

II. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COMENTARIOS DE CASOS

SENTENCIA DE 11 DE ENERO DE 1973

Países Bajos/Comisión, 13-72 (*)

A. HECHOS

La cuestión que enfrenta al Gobierno de los Países Bajos contra la Comisión es la de saber si las restituciones concedidas por un Estado miembro a la exportación de productos agrícolas hacia países terceros son o no imputables al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (1), es decir, si deben ser tomadas a su cargo por dicho Fondo, dado que dichas exportaciones han sido realizadas en el marco de operaciones de ayuda alimenticia a países en vías de desarrollo.

A finales de 1961 se instituyó, conjuntamente por la FAO y la ONU, un programa que tenía como objetivos esenciales favorecer el desarrollo económico y social de países en vías de desarrollo, mediante una ayuda alimenticia multilateral y la entrega, en circunstancias excepcionales, de ayudas de urgencia a poblaciones amenazadas por el hambre.

Sin embargo, la ejecución del programa debería tener en cuenta la salvaguardia de los mercados agrícolas tradicionales y contribuir, en cierta medida, a facilitar la salida de los excedentes agrícolas eventuales.

En este marco, el Gobierno de los Países Bajos puso a disposición del Programa Alimenticio Mundial (P.A.M.), para el trienio 1966-1968, una suma de seis millones de dólares, repartidos a razón de 2/3 para la compra de productos alimenticios y 1/3 para la cobertura de servicios; es decir, para el pago de fletes, seguro, etc.

Los proveedores, productores o comerciantes, serían seleccionados mediante ofer-

(*) Rec. 1973-1, págs. 27-44.

(1) En adelante FEOGA.

tas públicas organizadas por dicho Gobierno. Los pliegos de condiciones presentados por los licitadores deberían estar hechos en base a los precios vigentes en el mercado mundial, asegurándoseles a los que resultaran beneficiarios de la oferta restituciones a sus exportaciones, que serían instituidas por los Países Bajos, como si se tratara de una exportación comercial normal, de conformidad con la reglamentación comunitaria vigente en la época de las exportaciones, en calidad de donación.

El precio de venta de los productos y las restituciones serían reembolsadas directamente al proveedor por el Gobierno requirente en nombre del Programa Alimenticio Mundial, y se haría el embarque y transporte por mar de las mercancías por cuenta del P. A. M., pagándose estos servicios contra el crédito puesto a su disposición por el Gobierno neerlandés.

La Comisión, al decidir acerca de la contribución del FEOGA a los gastos realizados por un Estado miembro por los pagos debidos a restituciones a la exportación hacia países terceros, no tuvo en cuenta dichos gastos realizados por el Gobierno de los Países Bajos por las restituciones a la exportación de productos en concepto de donaciones alimenticias ni para el cálculo de las restituciones más bajas para el financiamiento de las restituciones a la exportación hacia países terceros para el período de contabilización 1966-67.

En consecuencia, el asunto 13-72 Países Bajos/Comisión tiene por **objeto** una demanda de anulación de:

- La decisión número 72-120/CEE de la Comisión, de 26 de enero de 1972, relativa a la contribución del FEOGA, sección garantía, a los gastos del reino de los Países Bajos, especialmente por restituciones a la exportación hacia países terceros, durante el período de contabilización 1966-67 (2).
- La decisión número 72-115/CEE de la Comisión, de 26 de enero de 1972, que establece la determinación de las restituciones medias más bajas para el financiamiento de las restituciones a la exportación hacia los países terceros, durante el período de contabilización 1966-67 (3).

B. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal, en la parte dispositiva de la sentencia, rechaza cualquier conclusión más amplia o contraria, **declara y establece:**

1. La decisión número 72-120/CEE de la Comisión, de 26 de enero de 1972, concerniente a la contribución del FEOGA —sección garantía— a los gastos del reino de los Países Bajos por las restituciones a la exportación hacia países terceros queda **anulada** en la medida en que, al fijar el montante de la contribución del FEOGA a estas restituciones, no ha tenido en cuenta los gastos relativos a los productos exportados en calidad de donaciones alimenticias.
2. La decisión número 72-115/CEE de la Comisión, de 26 de enero de 1972, estableciendo la determinación de las restituciones medias más bajas para el finan-

(2) JO, núm. L. 61, pág. 15.

(3) JO, núm. 61, pág. 1.

ciamiento de las restituciones a la exportación hacia los países terceros, para el período 1966-67, queda **anulada** en la medida en que al fijar las restituciones medias más bajas previstas en el artículo 3, parágrafo 1 del reglamento número 25 del Consejo, de 4 de abril de 1962 (4), no ha tenido en cuenta los gastos contemplados más arriba en el 1.

3. La Comisión de las Comunidades Europeas es condenada en costas.

Así se pronunció en audiencia pública, en Luxemburgo, el 11 de enero de 1973.

C. COMENTARIO

La cuestión fundamental planteada era la de saber si las restituciones acordadas por el Gobierno del Estado miembro a las exportaciones objeto del litigio que entran dentro del derecho agrario vigente entonces en la Comunidad, eran imputables al FEOGA; siendo así que tales exportaciones de productos agrícolas, «insertas ya en un reglamento que contiene normas para una progresiva instauración en la Comunidad de una organización común de mercados en el sector contemplado» habían sido realizadas en el marco de **una operación de ayuda alimenticia** a países en vías de desarrollo, acordada por su cuenta por un Gobierno miembro de la Comunidad con un organismo internacional y en las que la Comunidad, en cuanto tal, no había tomado parte.

La solución adoptada, en el plano jurídico por la Comunidad, es perfectamente coherente con el sistema del tratado, y éste que nos parece válido en la fase de mercado único nos parece igualmente válido para el período transitorio, particularmente desde la adopción de los primeros reglamentos por los que se establecía «la instauración progresiva de las organizaciones comunes de mercados agrícolas» y de los reglamentos financieros relativos a la agricultura, ya que la ayuda alimenticia incide necesariamente sobre los sectores agrarios cuyos productos son aportados a dicha ayuda y sobre las disponibilidades financieras destinadas a la agricultura; y esto porque sería contrario a «tal sistema —el previsto por el tratado— admitir que los Estados miembros puedan tomar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el **efecto útil** del tratado (5). «Ya que la fuerza imperativa del tratado y de los actos tomados para su aplicación no pueden variar de un Estado a otro por efecto de los actos internos sin que se obstaculice el funcionamiento del sistema comunitario y se ponga en peligro la realización de los fines del tratado» (6).

La cuestión se reduce, en términos procesales, a saber si los gastos litigiosos constituyen o no restituciones a la exportación hacia los países terceros en el sentido del artículo 14, parágrafo 2 del reglamento 13/64, abstracción hecha del negocio que sirve de fundamento a las exportaciones objeto del litigio, que, como hemos dicho más

(4) JO, 1962, pág. 991.

(5) El **efecto útil** de los tratados y de los actos comunitarios, se expresa de manera muy clara por el Tribunal comunitario en el 7 considerando del asunto 48/71; sentencia de 13 de julio de 1972, en la que se dice: «La realización de los fines de la Comunidad exige que las reglas de derecho comunitario, establecidas por el tratado mismo o en virtud de los procedimientos establecidos en el mismo se apliquen de pleno derecho en el mismo momento y con idénticos efectos en todo el territorio de la Comunidad, sin que los Estados miembros puedan oponer obstáculos, cualesquiera que ellos sean.»

(6) Sentencia de 15 de febrero de 1969. Rec. XV (1969), págs. 15 y ss.

arriba, eran donaciones alimenticias y no exportaciones comerciales normales, como parece ser son las contempladas por la reglamentación comunitaria.

El Tribunal en sus considerandos dice que, en lo que concierne al sector de la leche, el artículo 14, parágrafo 2 del reglamento 13/64 dispone que «a fin de **permitir la exportación hacia los países terceros** sobre la base de las cotizaciones practicadas en el **comercio internacional**, la diferencia entre los precios del Estado miembro exportador y estas cotizaciones **puede ser** cubierta por una restitución». Es claro que lo único que hace posible exportar al exterior es la restitución; sin la cual no sería posible el comercio exterior. La donación se haría en cualquier caso.

El abogado general constata que **ningún reglamento** en vigor en la época **hace mención** de las exportaciones de productos agrícolas hacia los países terceros, **efectuadas a título de ayuda alimenticia**.

Ahora bien, esta ausencia de regulación y aun de toda referencia a la ayuda alimenticia, en nuestra opinión, no conduce necesariamente a asimilar estas operaciones a título gratuito a las operaciones comerciales de exportación, sino que otras interpretaciones son posibles, quizá más coherentes con el sistema implantado por los reglamentos que establecen las organizaciones comunes de mercados.

Esta falta de mención en los reglamentos comunitarios y aun en el propio tratado nos induce a pensar en una laguna en el derecho comunitario, máxime si tenemos en cuenta que el Tribunal ha insistido en su jurisprudencia, en el hecho de que las disposiciones especiales relativas a la agricultura son de interpretación **restrictiva o estricta** en cuanto derogatorias de las normas generales del Tratado.

Así, el Tribunal ha establecido que «como se deduce del apartado 2 del artículo 38 del Tratado, las derogaciones admitidas en materia agrícola, a las reglas previstas para el establecimiento del Mercado Común constituyen medidas de excepción de **interpretación restrictiva** (7).

Creemos que la ayuda alimenticia a los países en vías de desarrollo obedece a motivaciones, principios, objetivos y finalidades diferentes a las de las organizaciones comunes de mercado, y que no han sido contempladas ni directa ni indirectamente por el Tratado o por las disposiciones de derecho comunitario derivado, sobre todo las ayudas que obedecen a motivos estrictamente políticos o humanitarios.

El abogado general ROEMER estima que «si —en ausencia de texto— se intenta encontrar una justificación a una política agrícola en el espíritu del Tratado, no se es consecuente, si se atiende estrictamente al texto del Tratado (o de la norma comunitaria) y se desprecian sus objetivos» (8). Compartimos la opinión del abogado general porque, de otra manera, la excepción puede terminar convirtiéndose en regla y todos los supuestos en que no sea posible aplicar las reglas generales del Tratado podrían hallar solución acogiéndose a las normas excepcionales, como son las normas sobre agricultura; y lo que sería aún más grave, en el sistema comunitario, aplicar normas excepcionales a supuestos no contemplados por dichas normas ni directa ni indirectamente, desvirtuando así, el efecto útil del Tratado.

Si un Estado miembro encontrarse dificultades en un sector económico determinado

(7) Sentencia de 14 de diciembre de 1962. Rec. VIII (1962), pág. 830.

(8) Conclusiones del abogado general M. ROEMER, en la Sentencia de 14 de diciembre de 1962. Rec. VIII (1962), pág. 850.

{tal pudiera ser el caso que nos ocupa, planteado ante el Tribunal) y los Estados miembros por sí mismos arbitraran soluciones unilateralmente acogándose a la letra de un reglamento, se subvertiría el sistema comunitario querido por los Estados miembros.

Tal parece ser el sentir del Tribunal comunitario, cuya misión, como se sabe, es salvaguardar la legalidad comunitaria cuando afirma «que para resolver las dificultades que puedan sobrevenir en un sector económico determinado, los Estados miembros han querido instituir procedimientos comunitarios para evitar la intervención unilateral de las administraciones nacionales» (9).

Si esto se puede afirmar en los supuestos de dificultades para un sector dentro del espíritu de los tratados comunitarios, con mucha mayor fuerza se puede pensar cuando el procedimiento está expresamente previsto en un reglamento que además atribuye la competencia para decidir sobre el asunto expresamente a la Comisión, como en el supuesto que nos ocupa.

En efecto, en virtud del artículo 9, parágrafo 1 del reglamento 17/64, se establece que los Estados miembros interesados **presentarán** a la **Comisión** una vez al año **una demanda** de reembolso especialmente «para los gastos de restituciones a la exportación hacia los países terceros... correspondientes al año que va de 1 de julio al 30 de junio, y que serán tomadas a su cargo por la sección garantía del FEOGA».

Por su parte, el artículo 10 de este mismo reglamento, preceptúa que «la Comisión decide (sobre la concesión de las ayudas del FEOGA) una vez al año **tras consultar** al Comité del FEOGA».

Llegado a este punto, tenemos que concluir, con el Tribunal comunitario, que la cuestión se reduce a examinar si los gastos litigiosos constituyen restituciones a la exportación hacia los países terceros en el sentido del artículo 14-2 del reglamento 13/64, como habíamos dicho anteriormente.

Este precepto establece que «para permitir la exportación hacia países terceros **sobre la base de las cotizaciones practicadas en el comercio internacional**, la diferencia entre los precios del Estado miembro exportador y esas cotizaciones (del mercado internacional) **podrá ser** cubierta por una restitución» (10).

El Tribunal considera que dicha norma «contempla **en primer lugar** las operaciones consistentes en que un exportador entrega leche o productos a un importador establecido en un país tercero mediante **el precio del mercado mundial** a pagar por este último» (11).

A nuestro entender, sólo en tales supuestos es posible hablar de exportación, al menos en sentido económico; por lo demás, la noción de exportación no se encuentra definida en ninguno de estos textos ni en los tratados constitutivos ni tampoco la jurisprudencia en su actividad interpretativa ha elaborado una noción de tal concepto, al menos, conceptual.

De la ausencia de tal concepto, el abogado general M. H. MAYRAS, en sus conclusiones generales, deduce que este concepto no implica ninguna restricción fundada en el carácter no comercial de las operaciones subyacentes en la exportación y que, por

(9) Sentencia de 14 de diciembre de 1962. Rec. VIII (1962), pág. 831.

(10) Artículo 14-2 del reglamento 13/64, del Consejo de 5 de febrero de 1964. JO, núm. L. 34, de 27 de febrero de 1964.

(11) Considerando número 26 de la Sentencia comentada. Rec. 1973-1, pág. 41.

consiguiente, este precepto no implica excepción alguna para el otorgamiento de restituciones. «Esta noción —prosigue diciendo el abogado general— comprende, pues, todas las operaciones que consistan en hacer salir productos del territorio geográfico de un Estado miembro con destino a un Estado tercero a condición, evidentemente, de que el destino sea definitivo, que los productos no sean admitidos en el país tercero sólo en tránsito» (12).

El Tribunal, parece estimar, por el contrario, que tal precepto establece una distinción cuando afirma que dicha norma «contempla en primer lugar las operaciones comerciales»; es decir, como dice textualmente el Tribunal, «las operaciones consistentes en que un exportador vende un producto a un importador establecido en un país tercero mediante el pago del precio vigente en el mercado mundial».

En nuestra opinión, y en una interpretación sistemática de dicho reglamento, son las únicas operaciones que contempla el reglamento de base que regula el sector afectado por las exportaciones objeto del litigio (13), que sólo hace referencia a los «intercambios intra y extra comunitarios».

Sin embargo, el Tribunal entiende que la citada disposición del artículo 14-2 del reglamento, al no hacer ninguna distinción en cuanto a la naturaleza jurídica de las transacciones que sirven de base a las entregas efectuadas a países terceros, no permite excluir de la expresión «restituciones» todos aquellos gastos destinados a compensar la diferencia entre los precios del Estado miembro exportador y las cotizaciones practicadas en el mercado internacional, incluso, si, como en el presente supuesto, el Estado miembro ha comprado los productos en su propio mercado interno para entregarlos, a título de donación, al país tercero o a sus nacionales (14).

El Tribunal parece contradecirse al decir en el considerando 26 que el precepto contempla en **primer lugar** las exportaciones de carácter comercial. Lógicamente, este primer lugar implica una segunda o ulterior clasificación; pero como el precepto contenido en el artículo 14-2 sólo contempla un único supuesto, en el considerando siguiente, 27, el Tribunal afirma que «al no hacer (el artículo 14-2 del reglamento 13/64) ninguna distinción en cuanto a la naturaleza jurídica de las transacciones...». Pensamos, con el Tribunal, que la norma contempla un solo supuesto; pero no compartimos la opinión de que no distinga la naturaleza jurídica de las transacciones, pues parece que el reglamento trata, claramente, en nuestra opinión, de regular el comercio comunitario de la leche y los productos lácteos.

La donación, al ser, por definición, un acto gratuito, tendría lugar sin tener en consideración las cotizaciones vigentes en el comercio internacional de las cosas donadas; es decir, no haría falta ninguna restitución para hacer posible una donación.

Sería, a nuestro juicio, absurdo pretender incluir en tal precepto las donaciones de ayuda alimenticia, pues se haría decir a la norma que «a fin de permitir las exportaciones a título gratuito se establece una restitución».

No compartimos la opinión del abogado general, en particular, porque creemos que

(12) Conclusiones del abogado general M. MAYRAS, presentadas el 6 de diciembre de 1972. Rec. 1973-1, página 50.

(13) Véase especialmente el reglamento 13/64, considerandos 14 y 20, y los artículos 30, 31 y 32.

(14) Considerando número 27 de la Sentencia comentada. Rec. 1973-1, pág. 42.

la tesis sustentada por el abogado general no resiste una interpretación ni exegética ni teleológica del precepto.

Si la única finalidad de las restituciones a la exportación es hacer posible la participación de la Comunidad en el comercio internacional, es evidente que si los costos normales de producción de los productos agrícolas en los Estados miembros de la CEE resultan más elevados que los normales en el mercado mundial para estos mismos productos, resulta que no podrían ser exportados sin pérdida para los agricultores. Pero el artículo 39 del Tratado de Roma señala, entre los objetivos a lograr por la Política Agrícola Común, el de «asegurar... un nivel de vida equitativo a la población agrícola, especialmente por la **elevación de la renta individual** de los que trabajan en la agricultura». Por consiguiente, si los costos de producción del agricultor comunitario son elevados, toda venta a los precios mundiales supondría una pérdida para ellos que se traduciría en una disminución de sus rentas y, en consecuencia, no serían posibles las exportaciones comunitarias sin un sistema de «subvenciones» que garanticen unos precios considerados mínimos para hacer rentables las explotaciones agrícolas. Para ello, la Comunidad ha establecido en sus organizaciones comunes de mercado el régimen de restituciones a la exportación.

«Los envíos efectuados por cuenta de un Estado miembro en el cuadro de la ayuda alimenticia no son exportaciones, ya que las mercancías no se envían al exterior de las fronteras comunitarias más que para obtener las restituciones.

En tales supuestos, no se trata de comerciar, sino de prevalerse de una reglamentación comunitaria desviándola de su objeto, abusando así de las instituciones jurídicas comunitarias.» (15)

El artículo 14-2 del reglamento 13/64, en nuestra opinión, no hace más que establecer el régimen comercial comunitario con los países terceros contemplado en el 14 considerando.

Y el artículo 32, parágrafo 2, expresamente señala que el régimen de intervenciones y el **de los intercambios instituido por el presente reglamento** entrará en vigor el 1 de julio de 1964.

Nos parece claro de lo expuesto que la finalidad de la restitución no es otra que garantizar el comercio comunitario, o, como dice el reglamento 13/64, «salvaguardar» la participación de la Comunidad en el **comercio** internacional, para ello se basa jurídicamente en los artículos 39 del Tratado relativo a la agricultura y 110 relativo a la política comercial.

Tal ha sido el criterio mantenido por la jurisprudencia, tanto nacional como comunitaria al respecto.

Así, el Hessisches Finanzgericht ha establecido que «las restituciones agrícolas no son subvenciones en el sentido del derecho administrativo dado que no están destinadas a reforzar la capacidad económica del exportador o a enriquecerlo. Sirven para compensar la diferencia entre el nivel de precios, normalmente elevados, de la Comunidad o de sus Estados miembros y el nivel de precios del mercado mundial y **hacer así posible la exportación de productos reembolsables al exterior de la Comunidad**» (16).

(15) Observaciones presentadas por la Comisión en el asunto 12/73. Sentencia de 9 de octubre de 1973. Rec. 1973-7, pág. 969.

(16) Hessisches Finanzgericht-Jugement, de 12 de diciembre de 1970, núm. A 232 du relevé des arrêts.

JURISPRUDENCIA

Por su parte, el Tribunal comunitario ha establecido que «resulta tanto de las disposiciones como de los considerandos del Reglamento 19 (el reglamento 13/64 es paralelo), que las restituciones previstas por éste estaban destinadas a compensar la diferencia de precios existentes entre los mercados en causa» (17).

«**En interés del comercio**, los reglamentos agrícolas han previsto la facultad para los interesados de obtener que sean fijadas «à l'avance» las restituciones a las exportaciones o los «prélèvements» a las Importaciones que desean realizar.»

Siendo la finalidad de las restituciones compensar la diferencia de precios existentes entre los mercados en causa, la **exportación hacia los países terceros** suponía que la mercancía fue **comercializada** en el mercado de un Estado tercero, es decir, que fue al menos, puesta en libre práctica.

Ni por el tratado ni por la reglamentación comunitaria ni por la jurisprudencia anterior son contempladas las operaciones de ayuda alimenticia, sino directa y exclusivamente, según creemos, el comercio y las operaciones comerciales. En otras palabras, la intención del legislador comunitario ha sido «salvaguardar la participación de la Comunidad en el comercio mundial» y para asegurar esta participación, dejando a salvo los objetivos previstos en el artículo 39, se han establecido las restituciones a la exportación.

Se trata, como reconoce el Tribunal, de «hacer posible las transacciones a título oneroso, que, en defecto de restituciones, no tendrían lugar, al no ser los precios de los Estados miembros competitivos en el comercio internacional».

Las donaciones, siendo por definición gratuitas, tendrían lugar fueran cuales fueran las condiciones del mercado internacional y existieran o no restituciones a la exportación.

Aunque el Tribunal no lo diga formalmente, y ni siquiera se lo haya planteado, pensamos que en la época de los hechos, existía una **laguna de derecho**. Mas, ante la inexistencia de normas aplicables al caso, y según la propia jurisprudencia del Tribunal, «en ausencia de indicaciones claramente expresadas, los Estados miembros no pueden derogar las disposiciones contenidas en un reglamento» (18).

En este supuesto, no se trata de derogar ninguna norma, sino de forzar una interpretación de la norma, hasta hacer comprender en la misma supuestos no contemplados. Según el sistema general establecido en los tratados, las materias sobre las que se ha atribuido competencia a la Comunidad, no pueden ser objeto de acciones por parte de los Estados miembros sin riesgo del sistema comunitario querido por los Estados miembros, y con más razón si se ha arbitrado un procedimiento comunitario.

En verdad que el Tribunal se ha encontrado con una situación doblemente nueva al tener que resolver un supuesto de **financiamiento comunitario de la agricultura**, cuyo objeto era una exportación de ayuda alimenticia a países en vías de desarrollo, tan nuevo era el supuesto en el trámite comunitario, que ni siquiera había sido contemplado por el tratado ni por los reglamentos de desarrollo y aplicación del mismo.

Ante tal inexistencia de norma «corresponde al Tribunal deducir en lo que concierne

(17) Sentencia de 27 de octubre de 1971. Rec. XVIII (1971), págs. 839-40.

(18) Sentencia de 1 de febrero de 1972. Rec. XVIII (1972), págs. 40 y 71.

a la determinación... de la solución más razonable y más susceptible de responder a la «ratio legis» (19).

El Tribunal, efectivamente, ha resuelto en el presente litigio, pero creemos que la solución adoptada no parece la más acorde con la «ratio legis» de los reglamentos aplicables al caso.

Tal parece ser el pensamiento del Tribunal al respecto, al decir que «cuando una decisión única se dirige a todos los Estados miembros, la necesidad de una aplicación y, desde luego, de una interpretación uniforme, excluye que dicho texto sea considerado aisladamente en una de sus versiones, sino que exige que sea interpretado en función tanto de la voluntad real de su autor como de los fines perseguidos» (20).

Cabe deducirlo también a la luz de los textos de base que le sirven de fundamento jurídico, máxime cuando en la exposición de motivos del acto se citan expresamente.

De la adopción de normas por las instituciones comunitarias en una materia cuya competencia les ha sido atribuida, se deduce la obligación de abstenerse de tomar medidas en esa misma materia por parte de los Estados miembros, que puedan violar dichas normas.

En particular, cada vez que, para la ejecución de una política común prevista por el Tratado, la Comunidad ha tomado disposiciones, bajo la forma que sea, y establecido reglas comunes, los Estados miembros no tienen ya derecho, por eso mismo, ya actúen individual, ya incluso colectivamente, a contratar con Estados terceros obligaciones que afecten a estas reglas o que alteren su alcance, pues no se podría separar en la ejecución de las disposiciones del Tratado las medidas internas de la Comunidad de las relativas a las relaciones exteriores» (21).

El propio Tribunal, interpretando los artículos básicos que regulan el sistema comunitario, afirma que en los términos del artículo 5 del Tratado CEE, los Estados miembros deben, de una parte, tomar todas las medidas propias para asegurar la ejecución de las obligaciones que se deducen del tratado o que resulten de los actos de las instituciones y, de otra parte, abstenerse de todas las medidas susceptibles de poner en peligro la realización de los fines del tratado.

Que en los términos del artículo 3 incumbe a la Comunidad, en las condiciones y según los ritmos previstos en el tratado... d) la instauración de una política común en el dominio de la agricultura.

De ambos preceptos, «resulta que en la medida en que reglas comunitarias han sido establecidas para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden **fuera del cuadro de las instituciones comunes**, aceptar compromisos que puedan afectar a dichas reglas o alterar su alcance» (22).

Esta competencia comunitaria excluye la posibilidad de competencias concurrentes de los Estados miembros, toda iniciativa, al margen del cuadro de las instituciones comunes, es incompatible con la unidad del Mercado Común y la aplicación del derecho comunitario (23).

(19) Sentencia de 7 de julio de 1964. Rec. X (1964), pág. 901.

(20) Sentencia de 12 de noviembre de 1969. Rec. XV (1969-5), págs. 424-5.

(21) Sentencia de 31 de marzo de 1971. Rec. XVII (1971-3), págs. 274-25.

(22) Sentencia de 31 de marzo de 1971. *Ibid.*, pág. 275.

(23) *Ibid.*, pág. 276.

JURISPRUDENCIA

En efecto, «en la medida en que los Estados miembros han atribuido a la Comunidad poderes normativos en determinados dominios, los poderes normativos de los Estados miembros dejan de existir en estos mismos dominios, y siendo los reglamentos comunitarios directamente aplicables en todos los Estados miembros, queda, pues, salvo disposiciones contrarias, excluido, que estos puedan, con vistas a asegurar su aplicación, tomar medidas que tengan por objeto modificar su alcance o añadir a sus disposiciones» e «interpretarlos, de manera que se añadan, de hecho, mediante la adopción de disposiciones internas, nuevas normas, que afecten al alcance de sus disposiciones» (24).

Ahora bien, una vez adoptados los primeros reglamentos instaurando una organización común de mercado, aunque sea mínima, se ha creado un marco comunitario y una serie de reglas que han de ser absolutamente respetadas por todos los miembros de la Comunidad.

«Este régimen instaurado mediante tales organizaciones de mercado, implica que una serie de decisiones «centrales» han de ser necesariamente adoptadas por las instancias comunitarias», bien porque la propia reglamentación así lo exige, bien porque sean necesarias para lograr los fines perseguidos por el mismo reglamento, mientras que la ejecución, en el plano administrativo, de esas medidas incumbe a los Estados miembros, que, incluso, pueden añadir otras condiciones más severas, para dejando a salvo siempre la que hemos llamado con el Tribunal, «mínimum comunitario».

En el supuesto que nos ocupa, viene atribuida a la Comisión, en virtud del artículo 10 del reglamento 17/64, «la **decisión** sobre la ayuda del FEOGA, tras la consulta a su Comité» sobre los gastos a reintegrar a los Estados miembros efectuados por restituciones a la exportación.

De ahí que, desde el plano de los principios comunitarios, no vemos con claridad, la violación o errónea interpretación por la Comisión de las normas vigentes, como afirma el Tribunal, que ha anulado las decisiones atacadas.

Por nuestra parte, opinamos con M. ROEMER, que no vamos a examinar aquí si, según la organización concreta existente y según su aplicación práctica, se abran posibilidades que permitan siempre esperar resultados satisfactorios. Resaltaremos sólo que al examinar los principios en el plano abstracto, ellos no sólo tienen la ventaja de insertarse en el sistema general establecido por el Tratado, sin forzar el marco y sin temor a que estos principios degeneren, sino que están, además, en línea con la organización supranacional de la Comunidad, con lo que, en caso de duda, las medidas autónomas de los Estados miembros no pueden más que difícilmente combinarse (25).

Daniel NARANJO GONZALEZ-POLA (*)

(24) Sentencia de 18 de febrero de 1970. Rec. XVI (1970), págs. 69-70 y 80.

(25) Conclusiones del abogado general M. ROEMER, en Rec. VIII (1962), pág. 153.