

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
24 de octubre de 1989 *

En el asunto 16/88,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejera Jurídica, Sra. D. Sorasio, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por su Jurisconsulto, Sr. F. Pasetti Bombardella, asistido por los Sres. C. Pennera y J. Schoo, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio su Secretaría General, Kirchberg, Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. F. Van Craeynest, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J. Käser, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 3252/87 del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativo a la coordinación y el fomento de la investigación en el sector pesquero (DO L 314, p. 17),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Presidentes de Sala; T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 25 de abril de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de junio de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de enero de 1988, la Comisión, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87 del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativo a la coordinación y el fomento de la investigación en el sector pesquero (DO L 314, p. 17).
- 2 Dicho Reglamento fue adoptado por el Consejo basándose en el artículo 43 del Tratado, en el marco de la coordinación de las políticas de estructuras pesqueras en los Estados miembros, con vistas al establecimiento de los programas comunitarios de investigación en los ámbitos que revistan una importancia especial para la política común de pesca y de los programas comunitarios de coordinación de la investigación. En el artículo 5 del referido Reglamento, el Consejo se reservó la facultad de decidir dichos programas a propuesta de la Comisión, lo que el Consejo hizo para el período 1988-1992 mediante la Decisión 87/534, de 19 de octubre de 1987 (DO L 314, p. 20). Mediante el artículo 6 de ese mismo Reglamento,

el Consejo atribuyó a la Comisión, por una parte, la competencia de garantizar la ejecución de los programas comunitarios de investigación con gastos compartidos con los centros e institutos de investigación y, por otra parte, la de garantizar la ejecución de los programas comunitarios de coordinación de la investigación organizando seminarios, conferencias, visitas de estudios, intercambios de investigadores y reuniones de trabajo de expertos científicos, así como recopilando, analizando y publicando, si fuera necesario, los resultados de las investigaciones.

3 En su apartado 4, el artículo 6 del Reglamento nº 3252/87 precisa que las decisiones relativas a la ejecución de los referidos programas serán aprobadas por la Comisión con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 47 del Reglamento nº 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986 (DO L 376, p. 7). A tenor de dicho artículo:

«1. En los casos en que se haga referencia al procedimiento del presente artículo, el Comité Permanente de Estructuras de la Pesca será llamado a pronunciarse por su presidente, ya sea a iniciativa de éste, ya sea a solicitud de un representante de un Estado miembro.

2. El representante de la Comisión presentará un proyecto de medidas a adoptar. El Comité emitirá su dictamen en el plazo que fije el presidente en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen. Se pronunciará por mayoría de cincuenta y cuatro votos, ponderándose los votos de los Estados miembros en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado. El presidente no participará en la votación.

3. La Comisión adoptará las medidas que serán inmediatamente aplicables. No obstante, si dichas medidas no fuesen conformes con el dictamen del Comité, la Comisión las comunicará inmediatamente al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá aplazar su aplicación en un mes, como máximo, a partir de la comunicación. El Consejo, que resolverá por mayoría cualificada, podrá adoptar medidas diferentes en el plazo de un mes.»

4 Este procedimiento, denominado procedimiento del Comité de Gestión, tiene como efecto permitir que el Consejo substituya su propia acción por la de la Comisión en el supuesto de que el Comité Permanente de Estructuras de la Pesca emita un dictamen negativo sobre las medidas que la Comisión proyecte adoptar.

- 5 La Comisión discute la utilización de dicho procedimiento, alegando dos motivos: la infracción de los artículos 205 y 155, tercer guión, del Tratado y la aplicación errónea o abusiva del tercer guión del artículo 145 del Tratado, en la versión derivada del Acta Única Europea. Aunque formulados en distintos términos, ambos motivos reflejan la misma idea. Casi todas las decisiones individuales que la Comisión está autorizada a adoptar en el presente caso implican la utilización de créditos presupuestarios. Por ello, dichas decisiones no se incluyen en el concepto de ejecución de normas en el sentido del tercer guión del artículo 145 del Tratado, sino que forman parte de las competencias que el artículo 205 del Tratado atribuye a la Comisión. De este modo, al someter el ejercicio de dichas prerrogativas a un procedimiento de Comité de Gestión, el Consejo redujo el poder de decisión propio que el artículo 205 atribuye a la Comisión. Aplicado a los actos individuales que se mencionan en el artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, dicho procedimiento confiere al Consejo, en efecto, la posibilidad de intervenir en el ámbito de una competencia exclusiva de la Comisión.

- 6 El Consejo expone, por su parte, que debe hacerse una distinción nítida entre las competencias relativas a la adopción de actos de alcance general o individual, que constituyen el objeto de los artículos 145 y 155 del Tratado, y las competencias presupuestarias, que se regulan en los artículos 203 y 205 del Tratado. El Consejo precisa que la ejecución del presupuesto sólo resulta posible con posterioridad a la adopción de una decisión de fondo que constituya el fundamento legal del gasto. En el caso de autos, las decisiones que la Comisión ha de adoptar en virtud del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, y sobre todo la celebración de contratos, constituyen decisiones de fondo, pues la ejecución del presupuesto consiste en utilizar los créditos correspondientes. Según el Consejo, dicho artículo 6 contiene una atribución de competencias en el sentido del artículo 155 del Tratado y las atribuciones de este tipo pueden tener por objeto la adopción de medidas individuales. El Consejo añade aún que la interpretación defendida por la Comisión conduciría a falsear el alcance del artículo 206 *ter*. Cuando el Parlamento Europeo vaya a aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, deberá tener en cuenta el marco legislativo en el que dicha ejecución se inscribe y no habrá de pronunciarse sobre las decisiones de fondo que adopte la Comisión en virtud de una atribución a efectos del artículo 155 del Tratado, como la que se discute en el caso de autos.

- 7 Para una más amplia exposición de la normativa que se discute, 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.

- 8 En primer lugar, procede señalar que, tanto los artículos 145 y 155 como los artículos 205, 206 *bis* y 206 *ter*, se encuentran en la quinta parte del Tratado, consagrada a las instituciones de la Comunidad. Sin embargo, mientras los artículos 145 y 155 del Tratado figuran en el título I, denominado «Disposiciones institucionales», los artículos 205, 206 *bis* y 206 *ter* del Tratado están en el título II, que versa sobre las «Disposiciones financieras». Por lo tanto, procede examinar la función de cada una de estas series de disposiciones en el sistema institucional comunitario, y, con este fin, situarse, en primer lugar, en el ámbito de las disposiciones institucionales del Tratado, y averiguar, más tarde, si las conclusiones que pueden sacarse de ellas habrán de modificarse debido a las disposiciones financieras del artículo 205 del Tratado.
- 9 Las disposiciones del Tratado que especifican los poderes que tienen las instituciones para adoptar actos de alcance general o actos de alcance individual en las materias reguladas por el Tratado pueden atribuir directamente a la Comisión un poder de decisión propio en el sentido del artículo 155, como sucede, por ejemplo, con el apartado 3 del artículo 90, el artículo 91, el apartado 2 del artículo 93 y el artículo 115 del Tratado.
- 10 Cuando el Tratado, por el contrario, atribuye el poder de decisión al Consejo, antes del Acta Única Europea la Comisión podía recibir competencias para adoptar los actos de ejecución en virtud del cuarto guión del artículo 155 del Tratado. Además, en algunos casos se le debía atribuir la responsabilidad de la aplicación de las normas a las situaciones particulares, según resultaba explícitamente del apartado 4 del artículo 79 del Tratado o implícitamente de la letra d) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado. Por último, con posterioridad a las modificaciones que el Acta Única Europea introdujo en el artículo 145, el Consejo sólo en casos específicos podrá reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución, decisión que deberá motivar de manera circunstanciada. En materia agraria, regida por el artículo 43 del Tratado, que se discute en el presente asunto, la atribución de las competencias de ejecución viene determinada por el tercer guión del artículo 145 del Tratado, tal como resultó modificado por el Acta Única Europea.
- 11 El concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual. Como el Tratado utiliza el término «ejecución» sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales.

- 12 Bajo el régimen del Tratado en su versión anterior al Acta Única Europea, este Tribunal de Justicia había declarado, en la sentencia de 17 de diciembre de 1970 (Köster, 25/70, Rec. 1970, p. 1161, apartados 9 y 10), que, si en virtud del artículo 155 del Tratado el Consejo podía atribuir a la Comisión competencias de ejecución, también podía supeditar su ejercicio a la intervención de un Comité de Gestión que le permitiese ejercer un poder de avocación, y que la legitimidad del procedimiento del Comité de Gestión no podía cuestionarse en relación con la estructura institucional de la Comunidad.
- 13 La facultad del Consejo de someter a determinadas condiciones el ejercicio de las competencias que atribuye a la Comisión quedó consagrada expresamente mediante las modificaciones que el Acta Única Europea introdujo en el artículo 145 del Tratado. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo. Tales condiciones fueron establecidas mediante la Decisión 87/373 del Consejo, de 13 de julio de 1987 (DO L 197, p. 33).
- 14 Las partes no han explicado las razones por las que la disposición del Reglamento nº 3252/87, que constituye el objeto del recurso, hizo remisión al procedimiento previsto en el artículo 47 del Reglamento nº 4028/86 del Consejo, en lugar de a alguno de los procedimientos regulados por la ya citada Decisión de 13 de julio de 1987, que era aplicable en el momento en que se adoptó el Reglamento nº 3252/87. Sin embargo, el procedimiento al que se hizo remisión se corresponde substancialmente con la variante a) del procedimiento II que prevé el artículo 2 de la ya citada Decisión de 13 de julio de 1987.
- 15 Conviene examinar ahora si, como sostiene la Comisión, el Consejo, al someter al procedimiento del Comité de Gestión la adopción por aquélla de las decisiones que éste le autoriza a adoptar, menoscabó su competencia de ejecutar el presupuesto bajo su propia responsabilidad, competencia que la Comisión ostenta en virtud del artículo 205 del Tratado.
- 16 A este respecto, es preciso destacar que la competencia que la Comisión tiene para ejecutar el presupuesto no puede modificar el reparto de competencias que se desprende de las diversas disposiciones del Tratado que autorizan al Consejo y a la Comisión a adoptar actos de alcance general o de alcance individual en sectores determinados, tales como el artículo 43, que se discute en el caso de autos, y las disposiciones institucionales de los artículos 145, tercer guión, y 155.

- 17 Aunque un acto de alcance individual pueda implicar, de manera casi automática, un compromiso de gastos, debe ser distinguido de éste en la medida en que, en el marco de la organización interna de cada institución, la competencia para adoptar la decisión administrativa y la competencia para comprometer el gasto pueden haber sido atribuidas a diferentes titulares.
- 18 De lo anterior se desprende que la Comisión se equivoca al sostener que el Consejo no puede atribuirle, con arreglo al tercer guión del artículo 145, competencia para adoptar actos de alcance individual cuando éstos tengan implicaciones financieras.
- 19 Por lo demás, esta interpretación (que excluye que los actos de compromiso del gasto puedan, por sí mismos y con independencia de cualquier decisión de fondo, crear títulos jurídicos que obliguen a la Comunidad con respecto a terceros) resulta conforme con el sistema de control de la ejecución del presupuesto en el que, en virtud del artículo 206 *ter* del Tratado, al Parlamento Europeo se le ha atribuido competencia para aprobar la gestión de la Comisión, y en el que el Tribunal de Cuentas ha de prestar al Parlamento Europeo una asistencia cuyos límites vienen señalados por el apartado 2 del artículo 206 *bis* del Tratado y por el artículo 80 del Reglamento financiero adoptado por el Consejo el 21 de diciembre de 1977 (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90) de conformidad con el artículo 209 del Tratado.
- 20 En lo que se refiere más específicamente a los programas de investigación, la interpretación que acaba de exponerse viene corroborada, además, por el artículo 7 del Tratado CEEA. En efecto, este artículo atribuye al Consejo competencia para establecer los programas de investigación y a la Comisión competencia para garantizar la ejecución de los mismos. Esta última disposición sería inútil si la competencia para ejecutar los programas —incluyendo la decisión de celebrar contratos de investigación y la celebración de dichos contratos— estuviese incluida en la competencia para ejecutar el presupuesto, competencia que en cualquier caso corresponde a la Comisión en virtud del párrafo 1 del artículo 179 de ese mismo Tratado.
- 21 Del conjunto de las precedentes consideraciones se desprende que el recurso de la Comisión debe ser desestimado.

Costas

- 22 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, excepto las causadas por la parte coadyuvante, que cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a la Comisión en costas, salvo las de la parte coadyuvante.**
- 3) **Declarar que la parte demandante cargará con sus propias costas.**

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg	Koopmans
Mancini	Joliet	O'Higgins	Moitinho de Almeida		
Rodríguez Iglesias	Grévisse	Díez de Velasco			

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de octubre de 1989.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due