SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
9 de octubre de 1990 *

En el asunto C-366/88,

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, sous-directeur du droit économique del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Francia, 9, boulevard Prince-Henri,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Peter Oliver, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de las instrucciones internas de servicio 88/C 264/03 sobre ciertas modalidades administrativas y técnicas que deben aplicar los agentes autorizados por la Comisión para la toma de muestras y el análisis de productos, efectuados en el marco de la gestión y del control del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (DO C 264, p. 3),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg y P. J. G. Kapteyn, Jueces,

Abogado General: Sr. G. Tesauro
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora principal

habiendo considerado el informe para la vista,

oídos los informes orales de los representantes de las partes en la vista de 14 de junio de 1990,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de julio de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de diciembre de 1988, la República Francesa, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación de un acto adoptado por la Comisión, con el título de «Instrucciones internas de servicio 88/C 264/03 sobre ciertas modalidades administrativas y técnicas que deben aplicar los agentes autorizados por la Comisión para la toma de muestras y el análisis de productos, efectuados en el marco de la gestión y del control del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria» (DO C 264, p. 3).

2 A tenor del párrafo 1 del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), «los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo y adoptarán todas las medidas que puedan facilitar la

realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno».

3 El apartado 2 de dicho artículo dispone:

«[...] los agentes facultados por la Comisión para las verificaciones sobre el terreno tendrán acceso a los libros y a cualquier documento de otro tipo que tenga relación con los gastos financiados por el Fondo. Podrán comprobar en particular:

a) la conformidad de las prácticas administrativas con las normas comunitarias;

b) la existencia de los documentos justificativos necesarios y su concordancia con las operaciones financiadas por el Fondo;

c) las condiciones en las que realizarán y comprobarán las operaciones financiadas por el Fondo.

La Comisión dará aviso, con la suficiente antelación y antes de la verificación, al Estado miembro ante el que se vaya a realizar dicha verificación o en cuyo territorio vaya a tener lugar. En dichas comprobaciones podrán participar agentes del Estado miembro interesado.

A instancia de la Comisión y con el acuerdo del Estado miembro, se efectuarán verificaciones o exámenes relativos a las operaciones citadas en el presente Reglamento por las instancias competentes de dicho Estado miembro. Podrán participar en ellos agentes de la Comisión [...]»

4 En virtud del apartado 3 del mismo artículo, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, establecerá, en tanto fuere necesario, las normas generales de aplicación de dicho artículo.

5 La Comisión adoptó el acto impugnado en virtud del Reglamento nº 729/70, antes citado, y especialmente de su artículo 9. De acuerdo con el cuarto considerando de dicho acto, para conseguir que la toma de muestras y su análisis se reali-

cen en condiciones óptimas, es conveniente establecer ciertas modalidades administrativas y técnicas que los agentes de la Comisión deberán aplicar en dichos controles.

6 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento, así como 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.

Sobre la admisibilidad del recurso

7 La Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad del recurso, alegando que las instrucciones internas objeto del mismo no constituyen un acto que pueda recurrirse con arreglo al artículo 173 del Tratado. Sostiene que dichas instrucciones se hallan desprovistas de cualquier efecto jurídico y económico para los operadores afectados y para los Estados miembros y que, por lo tanto, como su nombre indica, son meramente internas.

8 Ante todo debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el recurso de anulación se da contra cualesquiera disposiciones que adopten las instituciones, independientemente de su naturaleza o forma, destinadas a producir efectos jurídicos (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión contra Consejo, Rec. 1971, p. 263).

9 Además, procede señalar que, en principio, las instrucciones internas únicamente producen efectos en el interior de la Administración sin que generen ningún derecho u obligación para terceros. No pueden constituir, por lo tanto, actos lesivos susceptibles, como tales, de recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado (véase la sentencia de 25 de febrero de 1988, «Les Verts» contra Parlamento, 190/84, Rec. 1988, p. 1017, apartado 8).

10 No obstante, el acto impugnado se distingue de una mera instrucción de servicio tanto por las circunstancias en las que se adoptó como por las modalidades de su elaboración, redacción y publicación. En efecto, de las actuaciones se deduce que, en el caso de autos, se trata de una definición de postura por parte de la Comisión acerca del ámbito de la facultad de control de sus agentes en materia de toma de muestras con arreglo al artículo 9 del citado Reglamento nº 729/70. Esta defini-

ción de postura se basa en la interpretación de dicho precepto que determinados Estados miembros habían impugnado con anterioridad.

11 Para determinar si, con el acto impugnado, se pretende producir efectos jurídicos nuevos en relación con los del artículo 9 del citado Reglamento nº 729/70, debe examinarse su contenido.

12 De lo anterior se desprende que la valoración de la excepción de inadmisibilidad depende de la correspondiente a los motivos de impugnación alegados por la República Francesa contra el acto controvertido y, por lo tanto, debe examinarse con las cuestiones de fondo que plantea el litigio.

Sobre el fondo

13 En apoyo de su recurso, la República Francesa invoca motivos basados en la incompetencia de la Comisión y la desviación de poder en que la misma incurrió.

14 En relación con la incompetencia de la Comisión, la República Francesa alega que, en la medida en que establece normas generales en materia de toma directa de muestras de productos en las empresas, el acto controvertido va más allá de lo que dispone el texto del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, pese a que, según el apartado 3 del mismo precepto, tales normas forman parte de la competencia exclusiva del Consejo.

15 Por el contrario, la Comisión sostiene que entre las obligaciones de los Estados miembros se encuentra la de poner a su disposición todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo, así como la de adoptar todas las medidas que puedan facilitar sus controles, incluidas las verificaciones sobre el terreno previstas en el apartado 1 del artículo 9, y que las verificaciones que realizan los agentes facultados por la misma, con arreglo al apartado 2 del citado artículo, comprenden la toma y el análisis de muestras.

16 En primer lugar, deben recordarse los principales términos del acto controvertido que sean pertinentes para el caso de autos.

17 Para un análisis más pormenorizado, este Tribunal se remite a las conclusiones del Abogado General; baste señalar que, en el marco de la colaboración con los Estados miembros en materia de controles realizados en virtud del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, los agentes de la Comisión «tendrán acceso» a los establecimientos e instalaciones de los que, de forma no exhaustiva, se facilita una lista, con el fin de tomar o hacer tomar muestras (apartado 1), que los servicios de la Comisión «informarán» al Estado miembro de que se trate de su intención de tomar muestras para su análisis, con una antelación mínima de 48 horas antes de la toma efectiva, sin que, no obstante, estén «obligados» a presentarle la lista de establecimientos que serán controlados (apartado 3) y que los agentes «pedirán», a los operadores de que se trate, todos los elementos de valoración que juzguen necesarios para el conocimiento de los productos examinados (apartado 8).

18 En cuanto a las consecuencias económicas que derivan de las instrucciones, debe señalarse que, si bien la Comisión corre con los gastos de la toma de muestras, de envasado, de envío a los laboratorios y de análisis (párrafo 2 del apartado 2), el propietario de las mercancías o su representante es responsable del transporte y mantenimiento de las mismas en el lugar de la toma de muestras, así como de las operaciones de desembalaje y reembalaje (párrafo 3 del apartado 2) y que, por otra parte, la pérdida parcial o total del valor de las muestras, a causa de su análisis, no da lugar a indemnización alguna (párrafo 2 del apartado 7).

19 Además, debe recordarse que, en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, antes citado, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, corresponde a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para, entre otras cosas, asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo.

20 En efecto, en el marco del sistema de controles que establece el Reglamento nº 729/70, la Comisión ejerce únicamente una función de carácter complementario. Ello se expresa claramente en el octavo considerando del Reglamento nº 729/70 antes citado, según el cual, como complemento a los controles que los Estados miembros efectúen a iniciativa propia y que seguirán siendo esenciales, procede prever unos controles que realizarán agentes de la Comisión así como la facultad que ésta se reserva de recurrir a los Estados miembros.

21 A este fin, el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, antes citado, impone a los Estados miembros la obligación de dar a la Comisión todas las informaciones necesarias y de facilitar la realización de los controles que la misma considere útiles, incluyendo verificaciones sobre el terreno.

22 Del tenor del apartado 2 de dicho artículo se desprende que la finalidad de las verificaciones sobre el terreno consiste en comprobar la corrección de los controles efectuados por los Estados miembros, lo cual responde a los términos del octavo considerando del Reglamento nº 729/70 antes mencionado.

Del sistema de control que establece dicho artículo se desprende que, si se considerara necesario realizar tomas o análisis de muestras, los Estados miembros deben efectuarlas, por iniciativa propia, en el marco de las responsabilidades que les impone el apartado 1 del artículo 8, o bien a instancia de la Comisión, con arreglo al párrafo 3 del apartado 2 del artículo 9.

23 Por lo tanto, procede señalar que el acto controvertido no se limita a aclarar las normas contenidas en el artículo 9 del Reglamento nº 729/70 antes citado, sino que va más allá de lo que dispone el texto de dicho Reglamento ya que atribuye a la Comisión, independientemente de los Estados miembros, la facultad de tomar muestras y establece las modalidades de su intervención.

24 En cuanto a la competencia de la Comisión para adoptar disposiciones que vayan más allá de lo que dispone el texto del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, procede subrayar que, en modo alguno, dicho Reglamento prevé este tipo de facultades y que, en cualquier caso, en virtud del apartado 3 de dicho artículo, tan sólo el Consejo tiene facultades para adoptar normas generales de aplicación de esta misma disposición.

25 De las consideraciones que anteceden se desprende que la medida impugnada constituye una decisión adoptada por un órgano incompetente. Por consiguiente, sin que proceda pronunciarse sobre el otro motivo alegado por la República Francesa, debe declararse la admisibilidad y procedencia del recurso interpuesto para la anulación de esta medida.

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 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 las instrucciones internas de servicio 88/C 264/03 sobre ciertas modalidades administrativas y técnicas que deben aplicar los agentes autorizados por la Comisión para la toma de muestras y el análisis de productos, efectuados en el marco de la gestión y del control del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria.**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de octubre de 1990.

El secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due