartado 1, y 67, apartado 1, de dicho Reglamento, se expresa la mera facultad de financiación.

45. Es evidente que estas diferencias de redacción no son fortuitas y resultan, en cambio, de una auténtica opción del legislador de la Unión, sobre todo en lo relativo al artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP.

46. A este respecto, es oportuno recordar la cronología de los trabajos legislativos preparatorios de este Reglamento. Confirman la existencia de una voluntad clara del legislador de la Unión respecto a este artículo. Aunque la Comisión había propuesto la formulación según la cual «el FEMP *podrá conceder*», [19] el Parlamento Europeo prefirió que dicha formulación fuera sustituida por «el FEMP *concederá ayuda*» para garantizar que la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización gocen de la ayuda del FEMP. [20]

18 Véase, en particular, el artículo 4, apartados 3 y 4, del Reglamento MEC.

19 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 861/2006 del Consejo y el Reglamento n.º XXX/2011 del Consejo relativo a la política marítima integrada] [COM(2011) 804 final]. Véase el artículo 69, apartado 1, de esta propuesta.

20 Véase la enmienda 438 recogida en el informe de la Comisión PECH del Parlamento Europeo de 8 de agosto de 2013, sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 861/2006 del Consejo y el Reglamento n.º XXX/2011 del Consejo relativo a la política marítima integrada]. Véase, asimismo, la enmienda 1893 recogida en el proyecto de informe de la Comisión PECH del Parlamento Europeo de 17 de enero de 2013, relativa a las enmiendas 1655-2069, así justificada: «La preparación y la ejecución de planes de producción y comercialización deben recibir apoyo financiero para garantizar la igualdad de condiciones de competencia a todas las organizaciones de productores en toda la Unión Europea».

47. Por último, ha de observarse que la elección de esta redacción por el legislador de la Unión es coherente con el sistema de financiación que estableció en la PPC y con el objetivo perseguido por dicho sistema.

48. A este respecto, ha de tenerse en cuenta la obligación impuesta a las organizaciones de productores de adoptar planes de producción y comercialización [21] y de aplicarlos de inmediato. [22] El órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre este aspecto mediante su primera cuestión, letra b), que completa la primera cuestión, letra a). En efecto, en tal contexto, es lógico que las organizaciones de productores puedan contar con ayuda financiera en esta fase de su participación en el cumplimiento de los objetivos de la nueva PPC, participación a la que se les exhortó a partir del 1 de enero de 2014.

49. En cuanto al objetivo perseguido por la ayuda financiera al amparo del FEMP, debe subrayarse que las diferentes disposiciones relativas a la financiación de la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización están justificadas por el papel primordial atribuido a las organizaciones de productores. [23] En particular, se les asignan estas medidas para participar en la aplicación de la PPC, que «[está dirigida a] garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura contribuyen a la sostenibilidad medioambiental, económica y social a largo plazo» y «[contribuirá] a la Estrategia Europa 2020 [24] para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». [25]

50. La importancia de la preparación y aplicación de estos planes viene corroborada por el hecho, por un lado, de que solamente las organizaciones de productores pueden acogerse por ello a esta ayuda concreta, lo cual es una diferencia sustancial con la financiación basada en otros fondos EIE, [26] y, por otro lado, de que los Estados miembros pueden conceder un anticipo del 50 % de la ayuda financiera, al amparo del FEMP, a partir de la aprobación de estos planes. [27]

51. Por consiguiente, ha de tenerse en cuenta que, al establecer que las organizaciones de productores debían preparar planes de producción y comercialización, el legislador de la Unión les obligó a contribuir de forma efectiva a la ejecución de una misión de interés general, lo que lógicamente justifica que se imponga a los Estados miembros que asuman una parte de sus gastos.

52. Por todos estos motivos, considero que, en virtud del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, se ha consolidado el principio de financiación en cuestión. Dado que el legislador de la Unión ha concedido tal derecho, el legislador de un Estado miembro no puede privar de él a los interesados, ni expresamente ni por omisión. De ello se deduce que la legislación nacional que produjese esos efectos sería incompatible con el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP.

53. En consecuencia, en respuesta a la primera cuestión prejudicial, letras a) y b), propongo al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, no prevea la financiación, al amparo del FEMP, de la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización, mencionados en el artículo 28 del Reglamento OCM, con respecto a los gastos efectuados a partir del 1 de enero de 2014.

21 Véase el artículo 28, apartado 1, del Reglamento OCM.

22 Véase el artículo 28, apartado 3, del Reglamento OCM.

23 Véase el considerando 7 del Reglamento OCM.

24 En lo tocante a la referencia a esta estrategia, véanse el artículo 4 del Reglamento MEC y el artículo 6 del Reglamento FEMP.

25 Véanse el considerando 4 del Reglamento PPC y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento FEMP.

26 Véanse el considerando 20 y el artículo 66, apartado 5, del Reglamento FEMP.

27 Véase el artículo 66, apartado 4, del Reglamento FEMP. Véase asimismo el punto 63 de las presentes conclusiones.

B. Sobre la tercera cuestión prejudicial

54. Esta cuestión prejudicial pretende determinar si la finalización de la aplicación de los planes en el momento de la solicitud de subvención como consecuencia de su preparación y aplicación puede justificar, pese al principio de cofinanciación resultante del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, que se deniegue una ayuda financiera invocando las exclusiones previstas en el artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC.

55. Podría delimitar mi respuesta refiriéndome de nuevo al principio según el cual la ley especial prevalece sobre la ley general. [28] En efecto, en virtud de las condiciones específicas de concesión de las subvenciones al amparo del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, se descarta aplicar las reglas generales que regulan la financiación con cargo a otros Fondos EIE. No obstante, deseo añadir algunos argumentos de carácter sistemático.

56. En primer lugar, lógicamente, no puede exigirse a las organizaciones de productores, en un primer momento, que apliquen sus planes de forma inmediata, de conformidad con el Reglamento FEMP para, a continuación, denegarles toda financiación sobre la base de una disposición general del Reglamento MEC, a saber, el artículo 65, apartado 6, de dicho Reglamento, que excluye de la «ayuda de los fondos EIE [a las operaciones] si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente» antes de la solicitud de financiación, en el caso de autos, por un año.

57. En segundo lugar, cabe también formular otras alegaciones, basadas en la planificación de la PPC que recibe apoyo financiero del FEMP, en el contexto de la gestión compartida con los Estados miembros. [29]

58. Por un lado, la preparación y la aplicación de planes de producción y comercialización forman parte de la programación global para el período 2014-2020, a saber, el programa operativo del cual es responsable el Estado miembro una vez aprobado por la Comisión. [30]

59. Esta concepción de la aplicación de la PPC justifica que los gastos solo sean subvencionables previa aprobación por los Estados miembros del informe anual de actividad de las organizaciones de productores. [31]

60. De ello se desprende claramente, en mi opinión, que únicamente la aplicación del plan, no solamente *efectiva*, sino también *satisfactoria* a la vista de los objetivos perseguidos en la PPC, permite a las organizaciones de productores poder reclamar ayuda financiera.

61. Por consiguiente, en concreto, un gasto realizado en 2014 por una organización de productores solo puede fundamentar una solicitud de ayuda financiera en 2015, una vez aprobado el informe anual de esa organización.

62. En consecuencia, si debiera acogerse la interpretación propugnada por el Gobierno neerlandés, tal interpretación conduciría a un resultado incoherente, a saber, hacer ineficaz toda financiación durante el período en cuestión.

28 Véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

29 Véanse el considerando 63 del Reglamento PPC y el considerando 12, el artículo 7 y el título V del Reglamento FEMP.

30 Véanse el considerando 24 y los artículos 6, apartado 5, y 17, apartado 1, del Reglamento FEMP. Los criterios de selección de las demás medidas objeto de financiación se fijan bajo el control de la Comisión, de conformidad con el artículo 113, letra a), de dicho Reglamento.

31 Véase el artículo 66, apartado 2, del Reglamento FEMP.

63. Por otro lado, el plazo mínimo de un año que transcurre entre la fecha de realización de los gastos y la fecha en la que se examina su justificación ha llevado al legislador de la Unión a establecer que el Estado miembro pueda conceder un anticipo del 50 % de la ayuda financiera.[32] En este caso, igualmente, cabrá preguntarse, *sensu contrario*, cuáles serían los efectos en este anticipo concedido si la finalización de la aplicación del plan correspondiente a un año extinguiera todo derecho a financiación.

64. A la luz de todos los datos anteriores deduzco que, como consecuencia de las condiciones específicas de concesión de las subvenciones al amparo del FEMP para planes plurianuales, queda excluido aplicar las reglas generales, invocadas por el Gobierno neerlandés, que regulan la financiación con cargo a otros fondos europeos.

65. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que declare, en respuesta a la tercera cuestión prejudicial, que el artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la concesión, sobre la base del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, de ayuda financiera por los gastos realizados, a partir del 1 de enero de 2014, para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención hubiese sido presentada previa preparación y aplicación del plan de producción y comercialización.

66. Por lo demás, a la vista de la segunda alegación formulada por el Ministro para confirmar su decisión de desestimación de la solicitud de subvención,[33] me parece que el Tribunal de Justicia debe hacer una precisión adicional con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente.

67. En efecto, se plantea la cuestión de si la solicitud de subvención puede referirse a un gasto realizado antes de que la Comisión hubiese aprobado el programa operativo elaborado por un Estado miembro.[34] Así ocurre en el caso de autos, puesto que PO Texel solicita financiación en relación con el año 2014, mientras que el programa operativo, presentado en octubre de 2014 por las autoridades neerlandesas, fue aprobado por la Comisión el 25 de febrero de 2015.

68. A mi juicio, la lectura del artículo 65, apartado 2, del Reglamento MEC —que no hace referencia a la fecha de *aprobación* del programa operativo—, en relación con el artículo 130 del Reglamento FEMP —que fija en el 1 de enero de 2014 la fecha de su aplicación—, resuelve esta cuestión.

69. Además, a falta de una disposición especial en el Reglamento FEMP, se desprende igualmente del artículo 65, apartado 2, del Reglamento MEC que el período a partir del cual los gastos pueden ser financiados al amparo del FEMP comienza a correr el 1 de enero de 2014.

70. Por consiguiente, las primeras disposiciones nacionales, fechadas el 25 de agosto de 2016, que ofrecían la posibilidad de solicitar ayuda financiera exclusivamente para la *preparación* de un plan de comercialización —y ello únicamente a partir del 29 de agosto de 2016—, no son compatibles, en mi opinión, con el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP ni con el artículo 65, apartado 2, del Reglamento MEC.

71. Una vez concluido mi análisis sobre la compatibilidad de la normativa nacional controvertida con el Derecho de la Unión, deseo subrayar, en un plano más general, la lógica que, en mi opinión, debe presidir la aplicación de aquel, a la vista de las particularidades de las tareas impuestas a las organizaciones de productores tenidas en cuenta para su financiación al amparo del FEMP.

32 Véase el artículo 66, apartado 4, del Reglamento FEMP.

33 Véanse el punto 24 de las presentes conclusiones y la primera cuestión prejudicial, letra a), *in fine*.

34 En lo relativo a la obligación de elaborar tal programa, véase el punto 58 de las presentes conclusiones.

72. En efecto, como ya he señalado,[35] ha de tenerse en consideración que las disposiciones pertinentes en el presente asunto son el resultado de una técnica legislativa que está lejos de ser perfecta. En particular, no ha de pasarse por alto que el legislador de la Unión adoptó el Reglamento FEMP tardíamente. Por lo demás, los Estados miembros, por su parte, también aplicaron las disposiciones del Derecho de la Unión con cierto retraso, como consecuencia de la adopción de la legislación de la Unión en cuestión pocos días antes de su entrada en vigor.[36] Además, este marco jurídico europeo que aplica la PPC no solo imponía plazos muy estrictos, sino que además no siempre era del todo claro.

73. Por consiguiente, considero que este contexto debería llevar a las autoridades tanto nacionales como europeas a adoptar un planteamiento que no sea excesivamente rígido en lo relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones en cuestión. En efecto, me parece justificado aplicar dichas disposiciones de forma generosa y razonable, lo cual sería plenamente conforme con el objetivo perseguido por el legislador de la Unión, a saber, inducir a las organizaciones de productores a adoptar iniciativas en el marco de la PPC —aplicada a partir del 1 de enero de 2014—, y no disuadirles de ello.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

74. El examen de la segunda cuestión prejudicial presupone que el Tribunal de Justicia considere, tal como propongo por las razones antes expuestas, que se elimine la norma nacional que excluye el derecho de las organizaciones de productores a solicitar ayuda financiera al amparo del FEMP por los gastos realizados a partir de 2014. Para ese caso, deben facilitarse datos para responder a esta segunda cuestión prejudicial, dirigida a determinar si el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP puede constituir el fundamento jurídico de la concesión a nivel nacional de ayuda financiera para esos gastos.

75. Con carácter preliminar, debe aclararse el sentido y el alcance de esta cuestión prejudicial.

76. En efecto, por un lado, ha de señalarse que el órgano jurisdiccional remitente ha utilizado el término «rechtsgrondslag» en su petición de decisión prejudicial. Asimismo, ha hecho referencia de forma explícita al artículo 4:23, apartado 1, de la Ley General de Derecho Administrativo.[37] Por consiguiente, cabría considerar que pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP puede constituir *base jurídica suficiente* para obligar a la administración a pagar una subvención, aunque no exista en el Derecho nacional la base jurídica correspondiente exigida por el artículo 4:23, apartado 1, de la Ley General de Derecho Administrativo.

77. Por otro lado, la solicitud de interpretación del órgano jurisdiccional nacional puede entenderse también, desde una perspectiva más amplia, como relativa al efecto directo, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP.

78. La respuesta a la pregunta del órgano jurisdiccional remitente, conforme a la primera alternativa expuesta, no plantea ninguna dificultad particular, cuando menos a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.[38] Según el artículo 288 TFUE, párrafo segundo, el reglamento «será obligatorio en todos sus elementos y *directamente aplicable* en cada Estado miembro».[39] Además, de reiterada

35 Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

36 De los cuatro reglamentos aplicables en el caso de autos, fechados dos de ellos el 11 de diciembre de 2013 y los otros dos el 17 de diciembre de 2013, el Reglamento MEC fue publicado el 20 de diciembre de 2013, mientras que los otros tres —los Reglamentos PPC y OCM y el Reglamento de Ejecución n.º 1418/2013— fueron publicados el 28 de diciembre de 2013.

37 Véase el punto 10 de las presentes conclusiones.

38 Sobre la complejidad que la respuesta puede revestir a nivel nacional, véase, por ejemplo, Verhoeven, M.: *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011, en particular pp. 123 a 164 y pp. 217 a 247.

39 El subrayado es mío.

jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la obligación de aplicar, incluso de oficio, las disposiciones de Derecho de la Unión, siempre que cumplan los requisitos para producir un efecto directo,[40] pese a la existencia de disposiciones nacionales contrarias, no incumbe únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos del Estado, incluidas las autoridades administrativas.[41]

79. En lo tocante al efecto directo del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, que podría ser el objeto de la segunda cuestión prejudicial desde una perspectiva más amplia, resulta difícilmente discutible que tenga por objeto conferir a las organizaciones de productores el derecho a ayuda financiera. A este respecto, ha de hacerse constar que la indicación, en el artículo 66, apartado 1, de dicho Reglamento, de la existencia de tal derecho, que puede ser ejercido por las citadas organizaciones, no es solamente clara y precisa, sino también incondicional, en el sentido de que la concesión de la financiación no está sometida a la apreciación discrecional de las autoridades nacionales o europeas. Por consiguiente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[42] cumple los requisitos para tener efecto directo.

80. Así pues, no comparto la opinión de la Comisión según la cual, sobre la base del artículo 4, apartado 4, del Reglamento MEC, la solicitud de ayuda financiera podría rechazarse simplemente porque no existe ninguna disposición nacional que regule el ejercicio de este derecho o que sirva de fundamento a la realización de los gastos. En efecto, queda excluido que el reconocimiento de un derecho conferido a los particulares por el Derecho de la Unión pueda verse obstaculizado por el tiempo que un Estado miembro emplea para crear el procedimiento para hacer efectivo tal derecho.[43]

81. Queda, pues, claro que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP garantiza a las organizaciones de productores la concesión de una subvención destinada a ayudar a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización en cuestión. En este sentido, esta disposición constituye base jurídica suficiente para que las autoridades neerlandesas concedan tal subvención o, de igual modo, una disposición que las organizaciones de productores pueden invocar directamente ante las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales nacionales.

82. No obstante, esta conclusión intermedia plantea la importante pregunta siguiente: Si se da por sentado que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP constituye el fundamento jurídico de un derecho a medidas financieras de ayuda que las organizaciones de productores pueden invocar ante las autoridades neerlandesas, queda por determinar el resultado concreto del ejercicio de este derecho en la situación considerada. Dicho de otro modo, de forma prosaica, la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Qué pueden reclamar exactamente las organizaciones de productores? O incluso, dicho más claramente, ¿a qué importe o a qué porcentaje de los gastos debe ascender la financiación que se les adeuda?

83. Para responder a esta pregunta, habrá que apreciar en qué medida el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP permite, más allá de la apreciación ya realizada de que las organizaciones de productores tienen derecho a recibir una subvención, determinar el importe de esta que haya de concederse.

40 Véase, como recordatorio reciente de los principios relativos a la aplicabilidad directa de los reglamentos, la sentencia de 30 de marzo de 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244), apartados 17 y 19 y jurisprudencia citada.

41 Véanse, en lo relativo a la expresión de este principio, las sentencias de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), apartados 30 y 31, y de 9 de septiembre de 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430), apartado 49, así como, en lo relativo a la aplicación de reglamentos, las sentencias de 14 de junio de 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348), apartado 75, y de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), apartados 90 y 91.

42 Para un examen minucioso de esta jurisprudencia, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387), puntos 33 a 55.

43 Vincúlese con las sentencias de 17 de mayo de 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39), apartados 19, párrafo primero, 20 y 21, párrafo segundo, y de 8 de febrero de 1973, Comisión/Italia (30/72, EU:C:1973:16), apartados 6, párrafo tercero, y 7, párrafo primero.

84. Por sí solo, el artículo 66, apartado 1, de este Reglamento no permite decidir el importe de la subvención que debe concederse. En efecto, de su tenor se desprende que esta disposición se limita a enunciar un principio de financiación en términos muy genéricos. Por consiguiente, el artículo 66, apartado 1, de dicho Reglamento debe interpretarse en relación con otras disposiciones del mismo Reglamento.

85. Así, por un lado, el artículo 66, apartado 2, del Reglamento FEMP establece que la subvencionabilidad de los gastos estará sujeta a la aprobación del informe anual de actividad de la organización de productores por la autoridad nacional competente para examinar la solicitud de subvención. Por otro lado, en el artículo 66, apartado 3, de este Reglamento se exponen ciertas normas concretas. Si bien esta disposición establece un límite máximo del importe de la subvención concedida, no se prevé base mínima.

86. Por consiguiente, la lectura combinada de las disposiciones en cuestión solo puede llevar a reconocer, en esta materia, cierto margen de apreciación a las autoridades administrativas. Ahora bien, esta facultad está sujeta a límites. Como ya se ha puesto de manifiesto en los puntos anteriores de las presentes conclusiones, el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP contiene una garantía mínima o «núcleo duro» que, en cualquier caso, los Estados miembros han de aplicar:[44] las organizaciones de productores no pueden no recibir ayudas para la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización.

87. Por lo tanto, esta ayuda financiera adeudada a las organizaciones de productores debe, por un lado, ser *proporcionada*, habida cuenta de la naturaleza y de la importancia de las obligaciones impuestas a las organizaciones de productores en la PPC. Dicho de otro modo, la ayuda no puede ser de un importe tan limitado que prive del efecto incentivador, que esta ayuda supuestamente tiene, sobre las actividades de estas organizaciones. Por otro lado, por razones de coherencia y de igualdad de trato, y con el fin de evitar distorsiones en los mercados afectados, el importe de la ayuda no puede estar *desvinculado* del importe de la ayuda que hayan fijado posteriormente las autoridades para el resto del período 2014-2020.

88. Dicho esto, considero que no corresponde al Tribunal de Justicia ir más lejos en el contexto del presente asunto ni privar efectivamente con ello a las autoridades nacionales del margen de apreciación que les confiere el Reglamento FEMP, dentro de los límites por él fijados.

89. No obstante, la aplicación por las autoridades nacionales de los principios derivados del Reglamento FEMP no escapa a todo control. El Tribunal de Justicia ha declarado que el hecho de que las normas del Derecho de la Unión dejen un margen de apreciación a los Estados miembros no excluye que pueda verificarse, a la vista de estas normas, si esos Estados han sobrepasado su margen de apreciación.[45]

90. Además, queda igualmente claro que la vulneración de las normas previstas por este Reglamento podría dar lugar, de cumplirse las condiciones establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado miembro en cuestión.[46]

44 Véanse, por analogía con el alcance del efecto directo de las directivas, por ejemplo, las sentencias de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292), apartado 17; de 1 de julio de 2010 Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386), apartado 51, y de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 35.

45 Véase la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 59. Véase también la sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 103.

46 Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79).

91. De todos estos datos se desprende que puede responderse a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP confiere a las organizaciones de productores el derecho a exigir ayuda financiera al amparo del FEMP por los gastos realizados para la preparación de un plan de producción y comercialización a partir del 1 de enero de 2014. Por consiguiente, incumbe al Estado miembro en cuestión comprobar el cumplimiento del requisito de concesión de la subvención solicitada, previsto en el artículo 66, apartado 2, de dicho Reglamento, y determinar el importe de la cofinanciación en el marco del margen de apreciación de que dispone ese Estado de conformidad con el artículo 66, apartado 3, del citado Reglamento.

V. Conclusión

92. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos) del modo siguiente:

«1) El artículo 66, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, no prevea la financiación, al amparo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), de la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización, mencionados en el artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo, con respecto a los gastos efectuados a partir del 1 de enero de 2014.

2) El artículo 66, apartado 1, del Reglamento n.º 508/2014 confiere a las organizaciones de productores de productos de la pesca y a las organizaciones de productores de productos de la acuicultura el derecho a exigir ayuda financiera al amparo del FEMP por los gastos realizados para la preparación de un plan de producción y comercialización a partir del 1 de enero de 2014. Incumbe al Estado miembro en cuestión comprobar el cumplimiento del requisito de concesión de la subvención solicitada, previsto en el artículo 66, apartado 2, de dicho Reglamento, y determinar el importe de la cofinanciación en el marco del margen de apreciación de que dispone ese Estado de conformidad con el artículo 66, apartado 3, del citado Reglamento.

3) El artículo 65, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la concesión, sobre la base del artículo 66, apartado 1, del Reglamento n.º 508/2014, de ayuda financiera por los gastos realizados, a partir del 1 de enero de 2014, para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención hubiese sido presentada previa preparación y aplicación del plan de producción y comercialización.»