SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
14 de noviembre de 1989 *

En el asunto 14/88,

República Italiana, representada por el Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo contencioso diplomático, 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 su Consejero Jurídico, Sr. Armando Toledano, en calidad de Agente, asistido por el catedrático Sr. Fausto Capelli, Abogado, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión C (87) 2027 de la Comisión, de 5 de noviembre de 1987, relativa al reembolso por parte del FEOGA, sección «Orientación», a la República Italiana de las ayudas concedidas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas correspondientes al año 1984,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, Sres. C. N. Kakouris y F. A. Schockweiler, Presidentes de Sala; T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. W. Van Gerven
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora principal

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 30 de mayo de 1989,

* Lengua de procedimiento: italiano.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de julio de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de enero de 1988, la República Italiana, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación parcial de la Decisión C (87) 2027 de la Comisión, de 5 de noviembre de 1987, relativa al reembolso por parte del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (en lo sucesivo, «FEOGA»), sección «Orientación», a la República Italiana de las ayudas concedidas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas correspondientes al año 1984, por cuanto aquélla fijó la contribución de la sección «Orientación» del FEOGA en relación con estas ayudas en 700 924 892 LIT mientras que la República Italiana había presentado una solicitud de reembolso de 2 935 382 400 LIT.

2 El Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por el que se establece la organización común de mercado en el sector de frutas y hortalizas (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), prevé, en su artículo 13, la creación, a iniciativa de los productores de frutas y hortalizas, de organizaciones de productores a fin de facilitar la realización de los objetivos de la organización común de mercado.

3 Con arreglo al apartado 1 del artículo 14 de dicho Reglamento, «los Estados miembros podrán conceder a las organizaciones de productores, durante los tres años siguientes a la fecha de su constitución, ayudas para estimular su constitución y facilitar su funcionamiento, siempre que tales organizaciones ofrezcan una garantía suficiente en cuanto a la duración y la eficacia de su acción». El apartado 2 del artículo 36 del mismo Reglamento prevé que «las ayudas concedidas por los Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 14, se reembolsarán por medio del FEOGA, sección «Orientación», hasta un total del 50 % de su cuantía». Las decisiones sobre las solicitudes de reembolso son adoptadas por la Comisión, previa consulta del comité del Fondo.

4 Como consecuencia de los retrasos comprobados en el cumplimiento de este plazo de tres años, la Comisión recordó a los Estados miembros, mediante un documento de 13 de diciembre de 1977, que, para que se tenga en cuenta a efectos de reembolso por el FEOGA la solicitud de tal ayuda, la concesión, así como el pago de ésta por el Estado miembro deben efectuarse durante los tres años siguientes a la constitución de una organización a fin de preservar su finalidad de ayuda de puesta en marcha. No obstante, con vistas a tener en cuenta las dificultades surgidas fundamentalmente en Italia para el cumplimiento de dicho plazo, la Comisión, mediante una nota de 30 de julio de 1980, aceptó admitir como principio del plazo la fecha de reconocimiento de la organización de productores y precisó que a partir de 1981 se admitirían los reembolsos siempre que la concesión y el pago de las ayudas correspondientes a los dos primeros años de su funcionamiento se hubieran producido durante los tres años siguientes a la fecha de constitución de la organización, y que la concesión y el pago de las ayudas correspondientes al tercer año de funcionamiento se hubieran producido a más tardar durante el cuarto año siguiente a la fecha de su constitución.

5 Al haber pagado, en 1984, un importe de 5 870 764 800 LIT en concepto de ayudas concedidas en virtud del apartado 1 del artículo 14, la República Italiana solicitó a la Comisión, el 12 de diciembre de 1985, el reembolso del 50 % de dicho importe. La Comisión, mediante la Decisión impugnada, imputó únicamente a cargo del FEOGA un importe de 700 924 892 LIT después de comprobar que las autoridades italianas no habían respetado los plazos señalados en su nota de 30 de julio de 1980 en 27 de los 32 casos de ayudas abonadas.

6 Con anterioridad a la Decisión discutida, la Comisión había confirmado su punto de vista al Gobierno italiano, mediante dos notas de fechas 20 de marzo y de 17 de julio de 1987, indicando que los plazos señalados en su nota de 30 de julio de 1980, si bien no previstos explícitamente por el Reglamento nº 1035/72, estaban justificados por las disposiciones del apartado 1 del artículo 14 según el cual las ayudas a las organizaciones de productores se conceden para estimular su constitución y facilitar su funcionamiento, de suerte que una ayuda pagada pasados cuatros años ya no constituye una ayuda de puesta en marcha.

7 Para una más amplia exposición de los antecedentes y de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento, 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 En apoyo de su recurso, el Gobierno italiano invoca, con carácter principal, tres motivos relativos: 1) a la falta de motivación de la Decisión impugnada; 2) a la infracción y aplicación indebida de los artículos 14 y 36 del Reglamento nº 1035/72, y 3) a la causa de nulidad en que incurrió la Comisión al ejercer, en cuanto a la fijación de los plazos de pago, una facultad que no le atribuía ninguna disposición del Reglamento, y que basó en una interpretación errónea del apartado 1 del artículo 14. Al tener este tercer motivo un objeto muy similar al del segundo motivo, ambos serán examinados simultáneamente.

9 El Gobierno italiano alega además, con carácter subsidiario, un motivo según el cual, aun en el caso de que el plazo de pago de las ayudas impuesto por la Decisión impugnada fuera válido, dicho plazo debería correr de todos modos desde el reconocimiento de las organizaciones y no desde su constitución.

Sobre el motivo de falta de motivación

10 El Gobierno italiano alega que la Decisión impugnada, que ni siquiera menciona el importe del reembolso solicitado, está insuficientemente motivada por no precisar las razones por las que se fijó el reembolso concedido en un importe inferior al reclamado. A este respecto estima que, si bien el penúltimo considerando de la Decisión precisa que el importe imputado con cargo al FEOGA fue establecido con arreglo a los criterios comunicados a las autoridades italianas mediante la nota de la Comisión, de 17 de julio de 1987, una motivación que se remita a otro documento resulta insuficiente en el presente caso.

11 A este respecto, conviene recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado ya (véase sentencia de 27 de enero de 1981, República Italiana contra Comisión, 1251/79, Rec. 1981, p. 205, y, en último lugar, sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido contra Comisión, 347/85, Rec. 1988, p. 1749) que las decisiones de liquidación de cuentas no requieren una motivación detallada puesto que el Gobierno de que se trata ha estado estrechamente vinculado al proceso de elaboración de la Decisión y conoce por tanto la razón por la que la Comisión entiende que no debe imputar al FEOGA la cantidad debatida.

12 En el presente caso, se debe destacar que el penúltimo considerando de la Decisión impugnada se remite a la nota de 17 de julio de 1987 mediante la cual la Comisión reiteró, respecto al plazo de pago, la posición que ya había expuesto en una nota

de 30 de julio de 1980. Según los autos, esta nota pone fin a una abundante correspondencia intercambiada a este respecto entre las partes durante más de siete años. No se discute, por consiguiente, que el Gobierno italiano ha estado estrechamente vinculado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y sabía por tanto la razón por la cual la Comisión no imputó con cargo al FEOGA la cantidad controvertida.

13 Por ello, debe desestimarse el motivo de la insuficiencia de motivación.

Las alegaciones de infracción y de aplicación indebida de los artículos 14 y 36 del Reglamento nº 1035/72

14 El Gobierno italiano alega, a este respecto, un doble razonamiento. Afirma, en primer lugar, que el artículo 14 no establece plazo alguno para el pago de la ayuda. El período de tres años que figura en el artículo constituye únicamente una referencia para calcular el importe de la ayuda. Seguidamente añade que, aunque lo conveniente es que el pago tenga lugar lo antes posible para facilitar la existencia de la organización en sus comienzos, ello no significa que deba efectuarse en un plazo determinado de tres años, ya que un pago posterior permitiría igualmente el logro de los objetivos de la normativa comunitaria.

15 La Comisión replica que ha partido siempre de la necesidad de cumplir el plazo de tres años, no porque se trate de un plazo imperativo establecido por la normativa comunitaria, sino porque el cumplimiento de dicho plazo es el único medio de lograr los objetivos perseguidos por el apartado 1 del artículo 14. Destaca que, sin embargo, para tener en cuenta las dificultades expuestas por las autoridades italianas, flexibilizó, mediante su nota de 30 de julio de 1980, las condiciones relativas al comienzo y a la duración del plazo de pago. Por último, subraya que si aceptara un plazo de seis, siete u ocho años después de la constitución de las organizaciones de productores, dicho plazo no podría considerarse nunca como un plazo razonable.

16 A este respecto, si bien es indiscutible que el apartado 1 del artículo 14 no establece expresamente ningún plazo para el pago de las ayudas de que se trata, y que la expresión «[...] conceder [...] ayudas [...]» no deja de ser equívoca; sin embargo,

según los propios términos de esta disposición, las ayudas que contempla están destinadas a facilitar la puesta en marcha de las organizaciones de productores cuya creación estimula el Reglamento nº 1035/72, según los considerandos décimo y undécimo, con vistas a facilitar la realización de los objetivos de la organización común de mercado de frutas y hortalizas. Esta disposición se refiere, en efecto, a ayudas que pueden conceder los Estados miembros a las organizaciones de productores durante los tres años siguientes a la fecha de su constitución, a fin de estimularla y de facilitar su funcionamiento, siempre que ofrezcan una garantía suficiente en cuanto a la duración y la eficacia de su acción.

17 Semejante objetivo únicamente puede lograrse si dichas ayudas no sólo son concedidas en breve plazo sino también pagadas rápidamente a las organizaciones de que se trata de forma que éstas puedan disponer de ellas efectivamente y aumente la posibilidad de una acción eficaz por su parte. El establecimiento de un breve plazo para el pago de estas ayudas resulta, pues, necesario para alcanzar el objetivo que les ha encomendado el Reglamento nº 1035/72.

18 En relación con la posible financiación comunitaria de las ayudas por el FEOGA hasta un 50 %, hay que observar que la Comisión es responsable de la administración de dicho Fondo en virtud del artículo 11 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), normativa cuyas disposiciones son aplicables al mercado de frutas y hortalizas de que se trata, con arreglo al apartado 1 del artículo 36 del Reglamento nº 1035/72, que se remite a aquél expresamente. La Comisión dispone, igualmente, de la facultad de imponer normas a los Estados miembros en el marco de las cuentas del FEOGA en virtud del artículo 7 del Reglamento nº 729/70.

19 Conviene, por consiguiente, reconocer que en el presente caso, la Comisión tenía la facultad de precisar, al fijar un plazo de pago, el alcance de una disposición de carácter general como el apartado 1 del artículo 14, habida cuenta que esta precisión era necesaria para preservar el carácter de ayudas de puesta en marcha de dichas ayudas. Procede, sin embargo, subrayar que el ejercicio de dicha facultad debe ser asegurado por medio de instrucciones generales que, adoptadas previa concertación con los interesados, deben serles comunicadas a tiempo; en el presente caso se ha cumplido esta exigencia como lo muestran las notas de 13 de diciembre de 1977 y de 30 de julio de 1980, obrantes en autos.

20 Procede decir seguidamente que, en virtud del principio de colaboración leal entre las Administraciones comunitarias y nacionales, recogido en el artículo 5 del Tratado CEE, a fin de asegurar la aplicación correcta del Derecho comunitario en interés de los operadores económicos de que se trata, las Administraciones nacionales deben velar por que se realice el objetivo del régimen de ayudas comunitarias discutido. Están, pues, obligadas a proceder al pago en un breve plazo que responda al objetivo de ayudas de puesta en marcha señalado por el Reglamento nº 1035/72, siempre que el plazo señalado por la Comisión presente un carácter razonable y no arbitrario.

21 Procede subrayar, a este respecto, que durante la vista el representante del Gobierno italiano admitió la necesidad de respetar un plazo razonable de pago, pero siguió rechazando la duración del plazo fijado por la Comisión en su nota de 30 de julio de 1980. Queda, pues, por examinar si la duración de dicho plazo ha sido fijada de forma razonable y no arbitraria.

22 A este respecto, conviene considerar que el plazo de pago establecido en el presente caso por la Comisión, es decir, un plazo de tres años para los dos primeros años de funcionamiento y de cuatro años para el tercer año de funcionamiento, que corre desde la fecha de constitución de la organización, es un plazo razonable dado que su duración parece suficientemente larga para que el Estado miembro de que se trata pueda disponer de los datos necesarios para el cálculo de la cuantía que debe concederse a una organización particular sin afectar su carácter de ayuda de puesta en marcha de ésta.

23 El apartado 1 del artículo 14 establece en efecto que, para determinar el valor de la producción comercializada por una organización, que es el dato a partir del cual se calcula la cuantía de la ayuda, hay que basarse en la producción media comercializada por los productores asociados durante los tres años civiles anteriores al de su adhesión a la organización, y en los precios medios de producción obtenidos por dichos productores durante el mismo período. Al poder cada productor disponer de dichas cifras, en principio, en el momento de su adhesión o poco después de ésta, el Estado miembro de que se trata disponía por lo menos de un año para realizar las distintas gestiones administrativas previas al pago de la ayuda, plazo que constituye en cualquier caso un plazo razonable.

24 Todavía hay que examinar la alegación del Gobierno italiano de que, aun en el supuesto de que existiera un plazo perentorio, determinados retrasos en el pago de las ayudas eran debidos a una investigación informativa de la Comisión o a investigaciones ulteriores acordadas por las autoridades italianas en función de los resultados de dicha investigación, para comprobar si las asociaciones cumplían los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 14.

25 Esta alegación no puede admitirse. Por lo que respecta a la investigación de la Comisión, que concluyó en 1981, el Gobierno italiano no ha podido aportar, ni siquiera después de una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia sobre este punto, elementos de prueba en cuanto a la existencia del más mínimo nexo de causalidad entre los retrasos comprobados en el pago de las ayudas y la realización de esta investigación. Respecto a las investigaciones realizadas por las autoridades italianas, se debe recordar que el Tribunal de Justicia juzgó ya, en su sentencia de 28 de enero de 1986, República Italiana contra Comisión (129/84, Rec. 1986, p. 309) que el hecho de que un Gobierno decida proceder a un reconocimiento nacional formal de las organizaciones de que se trata por parte de las autoridades nacionales, inscribiendo a las organizaciones reconocidas en una lista, no constituye una decisión que pueda afectar a la aplicación del Derecho comunitario. Los posibles retrasos imputables a investigaciones sobre los requisitos nacionales de reconocimiento no pueden por tanto ser tomados en cuenta.

26 La última alegación expuesta por el Gobierno italiano, según la cual los retrasos producidos en el pago de las ayudas se explican por las dificultades de pago sobrevenidas debido a la disponibilidad presupuestaria de fondos, tampoco puede admitirse. En efecto, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y de los plazos que resultan de las normas comunitarias.

27 De ello se sigue que los motivos relativos a la infracción y aplicación indebida de los artículos 14 y 36 del Reglamento nº 1035/72 deben ser desestimados.

La alegación formulada con carácter subsidiario

28 El Gobierno italiano mantiene por último que, aun en el supuesto de que fuera válido el plazo de pago establecido por la Decisión impugnada, dicho plazo debería correr sin embargo desde la fecha de reconocimiento de las organizaciones y

no desde la de su constitución y ello en virtud de la confianza legítima suscitada en él por la propia Comisión al dirigirle la nota de 30 de julio de 1980. Subraya que, si la Comisión hubiera partido de la fecha de reconocimiento, la cuantía que se debía reembolsar hubiera debido aumentarse en 158 524 000 LIT.

29 En respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia sobre este punto, la Comisión admitió que este motivo estaba fundado y confirmó, mediante una carta de 14 de junio de 1988, que después de examinar la documentación recibida de las autoridades italianas se disponía a pagar a éstas una suma de 158 524 650 LIT.

30 En consecuencia y en atención a la confianza legítima que podía razonablemente sustentar el Gobierno italiano como consecuencia de la posición adoptada por la Comisión en su nota de 30 de julio de 1980, debe acogerse el motivo alegado con carácter subsidiario.

31 De todo lo anterior resulta que la Decisión impugnada debe ser anulada por no haber imputado con cargo al FEOGA, sección «Orientación», una cuantía de 158 524 650 LIT en concepto de ayudas concedidas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas.

Costas

32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiera solicitado. Sin embargo, según el apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá imponer el pago de las mismas, parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Al haber sido acogido parcialmente el recurso de la República Italiana, conviene repartir el pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión C (87) 2027 de la Comisión, de 5 de noviembre de 1987, relativa al reembolso por parte del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, sección «Orientación», a la República Italiana de las ayudas concedidas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas correspondientes al año 1984 en virtud del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por cuanto la Comisión no imputó con cargo al FEOGA la cuantía de 158 524 650 LIT en concepto de dichas ayudas.**

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

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

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de noviembre de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due