CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN
presentadas el 4 de julio de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Gobierno italiano solicita, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, la anulación parcial de la Decisión 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» (en lo sucesivo, «FEOGA»), a la República Italiana de las ayudas concedidas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas correspondientes al año 1984.[1] El Gobierno italiano impugna la Decisión de la Comisión por cuanto el FEOGA únicamente asume 700 924 892 LIT de dichas ayudas, cuando Italia había presentado una solicitud de reembolso de 2 935 382 400 LIT.

Contexto normativo

2. El apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CEE) 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,[2] constituye la base del litigio. Dicho artículo forma parte del título II del Reglamento, que establece un sistema de ayudas a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas. El artículo 13 regula los requisitos que deben cumplir dichas organizaciones para poder optar a tales ayudas, que se consideran «ayudas de puesta en marcha».[3] El artículo 14 se refiere a continuación a la posibilidad de conceder ayudas que tienen los Estados miembros. La sección «Orientación» del FEOGA reembolsa a los Estados miembros estas ayudas de puesta en marcha hasta un total del 50 % de su cuantía, con arreglo al apartado 2 del artículo 36 del mismo Reglamento.

Voy a examinar más detenidamente el apartado 1 del artículo 14, en torno al cual gira la controversia:

«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 importe de dichas ayudas no podrá ser superior, durante el primero, segundo y tercer año, al 3 %, 2 % y 1 %, respectivamente, del valor de la producción comercializada a la que se extienda la acción de la organización de productores. Para cada año, el valor de dicha producción se calculará mediante tanto alzado en función de:

— la producción media comercializada por los productores asociados durante los

* Lengua original: neerlandés.

1 — El número de la Decisión impugnada es C (87) 2027.

2 — DO 1972, L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258.

3 — La sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986 (Italia/Comisión, 129/84, Rec. 1986, p. 309) así como las conclusiones de Sir Gordon Slynn, en particular pp. 312 a 319, se refieren principalmente al artículo 13.

tres años civiles anteriores al de su adhesión;

— los precios medios de producción obtenidos por dichos productores durante el mismo período.

Los términos del citado apartado 1 del artículo 14 que constituyen el núcleo del litigio son «[...] podrán conceder a las organizaciones de productores, durante los tres años siguientes a la fecha de su constitución, ayudas [...]».

3. Los diversos escritos que han intercambiado las partes ponen de manifiesto su discrepancia sobre la negativa de la Comisión a asumir con cargo al FEOGA las ayudas concedidas por Italia pasados más de tres años después de constituirse la organización de que se trata o, por lo que respecta a las ayudas correspondientes al tercer año, más de cuatro años después de su constitución.

La actitud de la Comisión no parece basada exclusivamente en el citado apartado 1 del artículo 14, ya que para determinadas ayudas también tiene en cuenta un cuarto año. De hecho, con el transcurso de los años, la Comisión ha aceptado una cierta flexibilidad de las normas, habida cuenta de las dificultades de aplicación que presentaban las disposiciones reglamentarias.

4. Para situar el texto del Reglamento aplicable debo señalar que en 1978 [4] se insertó en el Reglamento (CEE) nº 1035/72 un nuevo apartado 1 *bis* del artículo 14. [5] Dicho apartado 1 *bis* del artículo 14 prevé un sistema de ayudas cuyos importes se determinan de manera diferente: no a *tanto alzado* con arreglo a la producción comercializada por los productores asociados antes de su adhesión, sino con arreglo a la producción comercializada a la que se extiende la acción de la organización de productores de que se trate, sin poder exceder de los *gastos reales* de constitución y funcionamiento administrativo de la misma. Una segunda diferencia con el apartado 1 del artículo 14 es que, según el párrafo 2 del apartado 1 *bis*, «*el pago* del importe de estas ayudas se llevará a cabo durante el período de los siete años siguientes a la fecha de *constitución*» (la cursiva es mía). Durante la vista, un representante de la Comisión manifestó que el nuevo sistema del apartado 1 *bis* del artículo 14 sólo se utiliza en Francia, mientras que el sistema anterior del apartado 1 del artículo 14, que aquí nos ocupa, únicamente se utiliza en Italia. Francia e Italia son pues los únicos Estados miembros en los que sólo se utiliza uno de ambos sistemas.

5. Tampoco puedo dejar de referirme al Reglamento (CEE) nº 3284/83 del Consejo, de 14 de noviembre de 1983. [6] Dicho Reglamento parte de la base de que el sistema del apartado 1 *bis* del artículo 14, que limita las ayudas a los gastos reales de constitución y funcionamiento administrativo, es el único que se mantendrá con carácter definitivo. [7] El sistema del apartado 1 del artículo 14 únicamente seguirá en vigor du-

4 — Reglamento (CEE) nº 1154/78 del Consejo, de 30 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1035/72 por el que se establece la organización común de mercado en el sector de frutas y hortalizas (DO 1978, L 144, p. 5; EE 03/14, p. 71).

5 — Citado en el informe para la vista al resumir el escrito del Ministro italiano, de 18 de julio de 1986.

6 — Por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1035/72 sobre organización común de mercado en el sector de frutas y hortalizas (DO 1983, L 325, p. 1; EE 03/29, p. 112).

7 — Tercer considerando del preámbulo.

rante un período limitado. En el nuevo artículo 14 redactado conforme establece el Reglamento (CEE) nº 3284/83, el sistema del primitivo apartado 1 *bis* del artículo 14 pasa a figurar en el apartado 1, mientras que el apartado 2 contiene lo dispuesto en el primitivo apartado 1 del artículo 14.

Existen asimismo otras modificaciones de contenido que son de importancia a los efectos del caso de autos. En primer lugar, la letra c) del apartado 1 del artículo 13 añade un requisito adicional para la concesión de ayudas a una organización, que consiste en su reconocimiento, y el apartado 2 del artículo 13 establece determinadas normas que los Estados miembros deben cumplir en materia de reconocimiento. En segundo lugar, ambas disposiciones determinan la fecha en que empieza a correr el plazo de *pago*, fijándola precisamente en la fecha del *reconocimiento*.

Las alegaciones de las partes

6. En el escrito de interposición del recurso el Gobierno italiano expone tres motivos con carácter principal y añade otro más con carácter subsidiario. El primer motivo se refiere a la motivación de la Decisión impugnada, que se califica de insuficiente. El segundo motivo, con mucho el de mayor importancia, invoca la infracción y aplicación indebida del citado artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 en relación con el mencionado artículo 36 del mismo Reglamento. En esencia dicho motivo consiste en que la Comisión considera, erróneamente, que el artículo 14 establece un plazo de pago, concepto distinto del de concesión de las ayudas. El tercer motivo que invoca el Gobierno italiano con carácter principal se funda en la causa de nulidad. Este motivo no va a ser objeto de un examen particular, dado que en gran medida coincide con el segundo motivo, y por lo demás forma parte del motivo subsidiario.

Este motivo subsidiario consiste en afirmar que, aun en el caso de que la Decisión impugnada no estuviera viciada por establecer un plazo perentorio para el pago de las ayudas, dicho plazo debería correr desde el reconocimiento de la organización y no desde su constitución, en virtud de la confianza legítima que la Comisión había suscitado en el escrito nº 12.060 dirigido a Italia el 30 de julio de 1980. Para asumir como punto de partida el reconocimiento de la organización en vez de su constitución, el Gobierno italiano se basa, asimismo, en un argumento «sistemático»: en otros sistemas similares de ayudas a las organizaciones de productores agrarios,[8] así como en el nuevo sistema aludido en el punto 5, se parte invariablemente de la fecha de reconocimiento como fecha de referencia.[9]

En la vista se ha puesto de manifiesto que la Comisión reconoce el carácter fundado de la alegación subsidiaria. Por consiguiente, salvo en la conclusión, no volveré a referirme a dicha alegación subsidiaria.

8 — Véanse, en particular, la normativa del sector del lúpulo (que la Comisión ha citado en la fase escrita) [Reglamento (CEE) nº 1696/71 del Consejo, de 26 de julio de 1971 (DO 1971, L 175, p. 1), artículo 8], la del sector de la pesca [Reglamento (CEE) nº 100/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976 (DO 1976, L 20, p. 1), párrafo 2 del apartado 1 del artículo 6] y la normativa de diversos sectores en tres Estados miembros que regula conjuntamente el Reglamento (CEE) nº 1360/78 (DO 1978, L 166, p. 1; EE 03/14, p. 125) artículo 10.

9 — En estos casos, efectivamente, el Derecho comunitario prevé un procedimiento de reconocimiento (véase el punto 5 de estas conclusiones). Además el «argumento sistemático» en relación con el artículo 14 puede llevar a un razonamiento a contrario. Por otra parte el sistema aplicado por Francia en este sector partía, en su forma primitiva, de la fecha de *constitución*. Véase el punto 4 de estas conclusiones.

La alegación de motivación insuficiente

7. En su primer motivo, el Gobierno italiano considera insuficiente la motivación de la Decisión impugnada, aunque en el penúltimo considerando de ésta se hace referencia a la nota nº 61.000 de la Comisión, de 17 de julio de 1987, por la que la Comisión puso fin formalmente al intercambio de correspondencia con el Gobierno italiano.

La Comisión replica a este motivo remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que considera suficiente una sucinta motivación de una Decisión relativa al FEOGA siempre que el Gobierno de que se trata haya estado estrechamente vinculado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y sepa, por consiguiente, las razones en cuya virtud la Comisión no imputó con cargo al FEOGA la cantidad debatida. [10]

8. A mi juicio, la jurisprudencia citada [11] por la Comisión es decisiva en este asunto y por consiguiente el motivo del Gobierno italiano no puede prosperar. En una reciente sentencia de 24 de marzo de 1988 el Tribunal de Justicia ha reconocido que el texto de las Decisiones relativas al FEOGA no debe contener *in extenso* todos los motivos y fundamentos. [12]

10 — Sentencia de 14 de enero de 1981 (Alemania/Comisión, 819/79, Rec. 1981, p. 21), apartados 19 a 21.

11 — En el mismo sentido la sentencia de 27 de enero de 1981 (Italia/Comisión, 1251/79, Rec. 1981, p. 205), apartados 20 y 21.

12 — Sentencia en el asunto 347/85 (Reino Unido/Comisión, Rec. 1988, p. 1749), apartados 59 y 60; véase asimismo el punto 78 de las conclusiones del Abogado General Sr. Mischo, presentadas el 1 de octubre de 1987, en el mismo asunto.

La infracción del artículo 14

9. El segundo motivo de Italia, relativo a la infracción del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1035/72, tiene dos facetas. En primer lugar afirma que el artículo 14 no establece plazo alguno para el pago, que no es lo mismo que la concesión, de la ayuda. El período de tres años que figura en el artículo constituye únicamente, según el Gobierno italiano, una referencia para calcular el importe de la ayuda. En segundo lugar, significa que, aunque lo más adecuado es que el pago tenga lugar lo antes posible, ello no significa que deba efectuarse en un plazo determinado de, por ejemplo, tres años, ya que un pago posterior contribuiría igualmente al logro de los objetivos de la normativa comunitaria.

Al imponer el cumplimiento estricto de un plazo de pago que no está previsto por las normas comunitarias, la Comisión, a juicio del Gobierno italiano, interpretó y aplicó erróneamente dichas normas.

No obstante, el representante del Gobierno italiano confirmó en la vista que debe tomarse en consideración un plazo razonable para el pago de las ayudas. Ello constituye un reconocimiento importante para el enjuiciamiento del presente asunto, como después se verá.

10. La Comisión expone cuatro argumentos frente al motivo fundado en la infracción del artículo 14. En primer lugar, a su juicio, únicamente es posible lograr los objetivos del Reglamento (CEE) nº 1035/72, a saber, estimular la constitución de organizaciones de productores y facilitar su funciona-

miento, si dichas ayudas se abonan con la mayor rapidez posible, en la fase inicial de la existencia de tales organizaciones.

En segundo lugar, la Comisión señala que en la aplicación práctica de la normativa tuvo ciertamente en cuenta las dificultades que Italia encontró para cumplir el plazo de pago en los tres años posteriores a la constitución. La flexibilidad de la Comisión consistió, por lo que respecta a las ayudas correspondientes al tercer año de funcionamiento, en permitir su pago durante el cuarto año y, en cuanto a las ayudas correspondientes a los dos primeros años, admitir que fueran abonadas el tercer año. La Comisión admitió, en general, dicha actitud flexible en su escrito nº 12.060, de 30 de julio de 1980, redactado tras varios años de experiencia con el sistema y después de las dificultades que surgieron en Italia con motivo de su aplicación.

El tercer argumento que invoca la Comisión es que su política de reembolsar únicamente las ayudas pagadas dentro de los tres o los cuatro años posteriores a la constitución de la organización se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los «plazos razonables» *(traducción provisional)*.[13] Más en concreto, la Comisión señala que la tesis de Italia, que implicaría conceder ayudas con fondos comunitarios a determinadas organizaciones siete u ocho años después de su constitución, supone un plazo irrazonable.

El cuarto argumento invocado por la Comisión para refutar la alegada infracción del artículo 14 es el principio de igualdad de trato de los Estados miembros[14] y de los operadores económicos de los diversos Estados miembros,[15] alegación que pierde gran parte de su valor al haber aclarado en la vista el representante de la Comsión que el sistema únicamente se aplica de dicha forma en Italia (véase *supra*, punto 4).

La facultad de precisar las normas en la relación «interadministrativa»

11. La cuestión planteada por el Gobierno italiano atañe a la competencia de la Comisión como gestora del FEOGA[16] para delimitar de manera informal el plazo de un pago previsto en un Reglamento del Consejo. Se trata, en otras palabras, de una competencia de interpretación o, mejor dicho, de una competencia de desarrollo que corresponde a la Comisión, como encargada de la ejecución de una política, que se distingue de la competencia ejecutiva propiamente dicha en que se limita a completar o complementar[17] la disposición legal aplicable. Examinaré brevemente la naturaleza y los límites de tal competencia.

13 — La Comisión se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982 (Alpha Steel, 14/81, Rec. 1982, p. 749), apartado 10, y a la sentencia de 21 de septiembre de 1983 (Deutsche Milchkontor, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. 1983, p. 2633), aludiendo probablemente al apartado 33, de poca relevancia a este respecto.

14 — Sentencia de 27 de mayo de 1981 (Essevi y Salengo, asuntos acumulados 142/80 y 143/80, Rec. 1981, p. 1413).

15 — Sentencia de 27 de febrero de 1985 (Italia/Comisión, 56/83, Rec. 1985, p. 713), en particular, apartado 31.

16 — Esta función administrativa está reconocida en el artículo 11 del Reglamento de base (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común (DO 1970, L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220).

17 — J. Scwarze, en *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, p. 425, describe el «Durchführungsrecht» de la Comisión como «ergänzende Rechtsetzung».

12. En primer lugar quiero señalar que, en el caso de autos, no se trata de la relación entre la Comisión y los operadores económicos —aunque lo que a continuación se dice puede valer también *mutatis mutandis* para tal relación— sino de la relación entre la Comisión como Administración comunitaria y las Administraciones nacionales encargadas de la ejecución del Derecho comunitario. Esta relación interadministrativa está regulada de forma meramente esquemática en el Derecho comunitario. [18] El Tribunal de Justicia ha indicado, sin embargo, que las lagunas más importantes deben colmarse con ayuda de dos principios generales. [19] Un primer principio general, deducido del artículo 5 del Tratado, acentúa la necesidad de una colaboración leal entre las autoridades comunitarias y nacionales en interés de una correcta aplicación del Derecho comunitario al servicio de los ciudadanos. [20] Un segundo principio, expresamente formulado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE, relativo a la política agraria, pone de relieve el principio de igualdad entre los operadores económicos en los diversos Estados miembros. [21] En la relación entre la Comisión y uno o varios Estados miembros no pueden existir circunstancias que den lugar a tal desigualdad de trato.

13. El principio de legalidad sirve también de punto de partida en el ámbito de las relaciones interadministrativas entre la Comisión y las Administraciones nacionales. La Comisión debe basarse en una disposición legal clara que le atribuya una competencia normativa de ejecución cuando establece reglas para los Estados miembros en materia de cuentas del FEOGA. En el caso de autos se trata del artículo 7 del Reglamento de base (CEE) nº 729/70 relativo a la financiación de la política agraria común, [22] que atribuye a la Comisión la facultad de «determinar las modalidades de aplicación de cada una de las acciones comunes». El artículo 36 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo, que constituye la base del presente litigio, establece, no obstante, excepciones a dicha regla en lo que respecta a las modalidades de aplicación de las ayudas a que se refiere el controvertido apartado 1 del artículo 14 de dicho Reglamento. El Consejo es la institución competente a este respecto, e hizo uso de tal facultad mediante el Reglamento (CEE) nº 449/69, de 11 de marzo de 1969, [23] adoptado sobre la base del Reglamento que precedió al Reglamento (CEE) nº 1035/72.

No obstante, el caso de autos se refiere, a mi juicio, no a la facultad de ejecutar el apartado 1 del artículo 14, sino más bien, como ya he señalado, a la facultad de precisar que tiene la Comisión, y que constituye de hecho una variante de la facultad de interpretar una disposición legal ambigua, en el presente caso (como se expondrá en el punto 14) el inciso del apartado 1 del artículo 14, que establece un plazo de tres

18 — En el vacío jurídico habitual en los sistemas jurídicos de tipo federal, como el de la República Federal de Alemania, se concede una gran atención a estas relaciones. Véanse, entre otros, Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: «Das Rechnungsabschlußverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?», *Europarecht* 1986, pp. 52 a 72; Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Se refiere, asimismo, a estos principios generales el apartado 17 de la sentencia de 21 de septiembre de 1983 (Deutsche Milchkontor, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. 1983, p. 2633). Para que se reconozca la necesidad de que los problemas no regulados específicamente en el Tratado sean resueltos con ayuda de normas que son comunes al Derecho de los Estados miembros, «so pena de denegación de justicia», quisiera remitirme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1957 (Algera y otros/Asamblea Común, asuntos acumulados 7/56 y 3 a 7/57, Rec. 1957, pp. 85 y ss., especialmente pp. 114 y 115) (Fundamentos de Derecho, A, III, párrafo 5).

20 — La exigencia de que un Estado miembro respete un «plazo razonable» puede deducirse del deber de colaboración leal expresado en el artículo 5 del Tratado CEE, tal como resulta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1971 (Países Bajos/Comisión, 59/70, Rec. 1971, p. 639) en relación con el artículo 86 del Tratado CECA, de tenor similar.

21 — Véase *supra*, nota 15.

22 — Ya citado en la nota 16.

23 — DO 1969, L 61, p. 2.

años para la concesión de las ayudas. En virtud de esta facultad de precisar, la Comisión puede —por supuesto, bajo el control del Tribunal de Justicia— completar disposiciones de Derecho comunitario, cuyo alcance general no se discute, por medio de comunicaciones interpretativas en forma de circulares, notas generales y similares. El hecho de que el Gobierno italiano reconozca la necesidad de semejante plazo, también para el pago de la ayuda (véase *supra*, punto 9), revela que, en el caso de autos, se trata de una de tales disposiciones cuyo alcance general no se discute, como por lo demás tampoco se discute la facultad de precisión de la Comisión.

Es evidente que tal facultad de precisión está sujeta a estrechos *límites*. Como toda competencia de interpretación, de la que constituye, como se ha dicho, una variante,[24] debe permanecer dentro de la finalidad de la disposición delimitada y no puede ser contraria a otras normas imperativas. Puede, y a veces incluso debe, ser utilizada, en particular en la relación entre la Administración comunitaria y las nacionales, para hacer que los Estados miembros respeten determinados principios generales del Derecho, como los antes citados (correcta y leal ejecución del Derecho comunitario en interés del ciudadano; igualdad de trato de los operadores económicos).[25] Por lo que respecta a la forma de ejercicio de la aludida facultad de precisión, no puede ir en contra de normas esenciales de procedimiento[26] y debe ejercitarse a través de instrucciones generales adoptadas en concertación con los interesados, comunicadas a éstos a su debido tiempo, que sean claras y que no se hayan adoptado de forma arbitraria.

Enjuiciamiento de la legalidad del plazo de pago establecido

14. En este contexto general examinaré, a continuación, el plazo concreto de pago establecido para Italia por la Comisión.

En un documento de trabajo, de 13 de diciembre de 1977, la Comisión exigió inicialmente que las ayudas a las organizaciones, para poder acogerse a la financiación comunitaria, debían no sólo concederse dentro de los tres años siguientes a la constitución de la organización, sino también ser pagadas dentro de dicho plazo. Tal exigencia era comprensible, habida cuenta de la finalidad de la ayuda en cuestión y de la redacción del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1035/72. Según dicho artículo, en efecto, esta clase de ayuda se orienta a la puesta en marcha, es decir, a la

24 — Se trata aquí de una variante, con caracter general, de la competencia de interpretación que corresponde a quien aplica una disposición legal. Es lógico que cuando se da una interpretación determinada con relación a varias personas, se las incluya a todas en un acto imperativo de alcance general.

25 — Aunque la interpretación del Derecho comunitario por parte de la Comisión no vincula a los órganos nacionales [véanse, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 1980 (Sucrimex, 133/79, Rec. 1980, p. 1299), apartados 16 y 22, y la de 10 de junio de 1982 (Interagra, 217/81, Rec. 1982, p. 2233, apartado 8], tiene sin embargo gran interés [véase la sentencia de 25 de noviembre de 1980 (Bélgica/Comisión, 820/79, Rec. 1980, p. 3537), apartados 13 y 15] y tiene un peso particular cuando es expresión de principios generales del Derecho que sí son vinculantes.

26 — Véase el ya citado apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 729/70 al que remite el artículo 36 del Reglamento (CEE) nº 1035/72. No se discute que la Comisión siguió el procedimiento que en él se establece (véase el último considerando del preámbulo de la Decisión impugnada) ni que se mantuvo constantemente en contacto con Italia por lo que respecta al plazo cuyo establecimiento se discute. De paso quiero señalar que los dos apartados del artículo 7 exigen la consulta al Comité del Fondo, pero que el artículo relativo a la sección «Orientación», en relación con la forma de las «modalidades» a que alude, está formulado con menos precisión que los artículos 2 a 5 que corresponden a la sección «Garantía». Esta circunstancia, a la que se añade la falta de jurisprudencia de este Tribunal sobre el artículo 7, se explica por el hecho, que también se da en el caso de autos, de que la sección «Orientación» reconoce con menor frecuencia un derecho a ayuda a los operadores económicos. Se trata con frecuencia de una relación puramente interadministrativa en la que está justificada una actitud más flexible.

constitución y las primeras actividades de tales organizaciones. Este objetivo únicamente puede alcanzarse si la ayuda no sólo se concede al principio, sino que además se pone efectivamente a disposición de la organización de que se trate. Estrictamente, la expresión «conceder ayudas» de la primera frase del apartado 1 del artículo 14 comprende ambas acciones: conceder las ayudas y pagar las ayudas. [27]

Cuando resultó evidente que la aplicación estricta de dicho plazo encerraba dificultades prácticas, la Comisión, en su escrito de 30 de julio de 1980 a las autoridades italianas, permitió una excepción a las normas comunitarias y de hecho prorrogó en un año más el plazo de pago (véase *supra*, punto 10). De este modo se tuvo en cuenta, como señaló el representante del Gobierno italiano durante la vista, el tiempo necesario para el tratamiento administrativo de los datos relativos a determinados miembros de las organizaciones que se hubieran afiliado hacia el final del período de tres años establecido para la concesión de las ayudas. [28]

El hecho de que la Comisión precisara en el sentido expuesto el plazo de pago, dando lugar con ello a una flexibilización de la interpretación literal de la norma ¿constituye un ejercicio ilícito de su competencia normativa respecto de los Estados miembros? Y en caso de respuesta afirmativa ¿no era irrazonable el plazo establecido? Estas son las cuestiones a las que ahora debo responder.

15. En cuanto a la primera cuestión, opino que la Comisión —cuando resultó evidente que no podía seguir manteniéndose una aplicación estricta del apartado 1 del artículo 14 debido a dificultades prácticas— podía, no obstante, adaptar de modo «informal» el plazo de pago. En efecto, ello me parece un ejemplo de lo que he denominado antes facultad de precisión, para cuyo ejercicio en el caso de autos la Comisión podía ampararse en uno de los citados principios generales. No tanto (aunque también) [29] en el principio de igualdad, ya que en la fase oral se ha hecho constar ante el Tribunal de Justicia que la normativa debatida sólo se aplica en Italia, como en el principio de la colaboración leal entre las Administraciones nacionales y la comunitaria para la correcta aplicación del Derecho comunitario en interés de los ciudadanos. Con arreglo a este principio, las Administraciones deben velar por que se logre lo mejor posible el objetivo de las normas comunitarias en materia de ayudas, que en el caso de autos son ayudas de puesta en marcha, y que sus beneficiarios estén lo antes posible en posesión de la ayuda concedida. Responde a ello el establecimiento de un corto plazo de pago. Es significativo que también el Gobierno italiano reconoce que es así, pese a que discute la duración del plazo.

Ciertamente es necesario, como se ha puesto de relieve en las consideraciones anteriores, que tal normativa «informal» en

27 — En un pasaje de la nota de 30 de julio de 1980, reproducido en el informe para la vista, la Comisión hablaba, en la versión italiana auténtica, de «la concessione» (la concesión) e «il pagamento» (el pago o abono), dos acciones cubiertas por el término «accordare» (conceder) de la primera frase del apartado 1 del artículo 14.

28 — Véase *supra*, en el punto 2, el modo de calcular la ayuda. La producción de los asociados durante los tres años civiles anteriores a su adhesión servía de referencia.

29 — En efecto el principio de igualdad no se desvirtúa totalmente por el hecho de que únicamente un Estado miembro aplique el sistema de que se trata. En la sentencia de 3 de mayo de 1978 (Töpfer, 112/77, Rec. 1978, p. 1019), apartado 20, el Tribunal de Justicia se refiere a la iguladad en materia agraria como «la evitación del nacimiento de situaciones provilegiadas» *(traducción provisional)*.

materia de plazo debe, en general, haberse adoptado de antemano tras ser discutida con las Administraciones interesadas y haberse comunicado a éstas a su debido tiempo. En este punto no puede hacerse reproche alguno a la Comisión. Ya en la mencionada nota de 13 de diciembre de 1977, comunicada a todos los Estados miembros interesados, se planteó la cuestión del pago puntual en términos generales, tratándose después con el Gobierno italiano.[30] En el escrito dirigido al Gobierno italiano el 30 de julio de 1980, basado en dicha nota, la Comisión dejaba tiempo suficiente para adaptarse a las normas establecidas en materia de plazo, normas cuya aplicación a otros Estados miembros que se hubieran encontrado en la misma situación *(quod non)* no se discute.

Carácter razonable del plazo

16. Queda aún la cuestión de si el plazo establecido por la Comisión tenía una duración razonable y si se fijó de manera no arbitraria. No corresponde, naturalmente al Tribunal de Justicia ponerse en el lugar de la Comisión para examinar dicha cuestión. Así pues me limitaré a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, por lo que respecta a la *duración* del plazo, ¿se concedió a Italia tiempo suficiente con el período de pago fijado en tres años (para los dos primeros años de funcionamiento) y en su caso cuatro años (para el tercero), después de la constitución de la organización? La respuesta a esta cuestión depende del tipo de investigación que el Estado miembro deba realizar para calcular la ayuda correspondiente a una organización concreta. Para ello, según el apartado 1 del artículo 14, se tiene en cuenta la producción comercializada por los productores asociados durante los tres años civiles anteriores al de su adhesión (véase el texto del apartado en el punto 2 de estas conclusiones, y el punto 14, donde se mencionan las dificultades prácticas derivadas de su aplicación). Considero que las cifras de cada productor asociado deben estar a disposición de todos ellos, si no en el momento de su adhesión, sí algo después, y que un año adicional (para ayudas correspondientes al primer año de funcionamiento, incluso dos años adicionales) constituye un plazo razonable para el examen administrativo de los expedientes. En cualquier caso, el Gobierno italiano no ha aportado elementos que pueden desvirtuar tal suposición.

En segundo lugar, por lo que respecta al *principio* del plazo, e independientemente de la cuestión de la confianza suscitada a que alude la alegación subsidiaria del Gobierno italiano, ¿obró la Comisión arbitrariamente —tras haber aceptado en su escrito de 30 de julio de 1980 que, sobre todo por razones de armonización con otras normativas,[31] es preferible la fecha de reconocimiento— al persistir pese a todo, en la fecha de constitución? Mi opinión es que no. Mientras el apartado 1 del artículo 14 no fuera modificado, lo cual sucedió después (véase *supra*, punto 5), la Comisión debió seguir manteniendo la fecha de constitución y dicho momento es asimismo decisivo para la liquidación de las cuentas del FEOGA. Tampoco puede, a mi juicio, reprocharse a la Comisión que —como ya se ha expuesto en el punto 14 de estas conclusiones— persiguiera una flexibilización de las normas legales a la vista de las dificultades prácticas encontra-

30 — Véase la referencia a un escrito del Ministro italiano competente, en el citado escrito de 30 de julio de 1980.

31 — Véase *supra*, nota 8.

das por Italia, ni puede verse en ello un proceder arbitrario. Considero que no pueden equipararse arbitrariedad y aplicación razonable de una disposición legal.

17. Finalmente quiero entrar también en la argumentación del Gobierno italiano cuando señala que determinados retrasos en el pago de la ayuda eran debidos a una investigación general de la Comisión o a las investigaciones decididas por el Gobierno italiano para comprobar que las organizaciones cumplían los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 14.

Esta alegación debe tomarse en serio, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la duda sobre si un gasto es conforme a Derecho implica que no sea financiado por el FEOGA.[32] Es evidente que los Estados miembros sólo desean conceder ayudas a empresas, en el caso de autos, organizaciones, que cumplan los requisitos de concesión establecidos en las disposiciones comunitarias, en el caso de autos el artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72.[33] De ahí el interés de la pregunta que el Tribunal de Justicia formuló a la Comisión, y sobre todo al Gobierno italiano, que consistía en indicar cómo la investigación informativa de la Comisión iniciada en 1981 habría podido impedir al Gobierno italiano pagar las ayudas.

La respuesta del Gobierno italiano se limita a una relación de organizaciones a las que, según dicho Gobierno, no habían podido pagarse puntualmente las ayudas a causa de la investigación que estaba realizando la Comisión. El Gobierno italiano añadía que conforme a los datos de la investigación pareció necesario disponer de más información sobre la actividad de las organizaciones, incluidas las que no eran objeto de investigación por parte de la Comisión. Dicha respuesta no contenía, sin embargo, indicación concreta alguna, sin aportar por tanto la prueba de que hubiera una interferencia perturbadora, y aún menos un comportamiento negligente o irresponsable de la Comisión, que impidiera a Italia desempeñar su función habitual de cumplir como es debido la política agraria común.

Me confirma en esta opinión el hecho de que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 28 de enero de 1986 (asunto 129/84),[34] afirmó que la decisión del Gobierno italiano de exigir un «reconocimiento» de las organizaciones interesadas por parte de los órganos nacionales, que incluyera la inscripción en un registro, no constituye una situación creada por el Derecho comunitario y por lo tanto no puede tener influencia alguna sobre la aplicación de éste.[35] El retraso imputable a la investigación del Gobierno italiano sobre dichos requisitos nacionales para el reconocimiento no puede pues, en ningún caso, ser tenido en cuenta.

32 — Sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión (11/76, Rec. 1979, p. 245), apartados 8 y 9, y Alemania/Comisión (18/76 Rec. 1979, p. 348), apartados 7 y 8. Véase, asimismo, la sentencia de 28 de enero de 1986 (Italia/Comisión, 129/84, Rec. 1986, p. 309), apartado 19.

33 — No está claro por qué podría constituir un obstáculo al pronto pago de las ayudas el controlar que las asociaciones cumplen los *requisitos de concesión* de las ayudas. Dado que tal control se refiere al funcionamiento de las *asociaciones*, puede tener lugar en cualquier momento, y ser llevado a cabo durante todo el año. Para un ejemplo de asunto relativo a dichos requisitos de concesión remito al Tribunal de Justicia a la sentencia citada en la nota 3.

34 — Sentencia de 28 de enero de 1986, citada *supra* en la nota 3, apartado 20.

35 — Distinto es lo que sucede en la situación vigente desde el 1 de junio de 1984, ya que el Derecho comunitario establece el reconocimiento de las asociaciones [Reglamento (CEE) nº 3284/83, aludido *supra* en el punto 5, en particular el apartado 2 del artículo 13].

Conclusión

18. Ya he mencionado (en el punto 6) que la Comisión ha reconocido la pretensión subsidiaria del Gobierno italiano. Tras este reconocimiento de principio, únicamente quedaba la cuestión de qué consecuencias concretas en cifras deben derivarse del mismo, o con otras palabras, hasta qué cantidad debe anularse la Decisión impugnada. En un escrito de 14 de junio de 1989 la Comisión comunicó que el examen de la documentación presentada por Italia le llevaba a aceptar íntegramente la cantidad de 158 524 650 LIT que dicha documentación ponía a su cargo.

Al haber llegado, en virtud de todo lo expuesto, a la conclusión de que debe desestimarse la pretensión principal del Gobierno italiano, propongo al Tribunal de Justicia que únicamente anule la Decisión impugnada C (87) 2027, de 5 de noviembre de 1987, por un importe de 158 524 650 LIT, y que, conforme al párrafo 1 del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, cada parte soporte sus propias costas.