SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 9 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-148/99,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Sutton, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Oliver, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la

* Lengua de procedimiento: inglés.

sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (DO L 61, p. 37), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria gastos por un importe de 869.283 GBP efectuados en el Estado miembro demandante en el marco del régimen establecido por el Reglamento (CEE) nº 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo (DO L 121, p. 4),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, L. Sevón y P. Jann (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 29 de marzo de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de mayo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de abril de 1999, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), solicitó la anulación parcial de la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (DO L 61, p. 37; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria gastos por un importe de 869.283 GBP efectuados en el Estado miembro demandante en el marco del régimen establecido por el Reglamento (CEE) nº 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo (DO L 121, p. 4).

2 La referida cantidad se explica por el hecho de que de las ayudas que el Reino Unido pagó por adelantado a determinados productores de lino por una superficie de 1.903 hectáreas, la Comisión sólo compensó las correspondientes a 100 hectáreas.

El marco jurídico

3 El Reglamento (CEE) nº 1308/70 del Consejo, de 29 de junio de 1970, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y del cáñamo

(DO L 146, p. 1; EE 03/03, p. 239), prevé una ayuda para toda la producción de lino destinada a la producción de fibras. Su artículo 4, en la versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 814/76 del Consejo, de 6 de abril de 1976 (DO L 94, p. 4; EE 03/10, p. 17), establece en sus apartados 1 y 2:

«1. Se establece una ayuda para el lino destinado principalmente a la producción de fibras y para el cáñamo producidos en la Comunidad.

[...]

Dicha ayuda, cuyo importe será uniforme en toda la Comunidad para cada uno de los productos, se fijará cada año.

2. El importe de la ayuda se fijará por hectárea de superficie sembrada y cosechada, de modo que se garantice el equilibrio entre el volumen de producción necesario en la Comunidad y las posibilidades de salida al mercado de la producción [...]

[...]»

4 En virtud del artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento nº 1308/70, en su versión modificada por el Reglamento nº 814/76, incumbe al Consejo y a la Comisión adoptar las modalidades de concesión de la ayuda. El artículo 12 del Reglamento nº 1308/70 establece el procedimiento que la Comisión ha de seguir para adoptar las medidas al respecto, el cual incluye la consulta a un comité de gestión del lino y del cáñamo.

5 En uso de las facultades que le fueron conferidas, la Comisión adoptó el Reglamento nº 1164/89.

6 El artículo 2 del Reglamento nº 1164/89 establece:

«La ayuda se concederá para el lino producido a partir de semillas de variedades:

— enumeradas en el Anexo A, o

— que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros con el fin de incluirlas en el catálogo de variedades del lino destinado principalmente a la producción de fibras.»

7 El segundo guión del artículo 2 fue introducido por el Reglamento (CEE) nº 174/81 de la Comisión, de 22 de enero de 1981, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 771/74 relativo a las modalidades referentes a la ayuda para el lino y el cáñamo (DO L 20, p. 13; EE 03/21, p. 28). El segundo considerando de este Reglamento indica a propósito de la modificación del antiguo artículo 2, cuyo ámbito de aplicación se limitaba a las semillas de variedades enumeradas en el Anexo, que «[...] dicha disposición significa la exclusión del beneficio de la ayuda de las nuevas variedades del lino destinado principalmente a la producción de fibras que están siendo examinadas por autoridades de los Estados miembros para su inscripción en el catálogo de variedades; que dicha situación puede servir de freno al desarrollo de nuevas variedades de dicho lino; que, para evitar dicho peligro, conviene adaptar la disposición citada».

8 En 1997, el segundo guión fue suprimido por el Reglamento (CE) nº 624/97 de la Comisión, de 8 de abril de 1997, por el que se modifica el Reglamento nº 1164/89 (DO L 95, p. 8).

9 La Directiva 72/180/CEE de la Comisión, de 14 de abril de 1972, referente al establecimiento de los caracteres y de las condiciones mínimas para el examen de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO L 108, p. 8; EE 03/05, p. 225), enuncia las condiciones mínimas que deben reunir los exámenes oficiales dispuestos en cada Estado miembro para la inscripción de nuevas variedades de las especies de plantas agrícolas en el catálogo nacional. En su Anexo II, parte A, punto 5.6, esta Directiva determina las condiciones mínimas generales para los exámenes relativos al lino, en relación a los criterios de distinción, estabilidad y homogeneidad, y prevé que dichos exámenes deben realizarse en, al menos, dos parcelas por año.

Los antecedentes de hecho del litigio y el procedimiento de liquidación del ejercicio de 1995

10 En 1994, se comenzó a cultivar de forma experimental en el Reino Unido una nueva variedad de lino textil, llamada «Klasse», con vistas a su utilización en la producción de fibras de lino para la industria del automóvil. Con miras a su inscripción en el catálogo nacional del Reino Unido de las variedades de lino destinadas principalmente a la producción de fibras, la variedad «Klasse» fue objeto de diversos exámenes. Fue inscrita en el catálogo nacional a finales de 1996. Sin embargo, no figura en el Anexo A del Reglamento nº 1164/89.

11 Durante el ejercicio de 1995, las autoridades del Reino Unido, basándose en el artículo 2, segundo guión, del Reglamento nº 1164/89, concedieron a los cultivadores de la variedad «Klasse» ayudas correspondientes a una superficie total de 1.903 hectáreas.

12 En 1995 y 1996, los servicios de la Comisión llevaron a cabo visitas de inspección *in situ*. Mediante escrito de 26 de julio de 1996 dirigido al Gobierno del Reino

Unido y acompañado del informe de inspección, la Comisión expuso que la justificación dada para la siembra de la variedad «Klasse» en grandes extensiones era la continuación de ensayos industriales, que no estaban previstos en la normativa comunitaria, de manera que la ayuda susceptible de concederse debería limitarse probablemente a superficies de cultivo que pudieran ser identificadas, sin lugar a equívoco, como cultivos experimentales y que, por consiguiente, eran previsibles ciertas correcciones financieras.

13 Mediante telefax de 18 de julio de 1997 dirigido a las autoridades del Reino Unido, la Comisión precisó que, a falta de prueba de transformación de las cosechas, limitaría la compensación a una centena de hectáreas, superficie máxima, en su opinión, para un ensayo industrial.

14 Por estimar que no había base jurídica que justificara la limitación de la superficie susceptible de ayuda a 100 hectáreas, el Gobierno del Reino Unido refirió la cuestión, por escrito de 4 de diciembre de 1997, al órgano de conciliación instaurado por la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45). En su informe final, con fecha de mayo de 1998, el órgano de conciliación expresó su comprensión por «la perplejidad de las autoridades británicas ante la proposición de los servicios de la Comisión de limitar retroactivamente a 100 hectáreas la superficie susceptible de beneficiarse de la ayuda a una variedad objeto de estudio». Consideró que una ayuda que financiase todos los gastos de producción de la variedad «Klasse» probablemente sería exagerada y que una «corrección relativamente elevada de la ayuda de que se trata» podría estar justificada.

15 La Comisión mantuvo, sin embargo, su postura según la cual una superficie de 100 hectáreas era más que suficiente para los ensayos experimentales de que se trata. En la Decisión impugnada, rechazó hacerse cargo de la suma de 869.283 GBP, correspondiente a 1.903 hectáreas de superficie plantada. Dicha Decisión constituye el objeto del presente recurso.

El recurso

16 El Gobierno del Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada en la medida en que excluye de la financiación comunitaria la suma de 869.283 GBP, correspondiente a las cantidades concedidas por las autoridades del Reino Unido con arreglo al régimen establecido en el Reglamento nº 1164/89 y condene en costas a la Comisión.

17 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso del Reino Unido y condene en costas a la parte demandante.

18 En apoyo de su recurso de anulación, el Gobierno del Reino Unido formula cuatro motivos:

— la Decisión impugnada es contraria al Reglamento nº 1164/89, debido a que éste no contiene justificación alguna para limitar a 100 hectáreas la ayuda que debe abonarse con arreglo al régimen controvertido;

— la Decisión impugnada es ilegal, puesto que la Comisión no es competente para restringir el alcance del Reglamento nº 1164/89 sin respetar los procedimientos previstos en el artículo 12 del Reglamento nº 1308/70;

— la Decisión es arbitraria y carece de motivación;

— la Decisión constituye, en realidad, un acto reglamentario con efectos retroactivos, contrario a los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

19 La Comisión considera que todos estos motivos carecen de fundamento.

Sobre los motivos primero, segundo y cuarto

20 Mediante los motivos primero, segundo y cuarto que procede examinar conjuntamente, el Gobierno del Reino Unido alega que la Decisión impugnada es contraria al Reglamento nº 1164/89, debido a que éste no contiene ningún elemento que permita justificar la limitación de las ayudas previstas por el régimen de que se trata a una determinada superficie. En la medida en que la variedad «Klasse» fue objeto incontestablemente de exámenes con el fin de incluirla en el catálogo nacional y que no se observó la existencia de ningún abuso por parte de los cultivadores, la Comisión debería reembolsar íntegramente las ayudas controvertidas abonadas por las autoridades del Reino Unido a los cultivadores en virtud de la normativa comunitaria en vigor.

21 El Gobierno del Reino Unido considera que, bajo la apariencia de una decisión administrativa, la Comisión adoptó en realidad una medida de naturaleza reglamentaria cuyo efecto fue limitar el alcance del Reglamento nº 1164/89. Pues bien, en su opinión la Decisión impugnada es ilegal puesto que la Comisión no era competente para restringir el alcance de dicho Reglamento sin respetar los procedimientos previstos al respecto por el Reglamento nº 1308/70, a saber, la consulta del comité de gestión del lino y del cáñamo. Afirma que, la Comisión no inició nunca dicho procedimiento.

22 Además, el Gobierno del Reino Unido considera que, al ser retroactiva, la Decisión impugnada infringe los principios de seguridad jurídica y de protección

de la confianza legítima. Según afirma, el límite de 100 hectáreas fue mencionado por primera vez en el telefax de la Comisión de 18 de julio de 1997, mientras que las ayudas controvertidas ya habían sido concedidas a los cultivadores, de buena fe y con arreglo a la normativa aplicable, entre 1994 y 1995.

23 El Gobierno del Reino Unido invoca la sentencia de 1 de octubre de 1998, Dinamarca/Comisión (C-233/96, Rec. p. I-5759), apartado 38, según la cual, en el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión no puede seguir una interpretación que el sentido normal de los términos utilizados no impone. En la medida en que los términos del Reglamento nº 1164/89 son claros, en el sentido de que no imponen limitaciones, la Decisión impugnada, que tiene alcance retroactivo, viola los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

24 La Comisión considera, en primer lugar, que estaba facultada para limitar la ayudas controvertidas. Según ella, la siembra de 1.903 hectáreas con fines supuestamente experimentales constituye un abuso y no puede beneficiarse del FEOGA, sección «Garantía». Si bien el Reglamento nº 1164/89 no limita expresamente la superficie máxima sembrada con fines experimentales, parece claro que los cultivadores no pueden producir cantidades ilimitadas, sino que la superficie sembrada debe ser razonable y proporcionada a las necesidades científicas. En este contexto, procedería tener en cuenta la Directiva 72/180, que prevé condiciones mínimas de siembra de cara a la obtención de datos fiables y que precisa que, para ello, son suficientes dos hectáreas de superficie experimental.

25 Además, según la Comisión, el Reglamento nº 1164/89 se refiere a ensayos de carácter científico y no a exámenes industriales. Considera, por consiguiente, que no estaba obligada a reembolsar cantidad alguna. En consecuencia, su decisión de

conceder una ayuda para exámenes industriales hasta un límite de 100 hectáreas habría de verse como una concesión graciosa.

26 Por último, la Comisión subraya que el lino de que se trata no fue transformado, sino que permaneció en el campo, dónde se pudrió. Por consiguiente, los ensayos no dieron resultado alguno, lo cual admitió el Gobierno del Reino Unido en un escrito de 4 de diciembre de 1997. En consecuencia, no procede conceder ayudas comunitarias en semejantes circunstancias, puesto que la obligación de transformar la cosecha es «inherente» al artículo 2 del Reglamento nº 1164/89.

27 La Comisión afirma que la Decisión impugnada podía adoptarse por vía administrativa y dentro de los límites de sus facultades al respecto y niega haber actuado como legislador.

28 En la vista, la Comisión ha precisado que ya no niega que los exámenes industriales puedan estar cubiertos por el Reglamento nº 1164/89.

29 Alega, sin embargo, que la limitación de las ayudas controvertidas a una superficie de 100 hectáreas fue objeto de un acuerdo entre el Reino Unido y la Comisión, como se desprende del telefax que la Comisión dirigió el 18 de julio de 1997 a las autoridades del Reino Unido.

30 El Reino Unido, aunque admite que hubo efectivamente negociaciones entre las dos partes, refuta que se llegara a un acuerdo sobre el principio de la limitación a

100 hectáreas. En su opinión, el telefax de la Comisión constituye una toma de postura unilateral sobre la que el Gobierno del Reino Unido no dio su conformidad.

31 Sobre este último extremo, que es preciso examinar en primer lugar, baste señalar que el telefax controvertido sólo constituye una toma de postura unilateral y que la Comisión no ha presentado ningún otro elemento de prueba con el fin de demostrar que existiera un acuerdo. Por consiguiente, procede desestimar el argumento de la Comisión basado en la existencia de semejante acuerdo. Por otra parte, el hecho de que, en diciembre de 1997, el Gobierno del Reino Unido refiriera la cuestión al órgano de conciliación corrobora la tesis de que el Gobierno del Reino Unido no había consentido en julio de 1997 que la Comisión limitara las ayudas.

32 En segundo lugar, en cuanto al argumento según el cual la Decisión impugnada es ilegal puesto que la Comisión no estaba facultada para limitar de forma unilateral y retroactiva las ayudas controvertidas a una superficie máxima de 100 hectáreas, procede referirse en primer lugar a los términos del Reglamento nº 1164/89. Ni el artículo 2, segundo guión, de dicho Reglamento, por el que se concede una ayuda para el lino producido a partir de semillas de variedades que estén siendo examinadas por las autoridades de los Estados miembros con el fin de incluirlas en su catálogo nacional de variedades, ni ninguna otra disposición del mismo Reglamento prevén límite alguno a las superficies sembradas susceptibles de recibir la ayuda controvertida.

33 Por el contrario, de la evolución del artículo 2 del Reglamento nº 1164/89, descrita en los apartados 5 a 8 de la presente sentencia, se desprende que el segundo guión de dicho artículo fue introducido explícitamente para fomentar el desarrollo de nuevas variedades de lino mediante el uso de semillas con carácter experimental, bajo el control de las autoridades nacionales. Aunque es posible, como ha subrayado la Comisión en la vista, que los volúmenes de producción con carácter experimental alcanzaran niveles muy elevados, razón por la cual en 1997 se suprimió el segundo guión del artículo 2 del Reglamento nº 1164/89, lo cierto

es que dicha disposición era aplicable a los hechos de autos, que corresponden al ejercicio financiero de 1995.

34 Otras disposiciones aplicables a los hechos de autos tampoco imponen límites a las superficies cultivadas con carácter experimental. En particular, la Directiva 72/180, referente al establecimiento de los caracteres y de las condiciones mínimas para el examen de las variedades que puedan ser admitidas en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas, no guarda relación alguna con las ayudas concedidas para cultivos con carácter experimental y no se pronuncia en absoluto sobre la limitación de dichos cultivos.

35 Si bien el Reglamento nº 1164/89 no permite la concesión de las ayudas controvertidas para la siembra con carácter experimental de superficies ilimitadas, es preciso, sin embargo, señalar que las ayudas se gestionan bajo el control del Estado miembro de que se trate, el cual debe velar por que no se produzcan abusos y por que las siembras se efectúen dentro de límites razonables habida cuenta del examen que se pretenda realizar. Pues bien, en las circunstancias del caso de autos, nada indica que el Reino Unido haya faltado a dicha obligación y que se hayan dedicado al cultivo de lino de la variedad «Klasse» superficies manifiestamente excesivas respecto de los exámenes a los que estaban destinadas. En particular, el reproche, formulado con carácter general por la Comisión, según el cual se produjeron abusos por parte de los cultivadores, no ha sido ni demostrado ni siquiera explicitado.

36 En cuanto al argumento de la Comisión según el cual el lino debería haber sido transformado para que las semillas pudieran recibir las ayudas, no encuentra fundamento en las disposiciones aplicables. Semejante obligación no es «inherente» al artículo 2 del Reglamento nº 1164/89, en la medida en que resulta claramente de los artículos 3 a 8 de este Reglamento, que determinan en detalle las condiciones para conceder la ayuda, que ésta se concede para las superficies sembradas y no para la transformación de la cosecha, la cual se efectúa en general unos años mas tarde. Además, si se concede la ayuda para semillas que estén siendo examinadas, dicho concepto implica cierto riesgo de que tales exámenes

resulten negativos y que no se pueda efectuar transformación alguna. Por consiguiente, procede desestimar este argumento de la Comisión.

37 De lo que precede resulta que la Decisión impugnada es ilegal, por cuanto excluye de la financiación comunitaria gastos por un importe de 869.283 GBP, efectuados en el Reino Unido en concepto de ayuda para el lino textil, como si hubiera sido adoptada vulnerando el artículo 2 del Reglamento nº 1164/89. Por consiguiente, procede anular la Decisión impugnada en esta medida.

Sobre el tercer motivo

38 Dado que el examen de los motivos primero, segundo y cuarto ha conducido a la anulación parcial de la Decisión impugnada, no procede examinar el tercer motivo.

Costas

39 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber pedido el Reino Unido que se condene en costas a la Comisión y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular la Decisión 1999/187/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 1999, sobre la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con relación a los gastos de 1995 de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, en la medida en que excluye de la financiación comunitaria gastos por un importe de 869.283 GBP, efectuados en el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte en el marco del régimen establecido por el Reglamento (CEE) nº 1164/89 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo.**

2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Edward Sevón Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola