SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 22 de enero de 2004 *

En el asunto C-271/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Consiglio di Stato (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

y

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

con intervención de:

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (CBS)

y

Società Impianti Brevetti Servizi arl (Ibiesse),

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción

* Lengua de procedimiento: italiano.

común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1932/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DO L 180, p. 1), del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20), y del artículo 8 del 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),

TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet y R. Schintgen y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), por los Sres. G. Guarino y A. Guarino, avvocati;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. L. Visaggio, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), representado por el Sr. A. Guarino; del Gobierno italiano, representado por el Sr. G. De Bellis, y de la Comisión, representada por la Sra. C. Cattabriga, en calidad de agente, expuestas en la vista de 17 de octubre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de noviembre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 8 de mayo de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de julio siguiente, el Consiglio di Stato planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de trasformación y de comercialización

de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1932/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DO L 180, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 355/77»), del artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20; en lo sucesivo, «Reglamento nº 4253/88»), y del artículo 8 del 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 03/3, p. 220).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la sociedad Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (en lo sucesivo, «COPPI») y el Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (en lo sucesivo, «Ministerio») relativo a la decisión de éste último de revocar la Orden Ministerial nº 485, de 7 de agosto de 1993, según la cual se había concedido a COPPI una ayuda financiada por la Sección «Orientación» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

Marco normativo

Reglamento nº 355/77

3 Los artículos 1, apartado 3, y 2 del Reglamento nº 355/77 disponen que la Comisión de las Comunidades Europeas podrá conceder una ayuda para la acción común financiando a través del FEOGA aquellos proyectos que se inserten en programas específicos previamente elaborados por los Estados miembros y

aprobados por la Comisión y que estén encaminados a desarrollar o a racionalizar el tratamiento, la transformación o la comercialización de los productos agrícolas.

4 El artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 establece:

«Mientras dure la intervención del [FEOGA], la autoridad o el organismo designado a tal efecto por el Estado miembro interesado remitirá a la Comisión, a instancia de la misma, todos los comprobantes y todos los documentos que puedan demostrar que se cumplen las condiciones financieras, o de otro tipo, exigidas para cada proyecto. La Comisión podrá, en caso necesario, efectuar un control *in situ*.

Previa consulta al Comité del Fondo sobre los aspectos financieros, la Comisión podrá decidir suspender, reducir o suprimir la contribución del [FEOGA] [...]:

[...]

— si el beneficiario vendiere los equipos o instalaciones que se hayan beneficiado de la contribución del FEOGA en un plazo de seis años, o respectivamente de diez años, a partir de su adquisición o del final de los trabajos, sin autorización previa de la Comisión.

La decisión se notificará al Estado miembro interesado y al beneficiario.

La Comisión procederá a la recuperación de las sumas cuyo pago no estuviera o ya no esté justificado.»

Reglamento (CEE) nº 2052/88

5 Según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»):

«La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común. En lo sucesivo, esta concertación se denominará "cooperación". La cooperación abarcará la preparación, la financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.

En la cooperación, se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes.»

6 El artículo 5 del Reglamento nº. 2052/88, titulado «Formas de intervención», dispone lo siguiente en su apartado 2:

«Por lo que se refiere a los Fondos estructurales [...], la intervención financiera podrá adoptar principalmente una de las formas siguientes:

a) cofinanciación de programas operativos;

b) cofinanciación de un régimen de ayudas nacional, incluidos los reembolsos;

c) concesión de subvenciones globales, en general gestionadas por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual efectuará el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales;

d) cofinanciación de proyectos apropiados;

e) apoyo a la asistencia técnica, incluidas las medidas de preparación, de apreciación, de seguimiento y de evaluación de las acciones y los proyectos piloto y de demostración.

Las formas de intervención, con excepción de las contempladas en la letra e) promovidas por la Comisión, sólo podrán ser las que determine el Estado miembro o las autoridades competentes designadas por el mismo, y presentadas a la Comisión por el propio Estado miembro o, en su caso, el organismo por él designado a tal fin.

[...]»

Reglamento nº 4253/88

7 A tenor de su artículo 34, el Reglamento nº 4253/88 entró en vigor el 1 de enero de 1989. Este Reglamento contiene, en su título IV, denominado «Las ayudas de los Fondos», los artículos 14 a 16, que versan respectivamente sobre la tramitación de las solicitudes de ayuda financiera de los Fondos estructurales, sobre las condiciones para acceder a dichas ayudas financieras y sobre algunas disposiciones específicas.

8 El Reglamento nº 2082/93 dispone en su sexto considerando que, «en aplicación del principio de subsidiariedad, y sin perjuicio de las competencias de la Comisión en su calidad de responsable de la gestión de los recursos financieros comunitarios, la ejecución de las formas de intervención indicadas en los marcos comunitarios de apoyo debe ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben ejercerla al nivel territorial adecuado en función de la especificidad de cada Estado miembro».

9 A tenor del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88

«Las solicitudes de ayuda de los Fondos estructurales [...], con excepción de las acciones de asistencia técnica mencionadas en la letra e) del apartado 2 del

artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 emprendidas a iniciativa de la Comisión, serán formuladas por los Estados miembros o por las autoridades competentes designadas por ellos a nivel nacional, regional, local u otro y serán presentadas a la Comisión por los Estados miembros o, en su caso, por los organismos designados a tal efecto por los mismos. Toda solicitud se referirá fundamentalmente a las formas de intervención previstas en el artículo 5 de dicho Reglamento.»

10 En virtud del artículo 21, apartado 1, primera frase, del mismo Reglamento, el pago de las ayudas financieras se efectuará de conformidad con los compromisos presupuestarios y se hará llegar a la autoridad o al organismo nacional, regional o local designado al efecto en la solicitud presentada por el Estado miembro correspondiente, en un plazo que, por norma general, no será superior a dos meses, a partir de la recepción de una solicitud admisible.

11 El artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, titulado «Control financiero», establece:

«1. A fin de garantizar el éxito de las acciones llevadas a cabo por promotores públicos o privados, en la ejecución de las mismas los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para:

— verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente;

— prevenir y perseguir las irregularidades;

— recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia. Salvo si el Estado miembro, el intermediario o el promotor prueban que no les es imputable el abuso o la negligencia en cuestión, el Estado miembro será responsable subsidiario del reembolso de las cantidades abonadas indebidamente. [...]

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto y, en particular, comunicarán a la Comisión una descripción de los sistemas de control y gestión establecidos para garantizar una aplicación eficaz de las acciones. Informarán periódicamente a la Comisión del desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales.

Los Estados miembros conservarán a disposición de la Comisión todos los informes nacionales apropiados relativos al control de las medidas establecidas en los programas o acciones de que se trate.

[...]

2. Sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 206 del Tratado y de

cualquier inspección realizada en aplicación de la letra c) del artículo 209 del Tratado, las acciones financiadas por los Fondos estructurales y los sistemas de gestión y control podrán ser controlados *in situ*, en particular mediante sondeos, por funcionarios o agentes de la Comisión.

Antes de efectuar un control *in situ*, la Comisión deberá informar de ello al Estado miembro interesado, a fin de obtener toda la ayuda necesaria. La realización por parte de la Comisión de posibles controles *in situ* sin previo aviso se regirá por acuerdos concluidos con arreglo a las disposiciones del Reglamento financiero en el marco de la cooperación. Funcionarios o agentes del Estado miembro podrán participar en los controles.

La Comisión podrá solicitar al Estado miembro interesado que realice un control *in situ* para verificar la regularidad de la solicitud de pago. Funcionarios o agentes de la Comisión podrán participar en estos controles y deberán hacerlo si así lo solicitara el Estado miembro interesado.

La Comisión procurará que los controles por ella efectuados se realicen de forma coordinada a fin de evitar la repetición de los controles relativos a un mismo asunto durante el mismo período. El Estado miembro en cuestión y la Comisión se transmitirán sin demora cualquier información oportuna relativa a los resultados de los controles que se hayan efectuado.

3. Durante los tres años siguientes al último pago correspondiente a una acción, el organismo y las autoridades responsables pondrán a disposición de la Comisión todos los documentos justificativos relativos a los gastos y a los controles correspondientes a dicha acción.»

12 El artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, que lleva el encabezamiento «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», está redactado en los siguientes términos:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

[...]»

El litigio principal

13 El 24 de junio de 1991, el Gobierno italiano presentó a la Comisión el Programa Operativo Multirregional «Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative» (Mejora de las producciones típicas del Mezzogiorno y desarrollo de los cultivos alternativos; en lo sucesivo, «programa») y solicitó su cofinanciación por parte del FEOGA.

14 Mediante la Decisión nº C(91) 2745, de 29 de noviembre de 1991, modificada por la Decisión nº C(93) 3476, de 29 de noviembre de 1993 (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»), la Comisión aprobó el citado programa y concedió una ayuda financiera del FEOGA por un importe de 86.240.000 ecus. La Comisión fundó la Decisión de concesión en los Reglamentos nºs 2052/88 y 4253/88.

15 Mediante las Órdenes Ministeriales nºs 1905, de 9 de noviembre de 1992, y 485, el Ministerio concedió a COPPI, sociedad cooperativa de responsabilidad limitada que agrupa a varios productores agrícolas italianos, una ayuda para los años 1991 a 1993. Dichas Órdenes, que hacían referencia a la Decisión de concesión y a los Reglamentos mencionados en ésta, fijaron varios tramos anuales y el reparto respectivo de las financiaciones que correspondía abonar a la Comunidad y a la República Italiana.

16 Mediante Orden Ministerial nº 8649, de 16 de diciembre de 1997, el Ministerio revocó parcialmente la Orden Ministerial nº 485 y solicitó a COPPI la devolución parcial de la ayuda debido a un incumplimiento del artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, el cual prevé que una ayuda podrá suspenderse, reducirse o suprimirse si un beneficiario, sin autorización previa de la Comisión, vendiere los equipos o instalaciones que se hayan beneficiado de la contribución del Fondo en un plazo de seis años o respectivamente de diez años, a partir de su adquisición o del final de los trabajos. En el asunto principal, COPPI había transferido una parte de la ayuda a la Società Concentrati Bevibili Sicilia arl, según estaba previsto en un subprograma. Sin embargo, dicha sociedad por su parte, había vendido a la Società Impianti Brevetti Servizi arl, sin previa autorización de la Comisión, una rama de su empresa, incluida la maquinaria y los equipos que se habían financiado en el marco del programa.

17 COPPI interpuso un recurso de anulación ante el Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia) contra la Orden Ministerial nº 8649. Mediante resolución de 14 de abril de 2000, dicho órgano jurisdiccional anuló la citada Orden por cuanto, con arreglo al Reglamento nº 355/77, en su versión modificada, la única competente para exigir la devolución de la ayuda era la Comisión y no el Ministerio.

18 El Ministerio interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución ante el Consiglio di Stato alegando que su competencia par solicitar la devolución de la ayuda abonada se basaba en el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88.

19 En su resolución de remisión, dicho órgano jurisdiccional señala que la normativa comunitaria, en particular el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, parece reservar a la Comisión las acciones tanto preventivas como represivas de los abusos. Sin embargo, manifiesta, en esencia, que los artículos 8 del Reglamento nº 729/70 y 23, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 4253/88 pueden interpretarse de tal forma que la normativa comunitaria refuerce la potestad del Estado miembro de perseguir, por propia iniciativa, las irregularidades cometidas en la percepción de la ayuda comunitaria así como la facultad de recuperar las cantidades indebidamente abonadas como consecuencia de las citadas irregularidades. En particular, el tenor literal del mencionado artículo 23, apartado 2, parece confirmar el carácter subsidiario y de refuerzo de la intervención directa de la Comisión para prevenir y sancionar las irregularidades, sin perjuicio de la facultad o de la obligación de las autoridades nacionales para adoptar las medidas represivas que estimen necesarias cuando comprueben la existencia de tales irregularidades.

20 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, cuando establece que la Comisión podrá, previa consulta al Comité del Fondo sobre los aspectos financieros, decidir suspender, reducir o suprimir la contribución del Fondo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 22 y proceder a la recuperación de las cantidades, en particular si el beneficiario vende sin autorización previa los equipos o instalaciones que se han beneficiado

de la contribución del Fondo antes de que transcurra el plazo fijado en dicha disposición, ¿define un procedimiento específico que excluye la competencia del Estado miembro para adoptar las mismas medidas de supresión y recuperación, o deben aplicarse también en esta materia los principios establecidos en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 y en el artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, según los cuales el Estado miembro puede y debe adoptar las medidas necesarias para prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abuso o negligencia?»

Sobre la cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

21 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, en las circunstancias del asunto principal, un Estado miembro puede revocar y solicitar por sí mismo la devolución de una ayuda financiera del FEOGA perdida como consecuencia de un abuso o de una negligencia, en virtud de los artículos 8 del Reglamento nº 729/70 y 23 de Reglamento nº 4253/88, o si el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, que prevé que incumbe a la Comisión decidir suspender, reducir o suprimir dicha ayuda cuando aparezcan irregularidades, se opone a que dicho Estado miembro adopte tales medidas.

22 Sobre este particular, conviene recordar que el Gobierno italiano había formulado la solicitud de ayuda financiera para el programa el 24 de junio de 1991. La Orden Ministerial nº 485, que concedió a COPPI la ayuda que ésta última había solicitado, fue aprobada el 7 de agosto de 1993 y derogada parcialmente por la Orden Ministerial nº 8649, de 16 de diciembre de 1997.

23 Ahora bien, en virtud del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Orientación» (DO L 374, p. 25), el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 ya no era aplicable desde el 1 de enero de 1989 y, por consiguiente, no puede aplicarse ni al programa ni tampoco a las órdenes mencionadas en el apartado precedente.

24 De la misma forma, el Reglamento nº 355/77 quedó derogado con efectos de 1 de enero de 1990, en virtud del artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 4256/88.

25 No obstante, el apartado 3 de este mismo artículo había previsto un régimen transitorio según el cual los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 seguían siendo aplicables a los proyectos presentados antes del 31 de diciembre de 1989.

26 Sin embargo, puesto que la ayuda financiera para el programa había sido solicitada el 24 de junio de 1991, como ha destacado la Comisión en sus observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77 no era aplicable al programa. En cualquier caso, antes incluso de la aprobación de las Órdenes Ministeriales nºs 485 y 8649, el régimen transitorio había expirado al entrar en vigor, el 3 de agosto de 1999, el Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento nº 4256/88 (DO L 193, p. 44).

27 Para dar una respuesta adecuada al órgano jurisdiccional que le ha planteado una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que el Juez nacional no se haya referido en su cuestión (sentencias de 27 de marzo de 1990, Bagli Pennacchiotti, C-315/88, Rec. p. I-1323, apartado 10, y de 18 de noviembre de 1999, Teckal, C-107/98, Rec. p. I-8121, apartado 39).

28 En este sentido, COPPI, el Gobierno italiano y la Comisión afirman con razón que las disposiciones que permiten responder adecuadamente a la cuestión planteada son no sólo el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, sino también el artículo 24 del referido Reglamento.

29 De las consideraciones precedentes se desprende que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide, en esencia, que se dilucide si el artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 4253/88 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un programa de acciones financiadas por el FEOGA, un Estado miembro que haya concedido una ayuda financiera del FEOGA puede revocarla y solicitar a los beneficiarios su devolución parcial o si el artículo 24 del referido Reglamento se opone a tales medidas.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

30 COPPI alega, en esencia, que la idea principal que inspira los artículos 23 y 24 del Reglamento nº 4253/88 está definida en el artículo 4 del Reglamento nº 2052/88, según el cual se establecerá una estrecha concertación entre la Comisión y las autoridades nacionales denominada cooperación. Esto significa, en su opinión, que las partes interesadas deben ponerse de acuerdo y decidir conjuntamente y que cada parte debe tomar, de acuerdo con las otras, aquellas decisiones que correspondan a su propio ámbito de competencia.

31 Según COPPI, los citados artículos del Reglamento nº 4253/88 establecen un reparto claro y preciso de los cometidos. Por un lado, en virtud del artículo 24, apartado 2, del citado Reglamento, incumbe tan sólo a la Comisión, que tiene una facultad discrecional, pronunciarse sobre la suspensión, la reducción o la

supresión de las ayudas y no puede ni delegar ni transferir este cometido. Por otro lado, en virtud del artículo 23 del referido Reglamento, para garantizar el éxito de las modificaciones legalmente previstas en lo relativo a la ejecución de las intervenciones financiadas por la Comisión y a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas, son competentes los Estados miembros.

32 Por el contrario, el Gobierno italiano y la Comisión sostienen que, en unas circunstancias como las del asunto principal, a tenor de la cooperación entre el Estado miembro y la Comisión, ésta última autorizará en primer lugar un programa-marco nacional al cual está sujeto el propio Estado miembro. A continuación el Estado miembro pondrá en práctica dicho programa bajo su propia responsabilidad financiera, a través de los organismos que haya designado para la aplicación de las distintas medidas. No existe relación directa alguna entre la Comisión y los beneficiarios de las ayudas.

33 Por este motivo, el Gobierno italiano y la Comisión ponen de manifiesto que los Estados miembros están obligados a prevenir y perseguir las irregularidades conforme al artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88 y, llegado el caso, a recuperar los fondos abonados a los agentes económicos afectados. En este sentido, no es necesaria una concertación con la Comisión, puesto que ésta no tiene conocimiento alguno de las distintas relaciones con los beneficiarios últimos de las ayudas financieras.

34 Por otra parte, la Comisión alega que el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 regula las relaciones financieras entre la Comisión y el Estado miembro y le da la posibilidad de modificar la participación financiera de la Comunidad cuando existan irregularidades y al término de un procedimiento contradictorio. La Comisión sólo podría exigir directamente del beneficiario la devolución de las ayudas concedidas si las hubiera otorgado ella misma (véase la sentencia de 24 de enero de 2002, Conserve Italia/Comisión, C-500/99 P, Rec. p. I-867).

Respuesta del Tribunal de Justicia

35 Conforme al artículo 5, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 2052/88, por lo que se refiere a los Fondos estructurales, las formas de intervención, con excepción de las acciones de asistencia técnica contempladas en el apartado 2, párrafo primero, letra e), del citado artículo promovidas por la Comisión, sólo podrán ser las que determine el Estado miembro o las autoridades competentes designadas por el mismo y presentadas a la Comisión por el propio Estado miembro o, en su caso, el organismo por él designado a tal fin.

36 A este respecto, en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88, relativo a la tramitación de las solicitudes de ayudas de los Fondos estructurales, tales solicitudes, con excepción de las acciones de asistencia técnica contempladas en el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, letra e), del Reglamento nº 2052/88, promovidas por la Comisión, serán determinadas por el Estado miembro o las autoridades competentes designadas por él a nivel nacional, regional, local u otros y serán presentadas a la Comisión por el Estado miembro o, en su caso, por cualquier organismo designado por él a tal efecto.

37 Por otra parte, conforme al artículo 21, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 4253/88, el pago de la ayuda financiera se efectuará y se hará llegar a la autoridad o al organismo nacional, regional o local designado al efecto en la solicitud formulada por el Estado miembro correspondiente. Por su parte, la citada autoridad o el organismo de que se trate atribuirá la ayuda a los beneficiarios finales, como ocurre en el asunto principal.

38 Además, en algunas otras circunstancias, la ayuda financiera se concede directamente por la Comisión a los beneficiarios finales, en particular, cuando las formas de intervención contempladas en el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, letra e), del Reglamento nº 2052/88 sean promovidas por iniciativa de la Comisión.

39 Por lo que atañe a la utilización de los fondos comunitarios comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la política común, como ocurre en el asunto principal, el Reglamento nº 2082/93 dispone en su sexto considerando que, en aplicación del principio de subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias de la Comisión en su calidad de responsable de la gestión de los recursos financieros comunitarios, la ejecución de las formas de intervención indicadas en los marcos comunitarios de apoyo debe ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben ejercerla al nivel territorial adecuado en función de la especificidad de cada Estado miembro.

40 El citado principio está consagrado en el artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 4253/88, el cual establece que, a fin de garantizar el éxito de las acciones llevadas a cabo por promotores públicos o privados, los Estados miembros adoptarán, en la ejecución de las mismas, las medidas necesarias para verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia.

41 Bien es verdad que el citado artículo no prevé expresamente la revocación de una ayuda financiera del FEOGA por un Estado miembro. Sin embargo, esta disposición quedaría privada de efecto útil si un Estado miembro no pudiera adoptar por sí mismo tales medidas, cuando el pago de la ayuda a los beneficiarios finales haya sido realizado por el citado Estado miembro, que había tenido conocimiento del programa de que se trata y estaba en condiciones de controlarlo.

42 Por otra parte, en contra de lo que afirma COPPI, es forzoso reconocer que la exigencia de supeditar a la previa autorización de la Comisión una decisión de un Estado miembro de revocar una ayuda y de solicitar de los beneficiarios finales la devolución parcial de dicha ayuda no se desprende ni del tenor literal del artículo 23, apartados 1, párrafos segundo y tercero, 2 o 3 del Reglamento nº 4253/88 ni tampoco del concepto de estrecha concertación, tal como está definido en el artículo 4 del Reglamento nº 2052/88.

43 Por un lado, el artículo 23, apartado 1, párrafos segundo y tercero, del Reglamento nº 4253/88 únicamente impone a los Estados miembros la obligación de informar a la Comisión de las medidas adoptadas para garantizar la aplicación eficaz de las acciones así como del desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales y a conservar a disposición de la Comisión todos los informes nacionales apropiados relativos al control de las medidas establecidas en los programas o acciones de que se trate.

44 Por otro lado, aun cuando el artículo 23, apartado 2, del citado Reglamento prevé que los funcionarios o agentes de la Comisión podrán controlar *in situ* las acciones financiadas por los Fondos estructurales y los sistemas de gestión y control, de este mismo apartado se desprende que la acción comunitaria se concibe esencialmente como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o como una contribución a éstas y que se realiza mediante una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por éste a nivel nacional, regional, local y otros. De este apartado, así como del apartado 3 del mimo artículo, se desprende también que esta cooperación versa, en particular, sobre la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación de las acciones.

45 De ello se deduce que la cooperación no se refiere a una exigencia de supeditar a la previa autorización de la Comisión la decisión de un Estado miembro de revocar una ayuda y de solicitar a los beneficiarios finales la devolución parcial de dicha ayuda y que no pude deducirse de las disposiciones reguladoras de la citada

cooperación competencia alguna que permita a la Comisión aprobar unas disposiciones de control que impongan a los Estados miembros unas obligaciones que vengan a añadirse a las previstas en el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88.

46 Además, una interpretación semejante del artículo 23, apartado 1, párrafo primero, no queda desvirtuada por el artículo 24, apartado 2, del mismo Reglamento. En efecto, a diferencia del artículo 23, esta disposición permite a la Comisión reducir o suspender la ayuda financiera comunitaria cuando se haya incurrido en una irregularidad (véase, en este sentido, el auto de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión, C-325/94 P, Rec. p. I-3727, apartado 22).

47 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión es asimismo competente, en virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88, para suprimir una ayuda y para solicitar a los beneficiarios finales que devuelvan la referida ayuda (véase, en este sentido, la sentencia Conserve Italia/Comisión, antes citada, apartado 88). Sin embargo, esta circunstancia no menoscaba la competencia de un Estado miembro para adoptar este tipo de medidas, en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento, en una situación como la del asunto principal.

48 A la vista de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 4253/88 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un programa de acciones financiadas por el FEOGA, cuando un examen ponga de manifiesto un incumplimiento de los requisitos establecidos para la realización de las acciones de un programa, el Estado miembro que haya concedido una ayuda financiera del FEOGA podrá revocarla y solicitar a los beneficiarios finales su devolución parcial a fin de prevenir y perseguir las irregularidades.

Costas

49 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Consiglio di Stato mediante resolución de 8 de mayo de 2001, declara:

El artículo 23, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de

aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un programa de acciones financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), cuando un examen ponga de manifiesto un incumplimiento de los requisitos establecidos para la realización de las acciones de un programa, el Estado miembro que haya concedido una ayuda financiera del FEOGA podrá revocarla y solicitar a los beneficiarios finales su devolución parcial a fin de prevenir y perseguir las irregularidades.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de enero de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris