



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 19 de diciembre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Política pesquera común — Reglamentos (UE) n.ºs 1303/2013, 1379/2013 y 508/2014 — Organizaciones de productores de productos de la pesca y de la acuicultura — Planes de producción y comercialización — Apoyo financiero a la preparación y aplicación de dichos planes — Requisitos de subvencionabilidad de los gastos — Margen de apreciación de los Estados miembros — Imposibilidad en Derecho nacional de presentar una solicitud de ayuda»

En el asunto C-386/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica, Países Bajos), mediante resolución de 5 de junio de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de junio de 2018, en el procedimiento entre

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA

y

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. P. G. Xuereb (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de abril de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. L. Noort, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. H. van Vliet y F. Ronkes Agerbeek y las Sras. K. Walkerová y F. Moro, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de junio de 2019;

dicta la presente

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo (DO 2013, L 354, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento OCM»), del artículo 65, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320; en lo sucesivo, «Reglamento MEC»), y del artículo 66, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 149, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento FEMP»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (en lo sucesivo, «PO Texel») y el minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria, Países Bajos), en relación con una resolución de este último que desestimaba su solicitud de subvención en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (en lo sucesivo, «FEMP»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento OCM

- 3 Los considerandos 7 y 14 del Reglamento OCM establecen lo siguiente:
 - «(7) Las organizaciones de productores de productos de la pesca y las organizaciones de productores de productos de la acuicultura (“organizaciones de productores”) desempeñan una función fundamental para alcanzar los objetivos y para la gestión correcta de la [política pesquera común (en lo sucesivo, “PPC”)] y de la [organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (en lo sucesivo, “OCM”)]. Por consiguiente, resulta necesario reforzar sus actividades y facilitar la ayuda financiera necesaria para que puedan desempeñar un cometido más importante en la gestión cotidiana de la pesca, toda vez que se respeta un marco definido por los objetivos de la PPC. [...]
- [...]
- (14) Con objeto de que las organizaciones de productores puedan orientar a sus miembros hacia la práctica sostenible de las actividades pesqueras y de acuicultura, dichas organizaciones deben elaborar y presentar a las autoridades competentes de los Estados miembros un plan de producción y comercialización que contenga las medidas necesarias para cumplir sus objetivos.»

4 A tenor del artículo 6, apartado 1, de este Reglamento:

«Las organizaciones de productores [...] podrán constituirse a iniciativa de los productores de productos de la pesca o de productos de la acuicultura, en uno o más Estados miembros [...]».

5 El artículo 28 de dicho Reglamento, titulado «Plan de producción y comercialización», dispone:

«1. Toda organización de productores deberá presentar un plan de producción y comercialización para, como mínimo, las principales especies que comercialice, a sus autoridades competentes, para su aprobación. [...]

[...]

3. Las autoridades competentes nacionales aprobarán el plan de producción y comercialización. Una vez aprobado el plan, la organización de productores deberá aplicarlo de inmediato.

[...]

5. La organización de productores elaborará un informe anual de las actividades desarrolladas en el marco del plan de producción y comercialización, y lo remitirá a las autoridades competentes nacionales, para su aprobación.

6. Las organizaciones de productores podrán recibir apoyo financiero para la preparación y la ejecución de planes de producción y comercialización de conformidad con un futuro acto legal de la Unión que establecerá las condiciones del apoyo financiero para la política de la pesca y marítima para el período 2014-2020.

[...]»

Reglamento PPC

6 El artículo 35 del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento PPC»), dispone:

«1. Se establecerá una [OCM] [...]

[...]

3. La [OCM] comprenderá, en particular:

[...]

b) planes de producción y comercialización de organizaciones de productores [...];

[...]».

Reglamento MEC

- 7 El artículo 2, punto 14, del Reglamento MEC define el concepto de «operación finalizada» como «aquella que ha concluido materialmente o se ha ejecutado íntegramente y con respecto a la cual los beneficiarios han abonado todos los pagos relacionados y han percibido la correspondiente contribución pública».
- 8 A tenor del artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento:
- «Los Estados miembros, al nivel territorial apropiado, de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero, y los organismos por ellos designados al efecto serán responsables de elaborar y ejecutar los programas y realizar las tareas [...] de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento y en las normas específicas de los Fondos [Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, “Fondos EIE”)].»
- 9 Con el título «Subvencionabilidad», el artículo 65, apartados 1, 2 y 6, del citado Reglamento establece:
- «1. La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas.
2. El gasto será subvencionable con una contribución de los Fondos EIE si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión, o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023. [...]
- [...]
6. Las operaciones no se seleccionarán para recibir ayuda de los Fondos EIE si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente antes de que el beneficiario presente a la autoridad de gestión la solicitud de financiación conforme al programa, al margen de que el beneficiario haya efectuado todos los pagos relacionados.»

Reglamento FEMP

- 10 El artículo 6 del Reglamento FEMP, titulado «Prioridades de la Unión», dispone, en su apartado 5:
- «El FEMP contribuirá a la estrategia Europa 2020 y a la aplicación de la PPC. Perseguirá las siguientes prioridades de la Unión respecto del desarrollo sostenible de las actividades de pesca y acuicultura y actividades conexas, en las que se plasman los objetivos temáticos pertinentes a que se refiere el Reglamento [MEC]:
- [...]
- 5) Fomentar la comercialización y la transformación a través de los siguientes objetivos específicos:
- a) la mejora de la organización de mercados de los productos de la pesca y la acuicultura;
 - b) la incentivación de las inversiones en los sectores de la transformación y la comercialización.
- [...]»

- 11 Titulado «Planes de producción y comercialización», el artículo 66 del Reglamento FEMP tiene el siguiente tenor:

«1. El FEMP concederá ayuda destinada a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento [OCM].

2. Los gastos correspondientes a los planes de producción y comercialización serán subvencionables con ayudas del FEMP previa aprobación por parte de las autoridades competentes del Estado miembro del informe anual contemplado en el artículo 28, apartado 5, del Reglamento [OCM].

3. La ayuda concedida anualmente a cada organización de productores en el marco del presente artículo no sobrepasará el 3 % del valor medio anual de la producción comercializada por esa organización de productores durante los tres años civiles anteriores. [...]

4. Los Estados miembros interesados podrán conceder un anticipo del 50 % de la ayuda financiera previa aprobación del plan de producción y comercialización de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento [OCM].

5. La ayuda contemplada en el apartado 1 se concederá únicamente a las organizaciones de productores y a las asociaciones de esas organizaciones.»

- 12 El artículo 68 del Reglamento FEMP, bajo la rúbrica «Medidas de comercialización», establece, en su apartado 1:

«El FEMP podrá conceder ayuda destinada a medidas de comercialización de productos de la pesca y la acuicultura [...].»

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1418/2013

- 13 El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1418/2013 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2013, relativo a los planes de producción y comercialización en virtud del Reglamento n.º 1379/2013 (DO 2013, L 353, p. 40), enuncia, en su artículo 2, apartado 1:

«Las organizaciones de productores presentarán sus primeros planes a las autoridades nacionales competentes a fines de febrero de 2014. [...].»

Directrices n.º 2014/2

- 14 El apartado 3.3 de las Directrices n.º 2014/2 de la Comisión, de 13 de junio de 2014, sobre la integración de la dimensión de mercado en los programas operativos del FEMP indica, en particular, que:

«El contenido, la validación y la decisión sobre el grado de financiación de los [planes de producción y comercialización] será competencia de los Estados miembros: los Estados miembros deberán aprobar los [planes de producción y comercialización] y determinar el importe de la financiación de cada uno. [...].»

Derecho neerlandés

Ley General de Derecho Administrativo

- 15 En virtud del artículo 4:23, apartado 1, de la wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [Ley por la que se establecen las normas generales de Derecho administrativo (Ley General de Derecho Administrativo)], de 4 de junio de 1992 (Stb. 1992, n.º 315), los órganos de la administración solo concederán subvenciones sobre la base de una disposición legal que establezca las actividades para las que puede concederse tal subvención.

Orden relativa a las subvenciones europeas en el ámbito económico

- 16 El 1 de julio de 2015, entró en vigor en los Países Bajos la Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-subsidies) [Orden del Secretario de Estado de Economía n.º WJZ/15083650, por la que se establecen los instrumentos de subvención en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el ámbito económico (Orden sobre subvenciones económicas europeas)], de 28 de junio de 2015 (Stcrt. 2015, n.º 18094).
- 17 Según el artículo 2.2 de dicha Orden, el Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria podrá subvencionar, previa solicitud, las actividades mencionadas en el Reglamento FEMP.
- 18 En virtud del artículo 2.3, apartado 1, de dicha Orden, el Ministro solo podrá conceder una subvención si ha previsto la posibilidad de presentar una solicitud de subvención, si bien fijando un umbral de subvención y un plazo de presentación de la solicitud.

Orden que establece el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización

- 19 Mediante la Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetprogramma's en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (Orden del Secretario de Estado de Economía n.º WJZ/16105576, por la que se introducen modificaciones en la Orden sobre subvenciones económicas europeas y en la Orden de apertura de las subvenciones económicas europeas para 2016 en relación con el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización y otras modificaciones en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), de 25 de agosto de 2016 (Stcrt. 2016, n.º 43926; en lo sucesivo, «Orden que establece el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización»), el Reino de los Países Bajos estableció el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización durante el período comprendido entre el 29 de agosto y el 16 de septiembre de 2016.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 PO Texel es una organización de productores, en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento OCM, que tiene por objetivo adoptar medidas para promover la pesca racional y la mejora de las condiciones de venta de los productos de la pesca.
- 21 El 29 de abril de 2014, de conformidad con el artículo 28, apartado 1, del Reglamento OCM, esta organización presentó su plan de producción y comercialización para 2014 para su aprobación por el Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria.

- 22 Mediante resolución de 9 de julio de 2014, el Ministro aprobó, de conformidad con el artículo 28, apartado 3, del Reglamento OCM, el citado plan, que, de acuerdo con esa disposición, PO Texel aplicó de inmediato.
- 23 En octubre de 2014, el Reino de los Países Bajos presentó a la Comisión un programa operativo para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020.
- 24 A raíz de la aprobación por la Comisión, el 25 de febrero de 2015, del programa operativo presentado por el Reino de los Países Bajos, PO Texel envió una solicitud de subvención al Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria el 19 de mayo de 2015, sobre la base de su plan de producción y comercialización para 2014, con el fin de que se subvencionasen con ayudas del FEMP los gastos que había efectuado, tanto en relación con la preparación y aplicación de dicho plan como para los relativos a las medidas de comercialización que había adoptado.
- 25 Mediante resolución de 10 de julio de 2015, el Ministro desestimó la solicitud de PO Texel. Consideró, por una parte, que, cuando presentó su solicitud de subvención, el Reino de los Países Bajos no había establecido aún que se pudieran presentar tales solicitudes ni para la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización, de conformidad con el artículo 66 del Reglamento FEMP ni para las medidas de comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura adoptadas por las organizaciones de productores de conformidad con el artículo 68 de dicho Reglamento. Estimó, por otra parte, que PO Texel no presentó su solicitud de subvención hasta después de haber preparado y aplicado el plan de producción y comercialización para 2014, una vez aprobado por el Ministro.
- 26 La reclamación presentada por PO Texel contra esa resolución fue desestimada por infundada por el Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria mediante resolución de 13 de noviembre de 2015.
- 27 En apoyo del recurso que interpuso contra dicha resolución ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica, Países Bajos), PO Texel aduce que son subvencionables con ayudas del FEMP, en virtud del artículo 66 del Reglamento FEMP, los gastos relativos a la preparación y aplicación del plan de producción y comercialización para 2014 que adoptó. A este respecto, pone de manifiesto que debía presentar un plan de producción y comercialización con arreglo al artículo 28, apartado 1, del Reglamento OCM.
- 28 Por su parte, el Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria alega, en esencia, que no podía tramitar la solicitud de subvención formulada por PO Texel, puesto que, cuando se presentó, el Reino de los Países Bajos no había establecido que se pudieran presentar solicitudes de ese tipo y, en cualquier caso, que el capítulo del Reglamento FEMP en el que se incluye su artículo 66 deja un amplio margen de apreciación a los Estados miembros.
- 29 En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) a) ¿Se opone el artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] —a cuyo tenor el [FEMP] concederá ayuda destinada a la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento [OCM]— a que un Estado miembro objete a una organización de productores que ha presentado una solicitud de concesión de tal ayuda que dicho Estado miembro no había previsto la posibilidad de formular tal solicitud cuando la misma se presentó para una determinada categoría de gastos (en el caso de autos, gastos de preparación y aplicación de programas de producción y comercialización) o para un período determinado (en el caso de autos, el año 2014) ni en su programa operativo aprobado por la Comisión ni en las disposiciones nacionales dirigidas a la determinación de la subvencionabilidad de los gastos?

- b) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a la [primera cuestión, letra a)] el hecho de que la organización de productores esté obligada, en virtud del artículo 28 del Reglamento [OCM], a elaborar un plan de producción y comercialización y, tras la aprobación de dicho plan de producción y comercialización por ese Estado miembro, a aplicar tal plan de producción y comercialización?
- 2) En caso de que se responda a la [primera cuestión, letra a)] que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] se opone a que un Estado miembro objete a una organización de productores que ha presentado una solicitud de concesión de ayuda destinada a la preparación y aplicación de planes de producción y comercialización que dicho Estado miembro no había previsto la posibilidad de formular la solicitud cuando esta se presentó, ¿puede el solicitante de la ayuda afectado deducir directamente del artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] el fundamento jurídico de una reclamación contra su Estado miembro dirigida a la concesión de la subvención en cuestión?
- 3) En caso de que se responda a la [segunda cuestión] que el solicitante de subvenciones en cuestión puede deducir directamente del artículo 66, apartado 1, del Reglamento [FEMP] la base jurídica para reclamar a su Estado miembro la concesión de la subvención en cuestión, ¿se opone el artículo 65, apartado 6, del Reglamento [MEC] a que la subvención se conceda para la preparación y aplicación de un programa de producción y comercialización en el caso de que la solicitud de subvención sea presentada una vez que se ha preparado y aplicado el plan de producción y comercialización?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 30 Con carácter preliminar, procede señalar que, con la entrada en vigor de los Reglamentos OCM, PPC y FEMP, tuvo lugar la última reforma hasta la fecha en el ámbito de la PPC, con efectos a 1 de enero de 2014.
- 31 Para lograr los efectos de esta reforma, el legislador de la Unión puso expresamente de relieve la necesidad de dar a las organizaciones de productores el apoyo financiero necesario para ello, al tiempo que ponía a su disposición un instrumento concreto de apoyo, a saber, los planes de producción y comercialización.
- 32 Las condiciones que rigen la preparación y aplicación de los citados planes se establecen en el artículo 28 del Reglamento OCM, que impone determinadas obligaciones a las organizaciones de productores, como, en primer lugar, presentar dicho plan a las autoridades nacionales competentes para su aprobación, en segundo lugar, una vez aprobado, aplicar dicho plan de inmediato y, en tercer lugar, elaborar un informe anual de las actividades desarrolladas en el marco de dicho plan y remitirlo a las autoridades competentes nacionales. Los gastos en que hayan incurrido las organizaciones de productores en la preparación y aplicación de sus respectivos planes de producción y comercialización solo serán subvencionables con ayudas del FEMP previa aprobación por las autoridades competentes nacionales de dicho informe anual.
- 33 Las modalidades de financiación de estos planes se regulan en el Reglamento FEMP, que es el instrumento financiero de la PPC para el período de programación comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 y, en particular, en el artículo 66 de dicho Reglamento.

- 34 A este respecto, procede señalar que la financiación al amparo del FEMP se ejecuta sobre la base de los programas operativos únicos elaborados por cada Estado miembro que abarcan todo el período de programación. Estos programas, que se presentan a la Comisión, han de incluir un plan de financiación y una descripción de la estrategia que debe seguirse a fin de demostrar que la asignación de recursos financieros a las prioridades de la Unión contempladas en el artículo 6 de dicho Reglamento puede contribuir debidamente a la consecución de los objetivos fijados por dichos programas. Una vez que la Comisión aprueba esos programas, corresponde a los Estados miembros establecer los criterios nacionales de subvencionabilidad de los gastos y la posibilidad de presentar una solicitud de subvención en el marco del FEMP. En el caso autos, el Reino de los Países Bajos no previó esta posibilidad hasta el 25 de agosto de 2016, mediante la Orden que establece el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización.
- 35 También es necesario señalar que, como consecuencia de la adopción extemporánea del Reglamento FEMP —que no se llevó a cabo hasta el 15 de mayo de 2014, con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2014— y de que, por tanto, los Estados miembros no pudieron presentar a la Comisión los programas operativos hasta después de esa fecha, las organizaciones de productores tuvieron que preparar y aplicar sus planes de producción y comercialización para 2014, a pesar de que no se había establecido aún formalmente la posibilidad de recibir la ayuda financiera mencionada en el artículo 66 de dicho Reglamento. En efecto, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de Ejecución n.º 1418/2013, dichas organizaciones tuvieron que presentar sus respectivos planes para 2014 antes de finales de febrero de ese año. En el caso de autos, PO Texel no presentó su plan al ministro nacional competente hasta el 29 de abril de 2014.
- 36 A este respecto, aunque el Reglamento de Ejecución n.º 1418/2013 obliga a las organizaciones de productores a presentar sus planes de producción y comercialización para 2014 antes de finales de febrero de ese año, dado que dicho Reglamento no establecía consecuencias en caso de incumplimiento de ese requisito temporal, las autoridades neerlandesas no consideraron oportuno dar importancia a la presentación tardía del plan de PO Texel. El Gobierno neerlandés confirmó que, en cualquier caso, ese retraso no tendría para la citada organización de productores, consecuencias como la privación de su derecho a recibir subvenciones del FEMP.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 37 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro se niegue a tramitar una solicitud de subvención de una organización de productores relativa a los gastos realizados por esta en la preparación y aplicación de un plan de producción y de comercialización debido a que, cuando presentó su solicitud, dicho Estado no había establecido aún, en su ordenamiento jurídico interno, la posibilidad de tramitar tal solicitud. Se pregunta si el hecho de que el artículo 28 del Reglamento OCM obligue a estas organizaciones a preparar tales planes y a aplicarlos una vez aprobados por las autoridades competentes nacionales pudiera influir en la respuesta que haya de darse a esta cuestión prejudicial.
- 38 A este respecto, hay que determinar de entrada si, al declarar en el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP que el FEMP «concederá ayuda destinada a» la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización, el legislador de la Unión pretendió obligar a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que las organizaciones de productores puedan recibir ayudas del FEMP para la preparación y aplicación de dichos planes.
- 39 Con arreglo al artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP, el FEMP «concederá ayuda destinada a» la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento OCM.

- 40 El empleo de la fórmula imperativa «concederá ayuda destinada a» aboga en favor de una interpretación del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP según la cual obliga a los Estados miembros, con arreglo a los requisitos establecidos en dicho artículo, a conceder ayudas para la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mencionados en el artículo 28 del Reglamento OCM.
- 41 Respaldan esta interpretación tanto la génesis del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP como el contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.
- 42 En primer lugar, por lo que se refiere a la génesis de esta disposición, hay que hacer hincapié, por una parte, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones y como alegó la Comisión en sus observaciones escritas, en que el legislador de la Unión optó deliberadamente por formular el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP de modo imperativo. En efecto, de los trabajos preparatorios de esta disposición se desprende que, si bien en la propuesta de Reglamento FEMP[COM(2011) 804 final] presentada por la Comisión se sugería la formulación con arreglo a la cual el FEMP «podrá conceder ayuda destinada a», esta no se incluyó en el texto final de dicha disposición. El Parlamento Europeo había insistido en que se utilizara la expresión el «FEMP concederá ayuda destinada a» a fin de garantizar que se conceda ayuda financiera a las organizaciones de productores en el marco del FEMP para la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización.
- 43 Por otra parte, esa misma interpretación se refleja tanto en el apartado 3.3 de las Directrices n.º 2014/2 —con arreglo al cual los Estados miembros «deberán» aprobar los planes de producción y comercialización y determinar el importe de la financiación de cada uno— como en las orientaciones que da la Comisión en la rúbrica de preguntas frecuentes de su sitio de Internet, donde se indica, en esencia, que las autoridades nacionales «deberán conceder ayuda destinada a» la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización mediante financiación del FEMP, siempre que dichos planes hayan sido aprobados por la autoridad competente nacional y que la ayuda se encuentre dentro del límite establecido en el artículo 66, apartado 3, del Reglamento FEMP.
- 44 Es cierto que ni las directrices de la Comisión ni las orientaciones que da en la rúbrica de preguntas frecuentes de su sitio de Internet vinculan al Tribunal de Justicia. Sin embargo, pueden constituir una fuente de inspiración útil (véase, por analogía, la sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento/Comisión, C-286/14, EU:C:2016:183, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 45 En segundo lugar, por lo que se refiere al contexto en el que se enmarca el artículo 66, apartado 1 del Reglamento FEMP, hay que considerar, por un lado, que esta disposición se distingue de la gran mayoría de las demás disposiciones del Reglamento FEMP, como sus artículos 48 y 68, que indican, en términos facultativos, que «podrá concederse» una ayuda o incluso que el FEMP «podrá conceder ayuda destinada a» determinadas medidas u operaciones.
- 46 Por otro lado, es necesario señalar que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP remite expresamente al artículo 28 del Reglamento OCM, cuyo apartado 6 pretende garantizar que, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en los apartados 1, 3 y 5 de dicho artículo, las organizaciones de productores han de recibir apoyo financiero para la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización.
- 47 No puede cuestionar la imperatividad del tenor del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP la observación del Gobierno neerlandés de que el tenor empleado por el legislador de la Unión en el artículo 28, apartado 6, del Reglamento OCM, en la medida en que dispone que las organizaciones de productores «podrán recibir apoyo financiero [...] de conformidad con un futuro acto legal de la Unión», implica, en esencia, que el legislador pretendió dejar a los Estados miembros la facultad de prestar ese apoyo a dichas organizaciones. En efecto, la referencia al verbo «poder» en esta disposición no debe entenderse en su connotación facultativa, sino que debe interpretarse de modo

evolutivo, interpretándola a la luz del hecho de que dichas organizaciones debían recibir apoyo financiero al amparo de un acto futuro de la Unión, que se materializó posteriormente en el Reglamento FEMP.

- 48 Hay que considerar, además, que la imperatividad del tenor del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP es también una consecuencia lógica de la imbricación de esa disposición en las obligaciones impuestas a las organizaciones de productores en virtud del artículo 28, apartados 1, 3 y 5, del Reglamento OCM, en los términos recordados en el apartado 32 de la presente sentencia.
- 49 Por último, la imperatividad del tenor del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP también se impone a la vista de los objetivos de la última reforma en materia de PPC y como consecuencia de la finalidad y de la estructura general del Reglamento FEMP.
- 50 A este respecto, hay que recordar, en primer lugar, que el legislador de la Unión puso expresamente de relieve, en los considerandos 7 y 14 del Reglamento OCM, la necesidad de reforzar las actividades de las organizaciones de productores y de facilitarles la ayuda financiera necesaria para que puedan desempeñar un papel más importante en la gestión cotidiana de la pesca, de modo que puedan orientar a sus miembros hacia la práctica sostenible de las actividades pesqueras y de acuicultura, de conformidad con el marco definido por los objetivos de la PPC. Como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 49 a 51 de sus conclusiones, el objetivo perseguido por el apoyo financiero previsto en el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP y, más genéricamente, en el sistema de financiación establecido en la última reforma en materia de PPC debe interpretarse en correlación con el papel primordial atribuido a estas organizaciones, en la medida en que se les ha asignado la obligación de contribuir de forma efectiva a la ejecución de una misión de interés general.
- 51 En segundo lugar, es necesario indicar que, con arreglo al artículo 66, apartado 5, del Reglamento FEMP, la ayuda contemplada en el apartado 1 de dicho artículo únicamente puede concederse a las organizaciones de productores o a las asociaciones de organizaciones de este tipo. Como señaló el Abogado General en el punto 50 de sus conclusiones, el sistema de financiación establecido en el contexto del FEMP se diferencia sustancialmente en este punto de los incluidos en otros fondos EIE.
- 52 En tercer lugar, procede señalar que la importancia que subyace a la necesidad de facilitar ayuda del FEMP a estas organizaciones para la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización queda confirmada por el hecho de que el legislador de la Unión estableció expresamente en el artículo 66, apartado 4, del Reglamento FEMP —principalmente como consecuencia del transcurso de un intervalo temporal mínimo de un año entre el momento de preparación de dichos planes y el día en que dichas organizaciones pueden solicitar la financiación en el marco del FEMP, una vez aprobado su informe anual por las autoridades competentes nacionales— la posibilidad de que los Estados miembros les concedan un anticipo del 50 % de la ayuda financiera solicitada al amparo de dichos planes.
- 53 De todo lo anterior se desprende que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe entenderse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que las organizaciones de productores puedan recibir financiación del FEMP tanto para la preparación como para la aplicación de los planes de producción y comercialización.
- 54 Para cumplir esta obligación, los Estados miembros han de establecer en sus ordenamientos jurídicos internos que las organizaciones de productores pueden presentar sus solicitudes de subvención en el marco del FEMP para la preparación y aplicación de sus planes de producción y comercialización. Además, de conformidad con el artículo 66, apartados 2 y 3, del Reglamento FEMP, en relación con los artículos 4, apartado 4, y 65, apartado 1, del Reglamento MEC, deben establecer las medidas de aplicación del Reglamento FEMP en lo relativo a la subvencionabilidad de los gastos y, en particular, determinar los criterios relativos a la fecha de inicio de la subvencionabilidad de dichos gastos y al método de cálculo del importe que se ha de conceder a cada una de estas organizaciones.

- 55 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, cuando las autoridades nacionales adoptan medidas para aplicar la normativa de la Unión, deben ejercer su facultad discrecional observando los principios generales del Derecho, entre los que figuran los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Slob, C-496/04, EU:C:2006:570, apartado 41). Las autoridades nacionales también deben ejercer su facultad discrecional cumpliendo la obligación general de diligencia que les incumbe en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3.
- 56 En el caso de autos, como se desprende de los apartados 19 y 34 de la presente sentencia, hasta el 25 de agosto de 2016, con ocasión de la adopción de la Orden por la que se establece el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización, el Reino de los Países Bajos no previó en su ordenamiento jurídico interno la posibilidad de que las organizaciones de productores presentaran sus solicitudes de subvención en el marco del FEMP. Además, de la resolución de remisión se desprende que la desestimación por parte del Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria de la solicitud presentada por PO Texel para recibir apoyo financiero con arreglo al artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP para su plan de producción y comercialización para 2014 vino motivada, en esencia, por el hecho de que, cuando se presentó esa solicitud, es decir, el 19 de mayo de 2015, el Reino de los Países Bajos no había establecido aún la posibilidad de tramitar una solicitud de este tipo.
- 57 Por otra parte, hay que precisar, por un lado, que, con arreglo a la información suministrada por el tribunal remitente, se había previsto la eventualidad de apoyar a las organizaciones de productores, al menos en lo que se refiere a la preparación de los planes de producción y comercialización, en el programa operativo que dicho Estado miembro presentó a la Comisión. Por otro lado, es necesario señalar que, cuando fue preguntado sobre este particular en la vista, el Gobierno neerlandés confirmó que la Orden que establece el módulo de subvenciones en materia de planes de producción y comercialización carecía de efecto retroactivo, de modo que no podía regir las solicitudes de ayuda del FEMP presentadas por las organizaciones de productores con anterioridad a su adopción.
- 58 En este contexto, hay que considerar que la inercia de las autoridades nacionales como la que mostraron las autoridades neerlandesas en el litigio principal no está comprendida en el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros en la ejecución de sus respectivos programas operativos, aun cuando, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento MEC, dicha ejecución deba efectuarse de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero.
- 59 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro se niegue a tramitar una solicitud de subvención de una organización de productores relativa a los gastos que efectuó en la preparación y aplicación de un plan de producción y de comercialización debido a que, cuando se presentó la solicitud, dicho Estado no había establecido aún, en su ordenamiento jurídico interno, la posibilidad de tramitar tal solicitud.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 60 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe interpretarse en el sentido de que confiere directamente a las organizaciones de productores, como la controvertida en el asunto principal, el derecho a recibir apoyo financiero del FEMP para los gastos que efectuaron en la preparación y aplicación de planes de producción y de comercialización.

- 61 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la disposición de un Reglamento de la Unión solo puede generar en favor de los particulares derechos que estos pueden invocar ante los Tribunales si, por una parte, es clara, precisa e incondicional y, por otra, no deja a las autoridades encargadas de su aplicación ningún margen de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 1973, Schlüter, 9/73, EU:C:1973:110, apartado 32).
- 62 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende asimismo que una disposición del Derecho de la Unión es incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte ningún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros (sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, apartado 95 y jurisprudencia citada).
- 63 En el caso de autos, es necesario indicar que, como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 84 de sus conclusiones, del propio tenor del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP se desprende que esta disposición se limita, por sí sola, a enunciar un principio de financiación en términos muy genéricos, por lo que deben tenerse en cuenta otras disposiciones de dicho Reglamento y, en particular, las de su artículo 66, apartados 2 y 3.
- 64 Ahora bien, procede señalar que estos apartados establecen determinados requisitos que guardan relación, por una parte, con el hecho de que los gastos efectuados por las organizaciones de productores correspondientes a los planes de producción y comercialización solo serán subvencionables con ayudas del FEMP previa aprobación por parte de las autoridades competentes nacionales del informe anual contemplado en el artículo 28, apartado 5, del Reglamento OCM y, por otra, que la ayuda concedida anualmente a cada organización de productores no deberá sobrepasar el 3 % del valor medio anual de la producción comercializada por la misma durante los tres años civiles anteriores. Así pues, el artículo 66 del Reglamento FEMP no determina el importe exacto de la ayuda. Por tanto, la concesión de la ayuda se supedita a la determinación por los Estados miembros de su importe exacto.
- 65 De ello se deduce que el artículo 66, apartado 1 del Reglamento FEMP incumple el criterio de incondicionalidad establecido en la jurisprudencia citada en el apartado 62 de la presente sentencia.
- 66 Precisado esto, hay que añadir que, en caso de que el tribunal remitente no pudiera llevar a cabo una interpretación de las disposiciones de su Derecho nacional que le permita llegar a una solución conforme con los objetivos perseguidos por la última reforma en materia de PPC y garantizar, por tanto, la plena eficacia del Derecho de la Unión, en tal situación, la parte perjudicada por la falta de conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión podría, no obstante, invocar la jurisprudencia derivada de la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), para obtener, en su caso, la reparación del perjuicio sufrido (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 67 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP debe interpretarse en el sentido de que no confiere directamente a las organizaciones de productores un derecho a recibir apoyo financiero del FEMP para los gastos que efectuaron en la preparación y aplicación de planes de producción y de comercialización.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 68 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende, en esencia, que se dilucide si el artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC debe interpretarse en el sentido de que se opone a la concesión de una subvención en el marco del FEMP para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención haya sido presentada con posterioridad a la preparación y aplicación de dicho plan.
- 69 Con arreglo a esta disposición, las operaciones no se seleccionarán para recibir ayuda de los Fondos EIE si han concluido materialmente o se han ejecutado íntegramente antes de que el beneficiario presente a la autoridad de gestión la solicitud de financiación conforme al programa, al margen de que el beneficiario haya efectuado todos los pagos relacionados.
- 70 Procede señalar a este respecto, por una parte, que la preparación y aplicación de los planes de producción y comercialización es una acción continuada, que perdura a lo largo de todo el período de programación comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. De conformidad con el artículo 28 del Reglamento OCM, la preparación de un plan de este tipo no tendrá la consideración de serie de acciones aisladas ejecutadas por separado, sino de una única acción continuada asociada a costes operativos continuos. Aunque, con arreglo al artículo 28, apartado 5, de dicho Reglamento, un plan de este tipo debe ser objeto de un informe anual, no concluye hasta el final de dicho período de programación. Por tanto, la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización que tenga lugar durante el período de programación controvertido no pueden considerarse «ejecutad[as] íntegramente» en el sentido del artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC.
- 71 Por otra parte, a la luz de la definición establecida por el legislador de la Unión en el artículo 2, apartado 14, del Reglamento MEC, una determinada operación no se considera «finalizada» hasta que los beneficiarios hayan abonado todos los pagos relacionados y hayan percibido la correspondiente contribución pública. Ahora bien, en virtud del artículo 28, apartados 1 y 3, del Reglamento OCM, las organizaciones de productores están obligadas a presentar los planes de producción y comercialización a las autoridades nacionales competentes para su aprobación y, una vez que los han aprobado, deben aplicarlos de inmediato. De conformidad con el apartado 5 del citado artículo, las organizaciones de productores deben elaborar un informe anual de las actividades desarrolladas en el marco de sus respectivos planes y remitirlo a las autoridades competentes nacionales. De conformidad con el artículo 66, apartado 2, del Reglamento FEMP, los gastos en que hayan incurrido las organizaciones de productores en la preparación y aplicación de sus respectivos planes de producción y comercialización solo resultarán subvencionables con ayudas del FEMP previa aprobación por parte de las autoridades competentes nacionales de dicho informe anual.
- 72 Por otra parte, una interpretación del artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC con arreglo a la cual dicho artículo se opone a la concesión de una subvención en virtud del artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención hubiese sido presentada con posterioridad a la preparación y aplicación de un plan de este tipo haría materialmente imposible que estas organizaciones recibieran dicha ayuda, lo que conllevaría privar al artículo 66, apartado 1, del Reglamento FEMP de su efecto útil.
- 73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 65, apartado 6, del Reglamento MEC debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la concesión de una subvención en el marco del FEMP para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención haya sido presentada con posterioridad a la preparación y aplicación de dicho plan.

Costas

- ⁷⁴ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) El artículo 66, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro se niegue a tramitar una solicitud de subvención de una organización de productores de productos de la pesca y de la acuicultura relativa a los gastos que efectuó en la preparación y aplicación de un plan de producción y de comercialización debido a que, cuando se presentó la solicitud, dicho Estado no había establecido aún, en su ordenamiento jurídico interno, la posibilidad de tramitar tal solicitud.
- 2) El artículo 66, apartado 1, del Reglamento n.º 508/2014 debe interpretarse en el sentido de que no confiere directamente a las organizaciones de productores de productos de la pesca y de la acuicultura un derecho a recibir apoyo financiero del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca para los gastos que efectuaron en la preparación y aplicación de planes de producción y de comercialización.
- 3) El artículo 65, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la concesión de una subvención en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca para la preparación y aplicación de un plan de producción y comercialización en el supuesto de que la solicitud de subvención haya sido presentada con posterioridad a la preparación y aplicación de dicho plan.

Firmas