SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
25 de noviembre de 1987 *

En el asunto 343/85,

República Italiana, representada por el Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo «contenzioso diplomatico», 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,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 85/460 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de cuentas presentadas por la República Italiana con arreglo a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Garantía», para el ejercicio financiero 1981 (DO L 267, p. 35),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente de Sala; T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. J. L. da Cruz Vilaça
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 20 de mayo de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de noviembre de 1985, la República Italiana interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 85/460 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de cuentas presentadas por la República Italiana en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», para el ejercicio financiero 1981 (DO L 267, p. 35).

2 El recurso pretende la anulación de esta Decisión en la medida en que supone que el FEOGA no se haga cargo de los siguientes importes:

— 677 198 690 LIT correspondientes a ayudas a la leche desnatada en polvo de intervención;

— 3 727 116 185 LIT correspondientes a ayudas al consumo para el aceite de oliva;

— 2 694 251 820 y 145 345 970 LIT correspondientes a compensaciones financieras por la retirada del mercado de productos de la pesca;

— 761 886 150 LIT correspondientes a montantes compensatorios monetarios.

3 Para una más amplia exposición de los hechos, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal de Justicia 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.

A. Las ayudas a la leche desnatada en polvo de intervención

4 A este respecto, el litigio entre las partes se refiere al momento que debe tomarse en consideración para calcular la ayuda a la leche desnatada en polvo cuando este producto se utiliza para la fabricación de alimentos para animales. Se trata, en particular, de dilucidar si es el día de la compra de la leche desnatada en polvo o el de la transformación el determinante para el cálculo del importe de la ayuda, en el caso particular en el que el operador económico adquiera ante el organismo de intervención de su propio país leche desnatada en polvo proveniente de existencias de intervención de otro Estado miembro.

5 En 1978 el Consejo decidió poner a disposición del organismo de intervención italiano una parte de las existencias de leche desnatada en polvo que se encontraba en intervención en otros Estados miembros. Las modalidades de aplicación de la transferencia de la segunda parte de esta cantidad, impugnada en el presente litigio, quedaron fijadas mediante el Reglamento nº 516/80 de la Comisión, de 29 de febrero de 1980, relativo a la transferencia de leche desnatada en polvo al organismo de intervención italiano (DO L 58, p. 51). Según este Reglamento, el precio de compra pagado al organismo de intervención italiano por el comprador se reduce en función del importe de la ayuda contemplada por el artículo 10 del Reglamento nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13). Esta disposición prevé que se concederán ayudas a la leche desnatada en polvo producida en la Comunidad y utilizada en la alimentación animal.

6 Resulta de los autos que los operadores económicos disfrutan de una ayuda suplementaria para la leche desnatada en polvo proveniente de almacenes públicos que se vende en el marco del Reglamento nº 516/80, cuyo importe es igual a la diferencia entre la cuantía de la ayuda en el momento de la celebración del contrato y el importe que estaba en vigor el día de la transformación. La Comisión estima que la concesión de esta ayuda suplementaria es contraria a las disposiciones comunitarias aplicables y, en consecuencia, el FEOGA no puede hacerse cargo de dicho importe.

7 El Gobierno italiano recuerda que la concesión de la ayuda a la leche desnatada en polvo utilizada para la fabricación de los piensos compuestos se rige por el Reglamento nº 1725/79 de la Comisión, de 26 de julio de 1979, relativo a las modalidades de concesión de las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de los

terneros (DO L 199, p. 1; EE 03/16, p. 181). El artículo 9 de este Reglamento prevé que el importe de la ayuda será el aplicable, según los casos, en el día de la desnaturalización de la leche desnatada o de la leche desnatada en polvo, o el día de su transformación en piensos compuestos. Según el Gobierno italiano, esta disposición es una norma explícita en lo que se refiere al día que debe tomarse en consideración para el cálculo de la ayuda, sin que se prevean excepciones a esta norma para el caso particular de la transformación de leche desnatada en polvo vendida por los organismos de intervención.

8 La Comisión sostiene, por el contrario, que el artículo 9 del Reglamento nº 1725/79, invocado por el Gobierno italiano, sólo regula la concesión de la ayuda en el supuesto de que un operador compre leche desnatada en polvo en el mercado libre de su propio país. El caso de la compra en el mercado libre de otro Estado miembro se rige por las disposiciones del Reglamento nº 1624/76 de la Comisión, de 2 de julio de 1976 (DO L 180, p. 9; EE 03/10, p. 187), según las cuales, en determinadas condiciones, puede pagarse la ayuda anticipadamente al exportador; en este supuesto, el importe de la ayuda es el aplicable el día del cumplimiento de las formalidades aduaneras, si bien, según el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento, puede pagarse un importe suplementario al operador que efectúe la transformación cuando el importe de la ayuda expresado en moneda nacional se haya incrementado entre este día y el de la transformación. Cuando el operador compra leche desnatada en polvo al organismo de intervención, en virtud del Reglamento nº 2213/76 de la Comisión, de 10 de septiembre de 1976 (DO L 249, p. 6) se aplica un régimen distinto; en este supuesto, las ayudas concedidas para la leche desnatada en polvo transformada en alimentación animal son las mismas que las previstas para la compra en el mercado libre.

9 Según la Comisión, ninguno de estos tres regímenes es de aplicación en el caso particular en que el operador compra al organismo de intervención de su propio país leche desnatada en polvo proveniente de la intervención de otro Estado miembro. La posibilidad de transferir existencias de intervención a un organismo de intervención de otro Estado miembro fue prevista periódicamente a favor de Italia, teniendo en cuenta que en dicho país faltaban existencias de leche desnatada en polvo. Al no haber disposiciones expresas en lo que se refiere al día que debe tomarse en consideración para calcular la ayuda, prevalece el principio general según el cual las consecuencias jurídicas de un acto serán sometidas a las disposiciones en vigor en el momento en que el acto se produce, es decir, en el presente caso, la fecha de la compra. Si, ante esta situación, las disposiciones del Reglamento nº 516/80 que rigen la transferencia de leche desnatada en polvo al orga-

nismo de intervención italiano prevén que el precio pagado por el operador a este organismo se reduce en el importe de la ayuda, es, según la Comisión, porque el día de la compra es determinante para el cálculo de la ayuda.

10 Es preciso observar que, según las mismas tesis de la Comisión, el momento que debe tomarse en consideración para calcular la ayuda es el día de la transformación en el caso de compra por el operador de leche desnatada en polvo, en el mercado libre de su país, según una disposición expresa del Reglamento nº 1725/79, al igual que en el supuesto de venta del producto por el organismo de intervención del mismo país, según una disposición que remite al régimen aplicable a la compra en el mercado libre. Están previstas modalidades diferentes cuando la leche desnatada en polvo se compra en el mercado libre de otro Estado miembro, pero se paga un importe suplementario si el importe de la ayuda es más alto el día de la transformación, según una disposición expresa del Reglamento nº 1624/76. Por el contrario, no se ha previsto ninguna disposición para el caso especial en que la leche desnatada en polvo provenga de existencias de intervención de otro Estado miembro.

11 De ello se deduce que las disposiciones aplicables, consideradas en su conjunto, revelan una norma general según la cual la ayuda a la leche desnatada en polvo debe calcularse sobre la base de la situación que se presente el día de la transformación, pudiendo concederse, en su caso, un importe suplementario en el supuesto de que un pago anterior de la ayuda haya ascendido a un importe menos elevado.

12 Salvo disposición contraria, la misma norma se aplica en el caso de que el operador compre al organismo de su propio país leche desnatada en polvo proveniente de existencias de intervención de otro Estado miembro, excepto que esta situación muestre particularidades que indiquen que deba tomarse en consideración un momento distinto. Sin embargo, no hay indicios de ello en el presente caso.

13 La Comisión sostiene, al respecto, que el operador disfruta en esta situación de determinadas ventajas que no existen en otros casos de compra de leche desnatada en polvo para la transformación; de este modo, el operador no soporta los gastos de transporte de la leche en polvo, como ocurriría en caso de compra efectuada con arreglo al Reglamento nº 1624/76, y recibe inmediatamente la ayuda, a diferencia del operador que compra la leche en polvo en el mercado libre de su país.

14 Sin embargo, procede observar que estas circunstancias no pueden justificar un sistema de cálculo diferente. En efecto, la incidencia de los gastos de transporte varía mucho según los diferentes supuestos; en particular, la compra en el mercado libre del país del operador no acarrea necesariamente gastos de transporte de consideración. En cuanto al pago inmediato de la ayuda, si bien no se produce en el caso de compra en el mercado libre del operador, también está previsto, sin embargo, en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1624/76. En consecuencia, si las diferentes situaciones contempladas presentan ventajas e inconvenientes distintos para los operadores de que se trata, no es posible sostener que únicamente el supuesto impugnado en el presente asunto se aparte sensiblemente de las demás situaciones.

15 En consecuencia, debe aplicarse la norma general de determinación del momento que debe tomarse en consideración para el cálculo de la ayuda. Resultan entonces justificados los motivos de impugnación del Gobierno italiano.

16 Por ello, debe anularse la Decisión litigiosa en cuanto se refiere al importe de 677 198 690 LIT relativas a las ayudas a la leche desnatada en polvo de intervención.

B. Las ayudas al consumo para el aceite de oliva

17 El Reglamento nº 3089/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, por el que se establecen las normas generales relativas a la ayuda al consumo para el aceite de oliva (DO L 369, p. 12; EE 03/15, p. 100) prevé, en su artículo 8, que la ayuda se pagará cuando el organismo de control designado por el Estado miembro en el que se haya envasado el aceite haya comprobado que se han respetado las condiciones para la concesión de la ayuda, no obstante, la ayuda podrá anticiparse tan pronto como se presente la solicitud de la misma siempre que se preste una fianza suficiente. El Reglamento nº 557/79 de la Comisión, de 23 de marzo de 1979 (DO L 73, p. 13), posteriormente remplazado mediante el Reglamento nº 3172/80 de la Comisión, de 5 de diciembre de 1980 (DO L 331, p. 27), determinó las modalidades de aplicación del régimen de ayudas al consumo para el aceite de oliva. Según estos dos Reglamentos, el Estado miembro debe pagar el importe de la ayuda dentro de los 150 días siguientes a la presentación de la solicitud.

18 El Gobierno italiano alega que la Comisión, después de algunas verificaciones contables, había excluido inicialmente sumas considerables de las que debía hacerse

cargo el FEOGA en razón de que no se había respetado el plazo de 150 días a partir de la presentación de la solicitud. La Comisión dejó posteriormente sin efecto esta exclusión, manteniéndola únicamente para determinados importes que dieron lugar a la incoación de procedimientos administrativos y judiciales, a causa de irregularidades comprobadas contra las empresas de que se trata. Ahora bien, la incoación de procedimientos penales o administrativos carece de incidencia para que el FEOGA se haga cargo de un determinado importe.

19 La Comisión responde que en caso de pago anticipado de la ayuda, las fianzas constituidas deben ser liberadas en el plazo previsto para el pago definitivo de la ayuda, o sea, en el plazo de 150 días y que, en consecuencia, los controles necesarios deben efectuarse en el mismo plazo. El incumplimiento de este plazo por las autoridades italianas determinó, en consecuencia, que las operaciones de que se trata no se adecuaran a las disposiciones comunitarias. La Comisión consideró no obstante que la financiación podía concederse excepcionalmente si, mediante controles posteriores, se confirmara la regularidad de la operación; sólo quedarían excluidos los casos en que por cualquier razón no se hubiera efectuado ningún control.

20 Procede dejar constancia de que el Gobierno italiano reconoce que los controles necesarios no fueron efectuados en los plazos impuestos por la normativa comunitaria. En consecuencia, el pago de las ayudas de que se trata no era conforme con las exigencias resultantes de esta normativa. Este hecho no se ve afectado por la circunstancia de que la Comisión, por consideraciones de su propia competencia, decidiera aceptar los gastos de que se trata en un determinado número de casos.

21 Subsidiariamente, el Gobierno italiano sostiene además que la Comisión debía esperar la conclusión de los procedimientos incoados contra determinadas empresas antes de adoptar una decisión definitiva y que había proporcionado a la Comisión nuevos datos que ésta se había negado a tomar en consideración.

22 Estos argumentos no pueden modificar el juicio formulado sobre la irregularidad del pago de las ayudas. Procede además observar, como acertadamente hace la Comisión, que los controles no efectuados dentro del plazo pueden volverse imposibles después de un determinado lapso, en función de circunstancias tales como el cese de la actividad, la desaparición de documentos contables, etc. Además, del examen de los autos resulta que la correspondencia intercambiada entre el Go-

bierno italiano y la Comisión no proporcionaba información suficientemente precisa como para permitir a la Comisión un nuevo cálculo de los importes de las ayudas que debían excluirse de entre los que se hace cargo el FEOGA.

23 De lo anterior resulta que deben desestimarse los motivos de impugnación relativos a las ayudas al consumo para el aceite de oliva.

C. Compensaciones financieras por la retirada del mercado de productos de la pesca

24 Resulta de los autos que la Comisión se negó a poner a cargo del FEOGA la totalidad de los gastos declarados por la organización de productores en el sector de la pesca de Porto Garibaldi, Domar, en razón de la completa ausencia de control válido sobre las operaciones de esta organización, y en cuanto a la organización de productores del mismo sector de Chioggia, San Marco, en razón de las dudas relativas a su funcionamiento efectivo.

25 Es cierto que a comienzos del año 1984, como consecuencia de verificaciones dispuestas por la Guardia di finanza, los responsables de la organización de productores Domar fueron denunciados ante las autoridades judiciales por estafa y otros delitos por haber percibido ilegalmente, o pretendido percibir, ayudas comunitarias previstas para la retirada del mercado de productos de la pesca durante los años 1978 a 1982. La inculpación se extendió a los miembros de la Comisión de control establecida a nivel local para la verificación de la retirada efectiva del mercado de los productos de que se trata.

26 Con motivo de estos hechos, los servicios del FEOGA efectuaron una misión de control en la organización San Marco, que es una filial de Domar. Durante este control se comprobó que la organización no tenía ningún empleado a su servicio y que carecía de oficinas, de depósitos y de otros elementos necesarios para el funcionamiento de una organización de productores; además resultaba que la organización había presentado cifras anormalmente elevadas en cuanto a las cantidades pescadas y las retiradas del mercado.

27 El Gobierno italiano sostiene que es incorrecto que la Comisión se negara a que el FEOGA se hiciera cargo de los gastos litigiosos y ello por dos razones. En primer

lugar, no se ha probado ninguna irregularidad imputable a la administración italiana o a los organismos estatales y la República Italiana no es responsable por el eventual comportamiento doloso de las personas físicas encargadas del control. En segundo lugar, los acusados en los distintos asuntos penales no aceptaron ni los hechos imputados ni su responsabilidad en el procedimiento penal actualmente en trámite; no sería, en consecuencia, posible basarse en dicha negligencia hasta que no exista una declaración definitiva de carácter judicial hasta ahora inexistente.

28 Estos argumentos no pueden ser estimados. El FEOGA no puede hacerse cargo de las compensaciones financieras por la retirada del mercado de productos de la pesca cuando la organización de productores no ha sido objeto de los controles previstos por la normativa comunitaria. En efecto, el artículo 8 del Reglamento nº 2062/80 de la Comisión, de 31 de julio de 1980, por el que se establecen las condiciones y el procedimiento de concesión y de retirada del reconocimiento de las organizaciones de productores del sector de los productos pesqueros y de sus asociaciones (DO L 200, p. 82) prevé que «los Estados miembros ejercerán un control permanente sobre el funcionamiento de las organizaciones de productores», en particular con relación al respeto de las condiciones del reconocimiento de éstas y de las normas de comercialización que éstas deben establecer.

29 Por ello, el problema no consiste en averiguar si en el momento en que fue adoptada la Decisión impugnada podía considerarse probado un comportamiento fraudulento por parte de las organizaciones de productores interesadas, sino en examinar si las actividades de estas organizaciones fueron objeto de un control permanente. Ahora bien, resulta de los autos que en el caso de Domar, la Comisión de control establecida a este fin no funcionó y que no se ejerció ninguna otra forma de control, y que, en el caso de San Marco, no se efectuó ningún control.

30 En lo que se refiere específicamente a los gastos declarados por la organización San Marco, el Gobierno italiano aún sostiene que una nueva investigación demostró que las irregularidades cometidas no eran importantes y que la estructura de la organización podía quedar regularizada en breve plazo. Sin embargo, estas circunstancias no son suficientes como para afectar la legalidad de la Decisión impugnada, puesto que el Gobierno italiano no impugnó las circunstancias de hecho comprobadas por los servicios de la Comisión.

31 En consecuencia, no pueden estimarse los motivos de impugnación referidos a las compensaciones financieras por la retirada del mercado de productos de la pesca.

D. Los montantes compensatorios monetarios

32 El Gobierno italiano indica que la Comisión estimó que debía poner a cargo de Italia una suma correspondiente a la no percepción de montantes compensatorios monetarios por dos empresas, Cerealmangimi e Italgrani. Ahora bien, estas dos empresas interpusieron dos recursos contra la Decisión de la Comisión que rechazaba sus pretensiones con el objeto de que no se procediera a la recaudación *a posteriori* de los montantes compensatorios monetarios. Ante ello, el Gobierno italiano estimó que la Comisión debía excluir estos montantes de la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1981, o al menos suspender su Decisión hasta que se hubiera pronunciado el Tribunal de Justicia.

33 La Comisión recuerda que los motivos de la Decisión impugnada contienen una reserva general respecto de las consecuencias que la Comisión, en el marco de una liquidación de cuentas posterior, debería extraer de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos aún pendientes.

34 Resulta de este debate entre los litigantes que esta parte del litigio carece de objeto, puesto que la Comisión se comprometió a rectificar su Decisión relativa a la liquidación de cuentas en el supuesto de que el Tribunal de Justicia invalidara la Decisión correspondiente a la recaudación *a posteriori* de los montantes compensatorios monetarios de que se trata.

35 Del conjunto de las anteriores consideraciones resulta que debe anularse la Decisión 85/460 de la Comisión, relativa a la liquidación de cuentas presentadas por la República Italiana en concepto de gastos financiados por el FEOGA, sección «Garantía», para el ejercicio financiero 1981, en tanto no admite cargar al FEOGA un importe de 677 198 690 LIT en concepto de ayudas a la leche desnatada en polvo de intervención y que debe desestimarse el recurso en todo lo demás.

Costas

36 A tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal de Justicia podrá imponer el pago de las costas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión 85/460 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de cuentas presentadas por la República Italiana en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», para el ejercicio financiero 1981 (DO L 267, p. 35), en tanto no admite cargar al FEOGA un importe de 677 198 690 LIT en concepto de ayudas a la leche desnatada en polvo de intervención.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

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

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de noviembre de 1987.

El Secretario

P. Heim

El Presidente en funciones

G. Bosco

Presidente de Sala