recho comunitario por parte del organismo nacional competente, ya en cuanto a la recaudación de las exacciones destinadas al FEOGA, ya en cuanto a los gastos cuya financiación asume.

2. El principio de respeto del derecho de defensa no obliga, para la adopción de las Decisiones sobre los anticipos mensuales, a seguir el procedimiento contradictorio complejo que se aplica con ocasión de la liquidación anual de las cuentas nacionales; para que tales exigencias sean satisfechas, basta que las referidas Decisiones no se adopten antes de que el Estado miembro afectado haya podido exponer su punto de vista. En efecto, estas Decisiones sólo tienen carácter temporal y provisional y quedan sujetas a revisión hasta que se adopte la Decisión relativa a la liquidación anual de cuentas, única capaz de determinar, de manera definitiva, la situación financiera del Estado miembro frente al FEOGA.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-346/89 *

I. Hechos

1. 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 Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA») financiará las restituciones a la exportación a terceros países y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas.

Los párrafos primero y segundo del apartado 2 del artículo 4 de dicho Reglamento establecen que la Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para los pagos que haya que efectuar.

A tenor del párrafo tercero del apartado 2 de dicho artículo, añadido por el 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), modificado por el Reglamento (CEE) 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):

«No obstante, después del agotamiento de los créditos destinados al FEOGA, sección "Garantía", para el ejercicio 1987 [...] los Estados miembros movilizarán medios financieros destinados a cubrir los gastos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 en función de las necesidades de sus servicios pagadores.»

* Lengua de procedimiento: italiano.

La letra a) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento Nº 729/70 establece que la Comisión, previa consulta al Comité del Fondo, decidirá sobre el pago de un avance al comienzo del año y acerca de pagos complementarios a lo largo del año. A tenor del último párrafo de este artículo, añadido por el Reglamento nº 3183/87 y modificado por el Reglamento nº 2048/88:

«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 [...]»

El mismo artículo 5, en la letra b) de su apartado 2, establece un sistema de liquidación de cuentas de los servicios y organismos nacionales, cuyo procedimiento se fijó por el Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de cuentas referentes al FEOGA, Sección «Garantía» (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70).

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), que sustituye al Reglamento (CEE) nº 3184/83 de la Comisión, de 31 de octubre de 1983, relativo al sistema de anticipos para los gastos financiados con cargo a la Sección «Garantía» del FEOGA (DO L 320, p. 1).

A tenor del apartado 1 del artículo 3 de dicho Reglamento:

«Los Estados miembros comunicarán por telecopia a la Comisión, a más tardar el segundo día hábil de cada semana, el importe total de los gastos pagados desde el comienzo del mes hasta el final de la semana anterior.»

A tenor del apartado 5 de este artículo:

«Los Estados miembros enviarán mensualmente a la Comisión, en tres ejemplares y a más tardar el 20 de cada mes, un expediente destinado a la contabilización con cargo al Presupuesto comunitario de los gastos pagados durante el mes anterior.»

El apartado 1 del artículo 4 establece que la Comisión, en función de los datos enviados, pagará los anticipos mensuales. A tenor del párrafo segundo del apartado 2 de este artículo:

«[...] la Comisión, previa comunicación a los Estados miembros interesados, podrá retrasar el pago de los anticipos a los Estados miembros cuyas comunicaciones contempladas en el artículo 3 reciba con retraso o contengan discordancias, que exijan verificaciones suplementarias.»

El apartado 1 del artículo 9 especifica que los gastos declarados referentes a un mes deberán corresponder a los pagos e ingresos efectivamente efectuados durante dicho mes.

La Decisión 88/377/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa a la disciplina presupuestaria (DO L 185, p. 29), esta-

blece, en su artículo 6, que la Comisión creará un sistema de alerta eficaz en lo relativo a la evolución de los gastos del FEOGA, Sección «Garantía»; la Comisión utilizará los poderes de gestión a su alcance cuando el ritmo de evolución de los gastos efectivos sobrepase el perfil por ella determinado para cada capítulo presupuestario del FEOGA, Sección «Garantía», o amenace con hacerlo.

El Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90), establece, en su artículo 97 relativo al compromiso y a la imputación como pago en materia de FEOGA, Sección «Garantía», que dicho artículo se aplicará sin perjuicio de la liquidación de cuentas prevista en el Reglamento nº 729/70. El artículo 99 del Reglamento Financiero, en la versión dada por el Reglamento (CEE) nº 2049/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988 (DO L 185, p. 3), recuerda que el procedimiento de liquidación de cuentas previsto en el artículo 5 del Reglamento nº 729/70, tendrá por objeto determinar el importe de los gastos que deban imputarse al FEOGA.

El artículo 7 de la referida Decisión precisa que el pago de los anticipos mensuales FEOGA, Sección «Garantía» se efectuará con arreglo a las informaciones aportadas por los Estados miembros.

2. Mediante télex de 28 de julio de 1989, la Comisión indicó a los Estados miembros que, de conformidad con su Reglamento (CEE) nº 1546/88, de 3 de junio de 1988, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche (DO L 139, p. 12), las tasas recaudadas con arreglo al régimen de cuotas lecheras por el período de doce meses pasados, es decir, por la campaña de 1988/1989, tendrían que ser contabilizadas, a más tardar, el 30 de junio de 1989.

3. Por considerar que la República Italiana, infringiendo el Reglamento nº 1546/88, se había abstenido de recaudar algunas tasas durante la campaña 1988/1989, que terminó el 31 de marzo de 1989, y de ingresarle sus correspondientes importes antes del 30 de junio de 1989, la Comisión detrajo, en la Decisión 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 FEOGA, la suma de 47 164 600 000 LIT en relación con los gastos que la República Italiana había declarado como efectuados durante el mes de julio de 1989.

En una nota informativa fechada el 12 de octubre de 1989, la Comisión motivó tal Decisión mediante tres fundamentos:

— Que en su comunicación publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1983, C 318, p. 3) declaró que se reservaba el derecho a denegar el pago de los anticipos mensuales del FEOGA en relación con los gastos provocados por una conducta ilegal de los Estados miembros que afecte directamente a las disposiciones comunitarias.

— Que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sólo pueden cargarse al FEOGA, Sección «Garantía», los gastos efectuados con arreglo a la normativa agrícola.

— Que el artículo 6 de la Decisión 88/377 le da derecho a utilizar sus poderes de gestión cuando los gastos amenazan con sobrepasar el perfil previsto.

II. Procedimiento escrito y pretensiones de las partes

1. El recurso interpuesto por la República Italiana se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de noviembre de 1989.

2. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

3. La *República Italiana,* parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare ilegal y anule la Decisión en litigio en la medida en que redujo en 47.164.600.000 LIT el importe de los anticipos mensuales sobre la contabilización de los gastos del FEOGA efectuados por Italia durante el mes de julio de 1989.

— Condene en costas a la Comisión.

4. La *Comisión,* parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene a la demandante al pago de las costas del procedimiento.

III. Motivos y argumentos de las partes

1. La *República Italiana* precisa en primer lugar que no se trata de analizar si Italia incurrió en omisión en relación con la recaudación de la tasa lechera, sino solamente de dilucidar si la Comisión tiene la facultad de reducir los anticipos mensuales que ingresa a los Estados miembros. Según ella no son pertinentes los precedentes de reducción de anticipos mensuales invocados por la Comisión, dado que no constituyen una práctica administrativa usual ni, menos aún, una práctica vinculante.

La República Italiana pasa revista a los mecanismos de financiación del FEOGA instaurados por el Reglamento nº 729/70 que, en concreto, junto a la liquidación de cuentas definitiva regulada por el Reglamento nº 1723/72, establece un sistema de financiación anticipada regido por los Reglamentos nº 3183/87 y nº 2776/88.

Del análisis en particular de los referidos Reglamentos resulta que la Comisión ha de ingresar anticipos mensuales a los Estados miembros, en función de simples comunicaciones mensuales cursadas por dichos Estados, sin poder valorar si los gastos declarados son conformes a la normativa comunitaria; su única facultad consiste en retrasar el pago del anticipo por razones de orden formal.

Seguir las tesis de la Comisión significaría bien constituirla en juez que determine unilateralmente la existencia de omisiones por parte de los Estados miembros, sin que éstos tengan derecho a defenderse, o bien provocar continuas impugnaciones, que durarían

varios años, con el riesgo de un incremento injustificado del número de litigios.

La Comisión no puede interpretar el Reglamento nº 729/70, modificado, y en especial sus artículos del 1 al 5, que establecen que los gastos efectuados tienen que haberlo sido con arreglo a las normas comunitarias, en el sentido de que le confieren la facultad de examinar tal conformidad en el marco del pago de los anticipos mensuales. En efecto, razona la República Italiana, del examen de los Reglamentos nº 729/70, nº 1723/72 y nº 2776/88 resulta claramente que, en relación con los anticipos mensuales, la comprobación por parte de la Comisión de la comunicación efectuada por el Estado miembro es una comprobación de la mera correspondencia formal, mientras que la comprobación de la recapitulación anual de cuentas, que tendrá lugar más adelante, será una comprobación de fondo, sujeta al principio de contradicción.

Según la República Italiana, las justificaciones alegadas por la Comisión en su nota informativa de 12 de octubre de 1989, antes citada, no son pertinentes. La comunicación de 1983, además de carecer de todo valor jurídico, se refiere a una materia diferente, a saber: la de las ayudas de Estado. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de impugnación de gastos del FEOGA sólo es aplicable a la liquidación anual de cuentas. El sistema de alerta establecido por la Decisión 88/377 no es aplicable, ya que no se cumplen los requisitos necesarios al efecto.

El artículo 97 del Reglamento Financiero sólo establece, según la República Italiana, en relación con los gastos efectuados en aplicación del artículo 4 del Reglamento nº 729/70, un examen de los documentos transmitidos por los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento nº 2776/88.

La Comisión no puede alegar que el no reconocerle la facultad de reducir los anticipos que ha de ingresar a los Estados miembros que hayan efectuado gastos no acordes con la normativa comunitaria depararía indirectamente consecuencias perjudiciales para los demás Estados miembros. En efecto, explica la República Italiana, el hecho de que la conformidad de un gasto con el Derecho comunitario no sea comprobada sino con ocasión de la liquidación anual no bastará ciertamente para alterar los equilibrios entre los Estados miembros en la distribución de los fondos para la ejecución de la política agrícola común y procurar ventajas a un Estado en detrimento de otro.

2. La *Comisión* subraya la importancia del litigio en la medida en que se trata de dilucidar si la Comisión puede comprobar, durante el procedimiento de anticipos, si los Estados miembros se ajustaron a las normas comunitarias al efectuar los gastos o, por el contrario, sólo está facultada para practicar dicho control con ocasión de la liquidación de cuentas.

Por otra parte, señala precedentes en que practicó reducciones en el marco de la concesión de anticipos mensuales.

Según la Comisión, los Reglamentos nº 3183/87 y nº 2048/88 transformaron los pagos complementarios y los pagos mensuales durante el año, que ya no se refieren a los gastos futuros estimados, sino a gastos efectivamente realizados. Para definir estos gastos, la normativa remite al apartado 2 del artículo 1 y a los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, a tenor de los cuales sólo pueden ser financiadas las prestaciones concedidas con arreglo a las normas comunitarias. La transformación del sistema de anticipos en un sistema de contabilización aplazada implica una comprobación *a posteriori*

de la conformidad de los gastos efectuados con el Derecho comunitario. No cabe interpretar que el Reglamento nº 2776/88 sólo autoriza controles formales; dicha norma tiene que ser aplicada, efectivamente, en consonancia con la letra a) del apartado 2 del artículo 5, pero también con los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, cuyas disposiciones sólo permiten financiar los gastos efectuados con arreglo al Derecho comunitario.

El apartado 5 del artículo 3 y el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 2776/88 hacen posible un control material de los gastos efectuados. El Reglamento Financiero, antes citado, prescribe expresamente un examen de este tipo, según la Comisión. El hecho de que el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70 supedite la Decisión de la Comisión en relación con los anticipos a la consulta al Comité del Fondo, evidencia que tal procedimiento no tiene un carácter meramente formal. Además, alega la Comisión que en su comunicación de 1983, antes citada, señaló que en el procedimiento de concesión de anticipos no acogería gastos efectuados en contra del Derecho comunitario.

A partir del año 1988, la posibilidad de comprobar, durante el procedimiento de concesión de anticipos, la conformidad de los gastos declarados con el Derecho comunitario se ha convertido en obligatoria en el caso de que se manifieste el riesgo de sobrepasar los recursos presupuestarios disponibles.

El artículo 6 de la Decisión 88/377 relativa a la disciplina presupuestaria, reviste a la Comisión de poderes de gestión con vistas a la estabilización de los gastos, incluida la reducción de los anticipos mensuales, si los gastos no se han efectuado con arreglo al Derecho comunitario. La cuestión de si este precepto constituye una base jurídica autónoma para tales medidas de reducción es inoperante, dado que dicha base la proporciona la letra a) el apartado 2 del artículo 5 en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento nº 729/70. Efectuar una interpretación distinta supondría no sólo que el Estado que hubiera efectuado los gastos infringiendo el Derecho comunitario escaparía a las consecuencias de tal infracción hasta la liquidación anual de cuentas, sino que además la Comisión tendría que imponer de manera indebida cargas a los Estados miembros no implicados, reduciendo créditos consignados en otros capítulos presupuestarios o proponiendo un refuerzo de los estabilizadores.

F.A. Schockweiler
Juez Ponente