SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de octubre de 1991 *

En el asunto C-346/89,

República Italiana, representada por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, 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, Marie-Adélaïde,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres Dierk Booß y Eugenio de March, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial de la Decisión C(89)1525 de la Comisión, de 30 de agosto de 1989, relativa a la concesión de anticipos basados en la contabilización de los gastos financiados por la Sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en la medida en que la Comisión redujo el importe de los anticipos solicitados.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; F.A. Schockweiler y F. Grévisse, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 16 de abril de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de junio de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de noviembre de 1989, la República Italiana solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación parcial de la Decisión C(89)1525 de la Comisión, de 30 de agosto de 1989, relativa a la concesión de anticipos basados en la contabilización de los gastos financiados por la Sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), en la medida en que la Comisión redujo el importe de los anticipos solicitados.

2 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. 221), establece en el apartado 2 de su artículo 1 y en sus artículos 2 y 3 que la Sección «Garantía» del FEOGA financiará las restituciones a la exportación a terceros países y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas. En virtud del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 4, en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 3183/87 del Consejo, de 19 de octubre de 1987, por el que se establecen las normas especiales relativas a la financiación de la política agrícola común (DO L 304, p. 1), los Estados miembros movilizarán los medios financieros destinados a cubrir los gastos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 en función de las necesidades de sus servicios pagadores.

3 Según la letra a) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, la Comisión, previa consulta al Comité del Fondo, decidirá sobre el pago de un anticipo al comienzo del año y acerca de pagos complementarios a lo largo del año. En virtud del párrafo último de este artículo, añadido por el Reglamento nº 3183/87 y modificado por el Reglamento nº 2048/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 (DO L 185, p. 1), a partir del 1 de enero de 1988, la Comisión decidirá únicamente los anticipos mensuales para la cobertura de los gastos efectuados con los medios financieros contemplados en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 729/70.

4 El procedimiento de pago de los anticipos mensuales se regula por el Reglamento (CEE) nº 2776/88 de la Comisión, de 7 de septiembre de 1988, relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros a los efectos de contabilización de los gastos financiados con cargo a la Sección «Garantía» del FEOGA (DO L 249, p. 9). El apartado 1 del artículo 3 de ese mismo Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de comunicar regularmente a la Comisión los gastos pagados. En virtud del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 del mismo Reglamento, la Comisión está facultada para retrasar el pago de los anticipos a los Estados miembros cuyas comunicaciones reciba con retraso o contengan discordancias que exijan verificaciones suplementarias.

5 Con el fundamento de que la República Italiana había dejado de recaudar algunas tasas de las establecidas en el régimen de las cuotas lecheras durante la campaña 1988/1989 y de ingresar sus correspondientes importes antes del 30 de junio de 1989, la Comisión dedujo, en la Decisión litigiosa, la suma de 47.164.600.000 LIT de los gastos que la República Italiana había declarado como efectuados durante el mes de julio de 1989.

6 Resulta de los autos que la adopción de la referida Decisión fue precedida de un intercambio de correspondencia entre la Comisión y la República Italiana, a través de la cual ambas partes manifestaron sus respectivos puntos de vista.

7 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento escrito, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

8 Procede determinar con carácter preliminar el objeto del presente recurso. Los motivos de anulación alegados por la República Italiana y los debates desarrollados entre las partes no se refieren a la conformidad con la normativa comunitaria de la omisión de las autoridades italianas de la recaudación de determinadas tasas establecidas en el régimen de cuotas lecheras durante la campaña 1988/1989, sino sobre la cuestión de si la Comisión tiene la facultad de controlar, con ocasión de las Decisiones sobre los anticipos mensuales, si fueron conformes con la normativa comunitaria los gastos efectuados por los Estados miembros.

9 En apoyo de su recurso, sostiene la República Italiana que la Comisión no está facultada para proceder a una reducción de los anticipos solicitados por un Estado miembro en función de los gastos efectuados durante un período de referencia. En su opinión, el sistema establecido por los Reglamentos nº 3183/87, nº 2048/88 y nº 2776/88 no transformó la naturaleza jurídica de los anticipos convirtiéndolos en un régimen de restituciones y la Comisión sólo puede, en virtud del artículo 4 del Reglamento nº 2776/88, retrasar el pago de los anticipos en el caso de que reciba con retraso las comunicaciones o éstas contengan discordancias que exijan verificaciones suplementarias. Alega a continuación la República Italiana que autorizar a la Comisión a reducir los anticipos, en caso de infracción del Derecho comunitario, equivaldría a adelantarse al procedimiento de liquidación de cuentas y vulneraría los derechos de defensa de los Estados miembros.

10 La Comisión rebate, en esencia, que los Reglamentos nº 3183/87 y nº 2048/88 transformaron el sistema de anticipos en un régimen de pagos mensuales en función de los gastos efectivamente efectuados; los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 son la expresión de un principio general según el cual la Comisión sólo puede hacerse cargo de los gastos efectuados de conformidad con el Derecho comunitario. La Comisión se opone a los motivos basados en vulneración del respeto de los derechos de defensa.

11 Por lo que se refiere, en primer lugar, al motivo basado en que la Comisión carece de la facultad de reducir el pago de las cantidades que ha de abonar en concepto de anticipos mensuales, hay que recordar que, según los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, la Sección «Garantía» del FEOGA ha de financiar las restituciones a la exportación a terceros países y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, que se acometan «según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas».

12 Según reiterada jurisprudencia (véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1987, Países Bajos/Comisión, 326/85, Rec. p. 5091, apartado 7, y Alemania/Comisión, 332/85, Rec. p. 5143, apartado 7; y de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 11), estas disposiciones sólo permiten a la Comisión poner a cargo del FEOGA los importes pagados de conformidad con las normas establecidas en los distintos sectores de los productos agrícolas dejando a cargo de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, especialmente aquellos que las autoridades nacionales equivocadamente se consideraron autorizadas a pagar o a dejar de percibir en el marco de la organización común de mercados.

13 Esta interpretación de las condiciones de asunción de gastos por parte del FEOGA se impone, además, a causa de la finalidad del Reglamento nº 729/70. Efectivamente, la gestión de la política agrícola común en condiciones de igualdad entre los agentes económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro, por medio de una interpretación amplia de una disposición determinada, favorezcan a los agentes de este Estado en detrimento de los agentes económicos de los demás Estados miembros, cuyas autoridades competentes interpretan las normas de manera más estricta.

14 De los anteriores razonamientos resulta que, en la gestión de la política agrícola común, la Comisión no puede contraer obligaciones sobre el destino de los fondos en desacuerdo con las normas que rigen la organización común del mercado de que se trate.

15 Esta regla es de aplicación general y no se impone solamente en el marco de la liquidación de las cuentas de los servicios y organismos nacionales, sino también en relación con los pagos complementarios a lo largo del año que, a partir de la modificación del régimen de los anticipos operada por efecto de los Reglamentos nº 3183/87 y nº 2048/88, se realizan en función de la contabilización de los gastos efectuados durante un determinado período anterior.

16 De lo hasta aquí expuesto resulta que la Comisión tiene la facultad de reducir, en espera de la Decisión definitiva sobre la liquidación de cuentas anuales, el pago de las cantidades que ha de abonar en concepto de anticipos mensuales en función de la situación contable de cada Estado miembro ante el FEOGA, cuando compruebe que, infringiendo el Derecho comunitario, el organismo nacional no ha recaudado determinadas exacciones destinadas al FEOGA o ha efectuado determinados gastos a cargo del Fondo.

17 En segundo lugar, por lo que se refiere al motivo basado en la vulneración de los derechos de defensa, se ha de señalar que el alcance de este principio debe valorarse en relación con la naturaleza de la Decisión de que se trata.

18 Se ha de tener en cuenta al respecto que, al adoptarse las Decisiones relativas a los anticipos mensuales dentro del ejercicio y en función solamente de los datos disponibles en ese momento, sólo tienen carácter temporal y provisional y no pueden prejuzgar el contenido de la Decisión final y definitiva sobre la liquidación anual de cuentas. Tal Decisión se adopta al término del procedimiento contradictorio específico, a lo largo del cual los Estados miembros afectados gozan de todas las garantías necesarias para exponer su punto de vista.

19 Una Decisión de la Comisión como ésta queda por tanto sujeta a revisión hasta la liquidación anual de cuentas y, por consiguiente, no puede irrogar un perjuicio definitivo a los intereses económicos del Estado miembro afectado. En efecto, sólo

la Decisión sobre la liquidación anual determina de manera definitiva la situación financiera del Estado miembro frente al FEOGA. En el supuesto de que hubiera que concluir, a la hora de adoptar dicha Decisión, que la Comisión aplicó erróneamente reducciones a los anticipos, estaría obligada a reparar el perjuicio causado al Estado miembro afectado.

20 Por consiguiente, el respeto a los derechos de defensa, cuyo carácter fundamental ha sido siempre subrayado por este Tribunal de Justicia, no obliga, para la adopción de las Decisiones sobre los anticipos mensuales, habida cuenta de su peculiar carácter, a seguir el procedimiento contradictorio complejo que se aplica con ocasión de la liquidación anual.

21 Hay que declarar, por lo tanto, que la posibilidad que se ofreció a la República Italiana de exponer su punto de vista a través del intercambio de correspondencia que precedió a la adopción de la Decisión litigiosa responde, en el presente caso, a las exigencias del principio de respeto de los derechos de defensa.

22 Por lo tanto, el recurso debe ser desestimado.

Costas

23 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de octubre de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due