SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 5 de diciembre de 1996 *

En el asunto C-69/95,

República Italiana, representada por el profesor Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1991 (DO L 352, p. 82),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: J. L. Murray, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Sexta; P. J. G. Kapteyn (ponente), G. Hirsch, H. Ragnemalm y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de septiembre de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de septiembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 1995, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial de la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1991 (DO L 352, p. 82; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que, en la determinación de los gastos totales imputables al FEOGA, la Comisión efectuó correcciones financieras en detrimento de la demandante, al excluir la cantidad de 103.161.493.560 LIT, que corresponde a los gastos para la adquisición de cuotas de leche en el marco de un programa de reestructuración de la producción de leche.

Normativa aplicable

2 El Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), estableció un régimen de tasas suplementarias aplicable a partir del 2 de abril de 1984. El Reglamento (CEE) nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), previó, en la letra a) del apartado 1 de su artículo 4, que los Estados miembros podrán conceder una indemnización a los productores que se comprometan a abandonar la producción lechera, a fin de llevar a buen término la reestructuración de dicha producción.

3 Mediante el Reglamento (CEE) nº 1183/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 857/84 (DO L 119, p. 27), se instauró una acción en favor de las pequeñas explotaciones en el sector de la leche, de modo que alcanzaran en conjunto un nivel de producción mejor adaptado a las exigencias del mercado.

4 El Reglamento nº 1183/90 insertó en el Reglamento nº 857/84 el artículo 3 *quater*. Esta disposición prevé que los productores cuya cantidad de referencia individual, al principio del séptimo período de doce meses de aplicación del régimen de tasa suplementaria, sea inferior a 60.000 kg, o a 100.000 kg en las zonas de montaña, podrán obtener cantidades de referencia adicionales, siempre que renuncien a beneficiarse de todo programa de abandono de la producción lechera hasta el final del régimen de tasa suplementaria en lo que se refiere tanto a la cantidad de referencia individual de base como a la cantidad de referencia adicional obtenida en el marco del programa de reestructuración.

5 El considerando cuarto del Reglamento nº 1183/90 afirma lo siguiente:

«Considerando que, en un régimen de control de la producción, la asignación de cantidades suplementarias sólo es posible si previamente han sido liberadas por otros productores; que, por consiguiente, conviene establecer, en particular, en los Estados miembros en los cuales la situación comparativa de las diferentes zonas de recogida lo justifique, un nuevo programa comunitario de financiación del abandono de la producción lechera asignando a los productores que cumplan determinadas condiciones una indemnización que se pagará previa cesación total y definitiva de su actividad;».

6 Basándose en las modificaciones que el Reglamento nº 1183/90 introdujo en el artículo 4 del Reglamento nº 857/84, la financiación comunitaria del programa de reestructuración de la producción lechera se limitó a una cantidad de 500.000 toneladas. Dentro de este límite, los productores que antes del 1 de noviembre de 1990 se comprometían a abandonar total y definitivamente su producción lechera antes del 1 de abril de 1991 obtenían una indemnización de 36 ECU por 100 kg de leche o de equivalente de leche, abonada de una sola vez antes del 1 de julio de 1991.

7 Por lo que se refiere a Italia, la Comisión, mediante Decisión de 25 de enero de 1991, fijó en 164.100 toneladas la cantidad contemplada en el apartado 1 del Reglamento nº 857/84.

8 El Reglamento (CEE) nº 1546/88 de la Comisión, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 (DO L 139, p. 12), resultó modificado por el Reglamento (CEE) nº 2138/90 de la Comisión, de 25 de julio de 1990 (DO L 195, p. 23). Este último Reglamento insertó en el Reglamento nº 1546/88 el artículo 3 *ter*. Según el apartado 1 de dicho artículo, a más tardar el 1 de junio de 1991, el Estado miembro notificará a los productores a que se refieren los apartados 1 o 3 del artículo 3 *quater* del Reglamento (CEE) nº 857/84 la cantidad suplementaria que les haya sido asignada.

9 El Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), prevé, en sus artículos 2 y 3, que únicamente se financiarán con cargo al FEOGA los gastos realizados según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

10 A tenor del apartado 1 *ter* del artículo 4, que el Reglamento nº 1183/90 insertó en el Reglamento nº 857/84, la financiación comunitaria del programa de reestructuración de la producción lechera se considerará como una intervención a efectos del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70.

11 Según el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, sección «Garantía» (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), la decisión de liquidación de las cuentas contempladas en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70 implicará, entre otras cosas, la determinación del importe de los gastos realizados en cada Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, sección «Garantía».

La Decisión impugnada

12 Del informe recapitulativo sobre los resultados de los controles para la liquidación de las cuentas del FEOGA, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio de 1991, de 21 de diciembre de 1994, se desprende que, en el marco del programa de reestructuración establecido por el Reglamento nº 1183/90, Italia adquirió 163.592 toneladas de cuotas por un importe total de 103.161.493.560 LIT. En el mencionado informe, la Comisión se niega a que el FEOGA se haga cargo de la financiación de dicho importe, basándose en que «en aquel momento Italia no aplicaba el régimen de cuotas de leche y, en particular, no había asignado las cantidades de referencia que habrían dado sentido al programa de readquisición y [...] por lo demás, Italia nunca asignó las cantidades de que se trata a los productores que se especifican en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 857/84».

13 El 21 de diciembre de 1994, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

Los motivos del recurso

14 Según el Gobierno italiano, la Comisión, al negarse a imputar al FEOGA el importe de 103.161.493.560 LIT (en lo sucesivo, «importe controvertido»), infringió los artículos 1, 3 y 5 del Reglamento nº 729/70, el artículo 8 del Reglamento nº 1723/72 y el artículo 4 del Reglamento nº 857/84, incurrió en ilegalidad e incumplió la obligación de motivación que impone el artículo 190 del Tratado CE.

15 Consta en autos que, en sus dos motivos, el Gobierno italiano cuestiona las dos razones en que la Comisión se basó para negarse a que se imputara al FEOGA el importe controvertido, a saber, el hecho de que, por una parte, la República Italiana no hubiera aplicado el régimen de cuotas de leche durante el ejercicio de 1991 y de que, por otra parte, no hubiera cumplido la obligación de asignar de nuevo las cantidades readquiridas a aquellos productores que cumplían los requisitos, a más tardar en la fecha fijada por el artículo 3 *ter* del Reglamento nº 1546/88, en la versión del Reglamento nº 2138/90.

16 Con carácter liminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 únicamente permiten que la Comisión disponga que el FEOGA financie las cantidades pagadas de conformidad con las normas vigentes en los diferentes sectores de los productos agrícolas. En el supuesto de que la normativa comunitaria supedite el pago de una ayuda al requisito de que se hayan observado determinadas formalidades de prueba o de control, ninguna ayuda abonada con incumplimiento de dicho requisito resultará conforme con el Derecho comunitario y, por lo tanto, el gasto correspondiente no podrá ser financiado por el FEOGA (véase la sentencia de 8 de enero de 1992, Italia/Comisión, C-197/90, Rec. p. I-1, apartado 38).

17 El Tribunal de Justicia consideró también que esta interpretación estricta de los requisitos de financiación de gastos por el FEOGA se impone, además, por razón de la finalidad del Reglamento nº 729/70. En efecto, la gestión de la Política Agrícola Común en condiciones de igualdad entre los operadores económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro, interpretando en sentido amplio una disposición determinada, favorezcan a los operadores de dicho Estado en detrimento de los de otros Estados miembros en los que se aplica una interpretación más estricta. Semejante distorsión de la competencia entre los Estados miembros, caso de producirse a pesar de los medios disponibles para asegurar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en el conjunto de la Comunidad, no puede ser financiada por el FEOGA, sino que, en todo caso, debe quedar a cargo del Estado miembro interesado (sentencia de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. p. 245, apartado 9).

Sobre la inaplicación del régimen de cuotas de leche

18 Consta en autos que, durante el año 1991, el régimen de cuotas de leche no se aplicó en Italia de un modo sistemático y controlable, contrariamente a lo que exige la normativa comunitaria.

19 A este respecto, el Gobierno italiano mantiene, en primer lugar, que, en cualquier caso, la inaplicación del régimen de cuotas de leche no constituye un factor pertinente en la imputación al FEOGA de los gastos de readquisición de las cantidades de referencia individuales. Sobre este punto, el Gobierno italiano alega que los fondos por él abonados en el marco de la readquisición de cuotas alcanzaron plenamente su finalidad, puesto que los productores que se adhirieron en 1991 al programa de abandono definitivo de la producción de leche no sólo dejaron de producir la leche correspondiente a las cantidades de referencia individuales liberadas de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 *ter* del artículo 4 del Reglamento nº 857/84, en la versión del Reglamento nº 1183/90, sino que fueron excluidos de cualquier atribución ulterior de cantidades de referencia individuales.

20 En segundo lugar, el Gobierno italiano mantiene que la Comisión, al adoptar la Decisión de 25 de enero de 1991 por la que se fijó la cantidad máxima que la República Italiana podía readquirir, no formuló objeción alguna relacionada con el hecho de que esta última no aplicara o, más exactamente, no aplicara correctamente el régimen de cuotas de leche.

21 En tercer lugar, el Gobierno italiano alega que todos los litigios relativos a la aplicación incorrecta del régimen de cuotas de leche en Italia se resolvieron con el aumento de la cantidad global que se le asignaba y con un ajuste financiero aplicado a raíz del acuerdo político alcanzado en el seno del Consejo en 1994.

22 No cabe admitir estos argumentos.

23 Según se desprende del considerando primero del Reglamento nº 1183/90, el programa de reestructuración de la producción de leche está destinado a completar la acción en favor de pequeñas explotaciones de modo que alcancen en conjunto un nivel de producción mejor adaptado a las exigencias del mercado. A tenor del considerando cuarto de dicho Reglamento, en un régimen de control de la producción, la asignación de cantidades suplementarias sólo es posible si previamente han sido liberadas por otros productores. De ello se deduce que la aplicación del programa de reestructuración de la producción de leche previsto en el Reglamento nº 1183/90 presupone necesariamente la aplicación del régimen de cuotas de leche.

24 Consta en autos que, en el momento de adoptar la Decisión de 25 de enero de 1991, la Comisión no formuló objeción alguna relacionada con el hecho de que la República Italiana no aplicara el régimen de cuotas de leche o no lo aplicara correctamente. Sin embargo, nadie cuestiona que la circunstancia de que la República Italiana no haya aplicado el régimen de cuotas de leche de un modo sistemático y controlable sólo se puso de manifiesto por investigaciones llevadas a cabo con posterioridad a la misión que tuvo lugar del 27 al 31 de mayo de 1991.

25 En cuanto al argumento relativo al acuerdo político que el Consejo alcanzó en 1994, basta con hacer constar que esa solución se refiere a la tasa suplementaria que no recaudó la República Italiana y no a los gastos realizados en el marco del programa de reestructuración de la producción de leche previsto en el Reglamento nº 1183/90.

26 De lo anterior se deduce que la Comisión, al negarse a que se imputara al FEOGA el importe controvertido, se basó acertadamente en el hecho de que la República Italiana no había aplicado el régimen de cuotas de leche durante el ejercicio de 1991.

Sobre la omisión de asignar de nuevo las cantidades de referencia individuales liberadas

27 La República Italiana no niega el hecho de que se abstuvo de asignar de nuevo las cantidades de referencia liberadas en virtud del pago de indemnizaciones por abandono definitivo de la producción de leche.

28 A este respecto, el Gobierno italiano recuerda, en primer lugar, la situación particular en la que se encontraba la República Italiana en lo que respecta a la aplicación del régimen de cuotas de leche. En el transcurso del año 1991, se puso de relieve una gran diferencia entre la producción real de leche y la cantidad nacional garantizada. Esta situación condujo al Gobierno italiano a pedir autorización para completar con fondos nacionales la financiación comunitaria del programa de abandono, a fin de atender todas las solicitudes presentadas, que correspondían a unas 600.000 toneladas.

29 En segundo lugar, el Gobierno italiano recuerda que esa misma situación indujo al Consejo en diciembre de 1992, cuando alcanzó un primer compromiso en cuanto a la solicitud de aumento de la cuota italiana, a decidir financiar un programa de abandono de la producción con objeto de permitir a la República Italiana reducir la

producción nacional. Según este Gobierno, la Comisión incurre manifiestamente en ilegalidad cuando le reprocha no haber asignado de nuevo las cantidades adquiridas con arreglo al Reglamento nº 857/84, siendo así que, al mismo tiempo, el Consejo decidía una financiación comunitaria para reducir la producción italiana. En tales circunstancias, una nueva asignación de las 164.100 toneladas habría supuesto una agravación del problema. Por esta razón la República Italiana prefirió suspender la nueva asignación, que parecía contradictoria con las auténticas exigencias comunitarias.

30 Por último, el Gobierno italiano alega que posteriormente la Comisión le autorizó a suspender con carácter temporal una nueva asignación a los productores de las pequeñas cantidades que habían sido liberadas en el marco de un programa posterior de abandono de la producción de leche establecido por el Reglamento (CEE) nº 1637/91 del Consejo, de 13 de junio de 1991, por el que se fija una indemnización relativa a la reducción de las cantidades de referencia contempladas en el artículo 5 *quater* del Reglamento (CEE) nº 804/68 y una indemnización por abandono definitivo de la producción lechera (DO L 150, p. 30), y por el Reglamento (CEE) nº 3950/92 del Consejo, de 28 de diciembre de 1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 405, p. 1).

31 No pueden admitirse estos argumentos.

32 Según ha observado la Comisión, el programa de reestructuración previsto en el Reglamento nº 1183/90 no tenía como finalidad reducir la producción de leche, sino favorecer la mejora de las estructuras productivas de las pequeñas explotaciones. Según el considerando tercero de dicho Reglamento, el objetivo de esa medida únicamente podía alcanzarse si las explotaciones mantenían la producción lechera. A tenor del considerando cuarto del Reglamento nº 1183/90, precisamente mediante la financiación del abandono total y definitivo de la producción de leche podrían atribuirse a los productores las cantidades de referencia individuales de ese modo liberadas.

33 Es verdad que otros Reglamentos comunitarios adoptados en el marco del régimen de cuotas de leche han establecido programas de abandono de la producción que tienen por objeto reducir la producción de leche. Pero no sucedía así con el programa de reestructuración establecido por el Reglamento nº 1183/90, el cual preveía la financiación del abandono de la producción únicamente como medio para obtener cantidades adicionales, que los pequeños productores necesitaban.

34 La circunstancia de que durante el año 1991 la producción de leche en Italia haya rebasado ampliamente la cantidad máxima asignada a dicho Estado miembro en virtud del régimen de cuotas no puede justificar la suspensión unilateral de una nueva asignación de las cantidades de referencia individuales liberadas en aplicación del programa de reestructuración establecido por el Reglamento nº 1183/90. En cualquier caso, si las autoridades italianas consideraban que asignar de nuevo las cantidades liberadas era contrario al objetivo comunitario del régimen de cuotas de leche, habrían debido acudir a la Comisión.

35 De ello se deduce que la República Italiana, al no asignar de nuevo, dentro de plazo, las cantidades de referencia individuales liberadas, infringió el artículo 3 *quater* del Reglamento nº 857/84, en la versión del Reglamento nº 1183/90, y el artículo 3 *ter* del Reglamento nº 1546/88, en la versión del Reglamento nº 2138/90. Por consiguiente, al negarse a imputar al FEOGA el importe controvertido, la Comisión se basó acertadamente en el hecho de que la República Italiana no había cumplido la obligación de asignar de nuevo las cantidades readquiridas a aquellos productores que cumplían los requisitos, a más tardar en la fecha fijada por el artículo 3 *ter* del Reglamento nº 1546/88.

36 De las precedentes consideraciones se desprende que el recurso debe ser desestimado en su totalidad.

Costas

37 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión solicitó que se condenara en costas a la República Italiana. Por haber sido desestimados los motivos de ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de diciembre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente en funciones de la Sala Sexta

G. F. Mancini