SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
15 de diciembre de 1987 *

En el asunto 326/85,

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

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial, en lo referente a los productos de la pesca, de la Decisión 85/464 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1981 (DO L 267, p. 46),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

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

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

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

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 1985, el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la Decisión 85/464 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1981 (DO L 267, p. 46), en la medida en que dicha Decisión no ha incluido en la financiación comunitaria las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos relativas a restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 16 691 422,52 HFL, así como intervenciones en el sector de la pesca por un importe de 1 963 259,79 HFL.

2 El Gobierno neerlandés invoca como motivos la violación de normas relativas a la ejecución del Tratado, a saber, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en relación con los Reglamentos nº 100/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 20, p. 1); nº 110/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de las restituciones a la exportación en el sector de los productos de la pesca y los criterios para fijar su importe (DO L 20, p. 48; EE 04/01, p. 33), y nº 2730/79 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3). El Gobierno neerlandés critica, asimismo, que la Comisión no utilizara todos los medios a su disposición para impedir que, en 1981, se sobrepasaran las posibilidades de capturas de los pescados en cuestión. Con carácter subsidiario, afirma que el punto de vista de la Comisión sólo puede ser válido a partir del 27 de julio de 1981 y que la Comisión, erróneamente, consideró exactamente iguales el importe de las

restituciones a la exportación abonadas en 1981 y la cantidad pescada durante el mismo año.

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

4 Mediante el primer motivo, el Gobierno neerlandés afirma que el Reglamento nº 729/70 sólo permite denegar la financiación comunitaria en caso de incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de gestión financiera o política de mercado en el sector de la pesca, y que las propuestas de la Comisión relativas a la fijación del total admisible de capturas («TAC») de determinadas poblaciones de peces para 1981, y su reparto entre los Estados miembros (cuotas) no deben considerarse normas comunitarias en el sentido del Reglamento nº 729/70.

5 La Comisión replica que las medidas comunitarias de conservación de la pesca forman parte de las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, que tales medidas existían para 1981 y que cualquier acto de un Estado miembro incompatible con el Derecho comunitario debería provocar la negativa de financiación comunitaria si dicho acto dio lugar a gastos del FEOGA.

6 Conviene recordar que, según los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, la sección «Garantía» del FEOGA financiará las restituciones a la exportación a terceros países concedidas y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas».

7 Es doctrina jurisprudencial constante del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 7 de febrero de 1979, Reino de los Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. 1979, p. 245), que estas disposiciones sólo permiten a la Comisión poner a cargo del FEOGA los importes pagados de conformidad con las normas establecidas en los distintos sectores de los productos agrícolas, dejando a cargo de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, especialmente los importes que las autoridades

nacionales equivocadamente se consideraron autorizadas a pagar en el marco de la organización común de mercados; esta interpretación estricta de las condiciones de asunción de gastos por parte del FEOGA se impone, además, a causa de la finalidad del Reglamento nº 729/70. Efectivamente, la gestión de la política agrícola común en condiciones de igualdad entre los agentes económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro, por medio de una interpretación amplia de una disposición determinada, favorezcan a los agentes de este Estado en detrimento de los de los demás Estados miembros en los que se mantiene una interpretación más estricta.

8 No se discute que, para el período considerado, estaban en vigor los Reglamentos nº 100/76 del Consejo (antes citado) y nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16). Según el primer considerando del Reglamento nº 101/76, el establecimiento de una organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros deberá tener como complemento el establecimiento de una política común de estructuras en el sector pesquero. El artículo 1 del Reglamento nº 101/76 establece, con miras a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del sector pesquero en el seno de la actividad económica general y a favorecer la explotación racional de los recursos biológicos del mar, un régimen común para el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas así como medidas específicas para prever las acciones apropiadas y la coordinación de las políticas de estructura de los Estados miembros en este sector; el artículo 4 regula el procedimiento para dictar las medidas necesarias para la conservación de los recursos de las aguas marítimas de los Estados miembros, con objeto de protegerlas de los riesgos de una explotación demasiado intensa.

9 El Tribunal de Justicia admitió en su sentencia de 14 de julio de 1976 (Cornelis Kramer, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, Rec. 1976, p. 1279), a propósito de los Reglamentos nº 2141/70 y nº 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970 (DO L 236, p. 1), que precedieron a los Reglamentos nº 100/76 y nº 101/76 y que tienen el mismo contenido que los Reglamentos antes citados bajo el aspecto considerado, que las medidas tendentes a la limitación de las capturas de pescado forman parte integrante del sistema de conjunto establecido por los mencionados Reglamentos y que tales medidas pueden tener cierta incidencia sobre el funcionamiento de los demás elementos de este sistema y, en especial, de su régimen de precios. Estas medidas, destinadas a limitar las cantidades de pescado que pueden ser ofrecidas en el mercado, pueden además, por este hecho, repercutirse sobre el volumen de operaciones a financiar a cargo del FEOGA.

10 De las consideraciones que preceden se desprende que las medidas de conservación de la pesca forman parte de las normas comunitarias de la organización común de los mercados agrícolas en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, al estar englobados los productos de la pesca, de conformidad con el artículo 38 del Tratado CEE, en los productos agrícolas, y que las restituciones concedidas, así como las intervenciones emprendidas en infracción de las medidas comunitarias de conservación no pueden ser financiadas por el FEOGA.

11 Por consiguiente, procede examinar si, en 1981, existían normas comunitarias en materia de conservación de los recursos marinos que limitaran las capturas.

12 La situación de 1981 se caracteriza por el hecho que el Consejo, exclusivamente competente desde el 1 de enero de 1979, en virtud del artículo 102 del Acta de adhesión de 1972, para adoptar, en el marco de la política común de la pesca, a propuesta de la Comisión, las medidas destinadas a la conservación de los recursos, se abstuvo de adoptar dichas medidas.

13 La Decisión 80/993 del Consejo, de 28 de octubre de 1980, basada en los Tratados, relativa a las actividades pesqueras ejercidas en las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros y adoptada con carácter provisional a la espera de la adopción de medidas comunitarias definitivas (DO L 298, p. 38), había previsto medidas comunitarias provisionales, aplicables hasta el 20 de diciembre de 1980. Estas medidas preveían que los Estados miembros ejercieran sus actividades pesqueras de forma que se tuvieran en cuenta las capturas totales autorizadas («TAC») y la parte de éstas asignada a terceros países en el marco de los acuerdos y convenios celebrados con ellos, tal como figuran en el Reglamento nº 754/80 del Consejo, de 26 de marzo de 1980, relativo, para determinadas existencias de peces que se encuentran en la zona pesquera de la Comunidad, al establecimiento para 1980 de capturas totales autorizadas y de la parte disponible para la Comunidad, así como de las modalidades de captura (DO L 84, p. 36), y en las propuestas de la Comisión de 12 de septiembre y 24 de octubre de 1980.

14 En su reunión del 15 al 17 de diciembre de 1980, el Consejo hizo en el acta de la reunión una declaración manifestando que los Estados miembros ejercerían sus actividades pesqueras de manera que las capturas efectuadas por sus buques durante el período transitorio tuviesen en cuenta las TAC, para 1981, sometidas por la Comisión al Consejo en sus propuestas de 18 de noviembre y de 16 de diciembre de 1980.

15 En 1981, la Comisión modificó sucesivamente sus propuestas de TAC y presentó finalmente al Consejo, el 24 de julio de 1981, en relación con determinadas existencias de peces que se encuentran en la zona de pesca de la Comunidad, una propuesta de reglamento sobre la fijación, para 1981, de las capturas totales autorizadas y de la parte disponible para la Comunidad, y una propuesta de reglamento sobre reparto entre los Estados miembros de la totalidad de las posibilidades de capturas, disponibles para la Comunidad en 1981, de las existencias o grupos de existencias de peces que se encuentran en la zona de pesca de la Comunidad.

16 En una declaración al Consejo de 27 de julio de 1981 (DO C 224, p. 1), la Comisión expuso la situación derivada de la falta de acuerdo sobre aquéllas de sus propuestas que establecían las TAC y las cuotas para 1981. Refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y principalmente a la sentencia de 5 de mayo de 1981 (Comisión contra Reino Unido, 804/79, Rec. 1981, p. 1045), la Comisión recordó que, en virtud del artículo 155 del Tratado, tiene determinados derechos y obligaciones. A la vista del interés público prioritario y como medida preventiva a la espera de una decisión final del Consejo, la Comisión hizo un llamamiento a todos los Estados miembros para que, de conformidad con sus derechos y obligaciones, ejerciesen sus actividades pesqueras de manera que se garantizase el cumplimiento de las propuestas de la Comisión. Ésta declaró, asimismo, que estaba decidida a utilizar todos los medios a su alcance para garantizar el cumplimiento de sus propuestas por parte de los Estados miembros, propuestas que, dada la situación, consideraba jurídicamente obligatorias para dichos Estados.

17 Del acta de la reunión del Consejo de 27 de julio de 1981 se desprende que la declaración de la Comisión fue rebatida por el Servicio Jurídico del Consejo y por los representantes de diversos Estados miembros y que, para concluir, el Consejo se puso de acuerdo para discutir en su siguiente reunión sobre las TAC y las cuotas propuestas para 1981.

18 Mediante carta de 28 de julio de 1981, la Comisión recordó su declaración a los Estados miembros, añadiendo al mismo tiempo que se creía en la obligación no sólo de aprobar o desaprobar, en función de sus propuestas, las medidas nacionales que se le sometiesen, sino también de pedir a todos los Estados miembros que adoptasen las medidas necesarias para atenerse a dichas propuestas; y afirmó que, a la espera de la siguiente reunión del Consejo, estaba dispuesta a dar su aprobación a aquellas capturas cuyas cuantías no excediesen de las tres cuartas partes de las cuantías de las cuotas que había propuesto. La Comisión requirió a todos los Estados miembros para que, el 24 de agosto de 1981 a más tardar, indicasen las medidas que se proponían adoptar para garantizar el cumplimiento de esta norma general durante el período transitorio.

19 El 17 de septiembre de 1981, el Gobierno de los Países Bajos adoptó determinadas medidas de limitación del volumen de capturas de caballa en ciertas zonas y la Comisión aprobó dicha medida de conservación. No se adoptó ninguna otra medida en relación con las demás especies de peces.

20 En anteriores sentencias y, por última vez, en la sentencia de 5 de mayo de 1981 (antes citada), el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de recordar los elementos de Derecho comunitario aplicables en la materia. No obstante, la situación del caso de autos se distingue de la situación descrita en aquella sentencia debido a que, en el caso presente, el Consejo no adoptó ninguna decisión provisional para 1981 y a que sólo hubo por su parte la declaración hecha en el acta de la reunión del Consejo del 15 al 17 de diciembre de 1980, disponiendo que los Estados miembros ejercerían sus actividades pesqueras de manera que las capturas tuviesen en cuenta las TAC, para 1981, sometidas por la Comisión al Consejo en sus propuestas de 18 de noviembre y de 16 de diciembre de 1980.

21 En una situación caracterizada por la inactividad del Consejo, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 5 de mayo de 1981 (antes citada) que, con arreglo al artículo 5 del Tratado, los Estados miembros tienen la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado; que dicha disposición impone a los Estados miembros deberes concretos de acción y de abstención en una situación en que la Comisión, para hacer frente a urgentes necesidades de conservación, sometió al Consejo propuestas que, aunque no hayan sido adoptadas por éste, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada. El Tribunal de Justicia declaró también que, al tratarse de una materia reservada a la competencia de la Comunidad en la que los Estados miembros ya sólo pueden actuar como gestores del interés común, ante la falta de adecuada acción por parte del Consejo, un Estado miembro sólo podrá poner en vigor las medidas provisionales de conservación que la situación requiera en el marco de una colaboración con la Comisión; y que los Estados miembros tienen el deber de no adoptar medidas nacionales de conservación en contra de las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pudiera formular.

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

23 Consta que en 1981 sólo se emprendió semejante procedimiento entre el Reino de los Países Bajos y la Comisión en lo relativo a la caballa, al no haber respondido el Reino de los Países Bajos al requerimiento de la Comisión de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus propuestas. En estas condiciones, y sin que sea necesario pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas de esta falta de cooperación por parte de un Estado miembro, es preciso declarar que a las propuestas unilateralmente adoptadas por la Comisión, relativas a las cuotas de pesca que habían de asignarse al Reino de los Países Bajos, no se les puede reconocer el carácter de normas comunitarias.

24 Además, según ha declarado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Justicia, la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables. Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen.

25 Resulta de lo que antecede que en el caso de autos no existían en 1981 normas jurídicas comunitarias, en el sentido de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, cuyo incumplimiento pudiese justificar la negativa de la Comisión a que se financiasen con cargo al FEOGA las restituciones a la exportación y las intervenciones que constituyen el objeto del presente recurso.

26 Como, por otra parte, no se ha discutido la realidad de los gastos realizados por el Gobierno neerlandés, procede anular en la medida solicitada la Decisión 85/464 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, sin que sea necesario examinar los demás motivos y alegaciones del demandante.

Costas

27 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Ahora bien, el Reino de los Países Bajos no ha solicitado la condena en costas de la Comisión. Por ello, pese a haber perdido el proceso la Comisión, procede que cada parte soporte sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión 85/464 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidacióon de las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1981, en la medida en que dicha Decisión no ha incluido en la financiación comunitaria las cuentas presentadas por el Reino de los Países Bajos relativas a restituciones a la exportación en el sector de la pesca por un importe de 16 691 422,52 HFL, así como intervenciones en el sector de la pesca por un importe de 1 963 259,79 HFL.**

2) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

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

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart