CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 26 de septiembre de 2002 [1]

1. Mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, la República Italiana solicita la anulación parcial de la Decisión 2000/216/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). [2]

2. La República Italiana recurre la Decisión impugnada en la medida en que impone tres correcciones financieras de los gastos declarados con cargo a los ejercicios de 1995 a 1998. Dichos gastos se refieren a las restituciones a la exportación y a la venta de alcoholes de las existencias de intervención. Las correcciones impuestas son las siguientes:

— una corrección a tanto alzado del 5 % aplicada a la totalidad de los gastos relativos a las restituciones a la exportación correspondientes al período comprendido entre el 1 de octubre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998, en razón de la insuficiencia de los controles físicos efectuados sobre los productos, por un importe de 61.665.065.968 ITL;

— una corrección financiera de 2.957.721.060 ITL correspondiente al importe de las restituciones a la exportación concedidas por cantidades de aceite de oliva que no daban derecho a ellas, y

— una corrección financiera de 7.760.156.831 ITL correspondiente al importe de las garantías que hubieran debido ejecutarse en el marco de la venta de alcoholes en poder de los organismos de intervención.

3. Los motivos en que se basan las correcciones aplicadas se resumen en el Informe de Síntesis sobre los resultados de los controles de la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA por lo que respecta a las restituciones a la exportación, las frutas y hortalizas, las primas animales, las medidas agromedioambientales, la auditoría financiera, los cultivos herbáceos, el lino y el cáñamo. [3]

4. Antes de examinar los elementos específicos a cada una de las tres correcciones

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 67, p. 37 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

3 — Documento VI/10529/99, de 27 de octubre de 1999 (en lo sucesivo, «Informe de Síntesis»)(anexo 2 del recurso).

controvertidas (secciones II a IV), procede recordar las normas generales relativas a los controles de las operaciones financiadas por el FEOGA (sección I).

I. Marco jurídico general

5. El Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común,[4] establece, en sus artículos 2 y 3, que la Comunidad Europea debe financiar, con cargo a la Sección Garantía del FEOGA, las restituciones a la exportación a países terceros y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas concedidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

6. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 729/70, la Comisión ha de poner a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para que los servicios y organismos por ellos designados procedan, de conformidad con las normas comunitarias y con las legislaciones nacionales, al pago de tales restituciones e intervenciones. A tenor del artículo 5, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento, la Comisión ha de liquidar antes del final de año siguiente, sobre la base de las cuentas anuales, acompañadas de los documentos justificativos necesarios para su liquidación, las cuentas de los servicios y organismos de los Estados miembros.

7. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 establece que los Estados miembros han de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

8. En virtud del artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, a falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias deben ser costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros. Las sumas recuperadas han de pagarse a los servicios u organismos pagadores y ser descontadas por éstos de los gastos financiados por el FEOGA.

9. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, los Estados miembros tienen que poner a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del FEOGA y adoptar todas las medidas que puedan facilitar la realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno.

4 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

10. Conforme al apartado 2 de dicha disposición, los agentes facultados por la Comisión para las verificaciones sobre el terreno deben tener acceso a los libros y a cualquier documento de otro tipo que tenga relación con los gastos financiados por el FEOGA. A instancia de la Comisión y con el acuerdo del Estado miembro, las instancias competentes de dicho Estado miembro han de efectuar verificaciones o exámenes relativos a las operaciones citadas en el referido Reglamento. Pueden participar en ellos agentes de la Comisión.

11. A tenor de su artículo 1, apartado 1, el Reglamento (CEE) nº 4045/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía,[5] y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE,[6] se aplica al control de la realidad y de la regularidad de las operaciones directa o indirectamente comprendidas en el sistema de financiación por el FEOGA, Sección Garantía, sobre la base de los documentos comerciales de los beneficiarios o deudores, denominados «empresas». Con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 4045/89, los Estados miembros han de efectuar controles de los documentos comerciales de las empresas teniendo en cuenta el carácter de las operaciones que deban controlarse. Los apartados 2 y siguientes del referido artículo regulan las modalidades con arreglo a las cuales han de llevarse a cabo dichos controles.

12. En cuanto a las consecuencias financieras para la liquidación de cuentas de la Sección Garantía del FEOGA en caso de deficiencias de los controles efectuados por los Estados miembros, un grupo integrado por representantes de distintos servicios de la Comisión adoptó una serie de criterios[7] que fueron aprobados por la Comisión y comunicados a todos los Estados miembros en el marco del Comité de gestión del FEOGA, donde fueron acogidos favorablemente. Dichos criterios prevén tres tipos de correcciones a tanto alzado:

A) el 2 % de los gastos en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido menor;

B) el 5 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido notable;

5 — DO L 388, p. 18.

6 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1977 (DO L 172, p. 17; EE 03/12, p. 230).

7 — Documento nº VI/216/93, de 3 de junio de 1993 (en lo sucesivo, «Informe Belle»).

C) el 10 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA.»

13. El Informe Belle recuerda que es posible excluir el gasto en su totalidad y que, por consiguiente, en circunstancias excepcionales puede considerarse adecuado un tipo de corrección superior.

14. El 1 de julio de 1994, la Comisión adoptó la Decisión 94/442/CE. [8] Conforme a su artículo 1, apartado 1, letras b) y c), el Órgano de Conciliación intenta aproximar las posiciones divergentes de la Comisión y del Estado miembro de que se trate y, una vez finalizado su trabajo, elabora un informe sobre el resultado del intento de aproximación. En el artículo 1, apartado 2, letra a), se precisa que, en lo que respecta a la prosecución del procedimiento de liquidación de cuentas, la posición adoptada por el Órgano de Conciliación no prejuzga la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas y no afecta al derecho de recurso del Estado miembro de que se trate contra dicha decisión en virtud del artículo 230 CE.

8 — Decisión relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la Sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45).

II. Las restituciones a la exportación (controles físicos inadecuados)

A. *Contexto y marco jurídico*

15. Las restituciones a la exportación son ayudas abonadas a los exportadores comunitarios de determinados productos agrícolas para permitirles ser competitivos en los mercados de países terceros en los que los precios practicados son generalmente inferiores a los precios comunitarios. [9] El importe de las restituciones varía en función de varios elementos y, en particular, de la clasificación exacta de los productos en la nomenclatura para las restituciones [10] y del país de destino final. [11]

16. El sistema comunitario ofrece la posibilidad de prefinanciar las restituciones a la exportación. [12] En ese caso, la restitución se abona a la empresa beneficiaria, previo depósito de una garantía, cuando las mercancías se depositan en el control de

9 — Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1987 acompañado de las respuestas de las instituciones (DO 1988, C 316, p. 1, punto 4.20; en lo sucesivo, «Informe anual del Tribunal de Cuentas de 1987»).

10 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3846/87 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1987, por el que se establece la nomenclatura de los productos agrarios para las restituciones a la exportación (DO L 366, p. 1).

11 — Informe anual del Tribunal de Cuentas de 1987 (punto 4.22).

12 — Véanse los Reglamentos (CEE) nºs 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182), y 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1).

aduanas. Por regla general, esta operación se lleva a cabo en los locales de la empresa varios meses antes de la exportación efectiva. [13]

17. En estas condiciones se requieren controles estrictos para garantizar que los productos exportados se corresponden exactamente —por lo que respecta a la clasificación, el estado y el peso— con los productos que la empresa ha declarado. Se trata de garantizar asimismo que los productos declarados son efectivamente despachados para el consumo en el país de destino final y que las mercancías han sido efectivamente exportadas de conformidad con las normas comunitarias. [14]

18. En 1985 y en 1987, el Tribunal de Cuentas elaboró dos informes en los que señalaba la existencia de insuficiencias en los controles efectuados por determinados Estados miembros sobre los productos agrícolas por los cuales se habían concedido restituciones u otros importes en el momento de la exportación. [15]

19. Con el fin de subsanar estas deficiencias, el 12 de febrero de 1990 el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 386/90 relativo al control de las exportaciones de productos agrícolas que se beneficien de una restitución o de otros importes. [16] Este Reglamento tiene por objeto mejorar y armonizar las medidas adoptadas por los Estados miembros, estableciendo un sistema de control comunitario. [17] Sus disposiciones de aplicación se encuentran en el Reglamento (CEE) nº 2030/90 de la Comisión, de 17 de julio de 1990. [18]

20. En el artículo 2 del Reglamento nº 386/90 se establece que los Estados miembros deben proceder a dos tipos de controles sobre los productos agrícolas:

— un control físico de las mercancías con ocasión del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación y antes de la concesión de la autorización para exportar mercancías, basado en los documentos presentados en apoyo de la declaración de exportación, y

— un control documental del expediente de la solicitud de pago de las restituciones a la exportación.

21. Según el artículo 3 de dicho Reglamento, el control físico debe efectuarse mediante sondeo y de manera frecuente e inopinada. En cualquier caso, debe «reali-

13 — Informe anual del Tribunal de Cuentas de 1987 (punto 4.23).

14 — *Ibidem* (punto 4.24).

15 — Véanse el Informe especial del Tribunal de Cuentas sobre el sistema de pago de las restituciones agrícolas a la exportación (controles de las exportaciones de productos agrícolas) (DO 1985, C 215, p. 1) y el Informe anual del Tribunal de Cuentas de 1987 (puntos 4.20 y ss.).

16 — DO L 42, p. 6.

17 — Cuarto considerando.

18 — Reglamento por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 386/90 (DO L 186, p. 6).

zarse al menos sobre una muestra representativa del 5 % de las declaraciones de exportación que son objeto de una solicitud [de pago vinculado a las operaciones de exportación]». El porcentaje del 5 % se aplica a cada despacho de aduana, por año natural y por sector de productos.

22. Por otro lado, en el artículo 3, apartado 3, se dispone que, cuando la concordancia entre la mercancía y su denominación en la nomenclatura de las restituciones no parezca evidente tras un simple examen visual del producto y su clasificación o su calidad exija un conocimiento muy preciso de sus componentes, las autoridades aduaneras deben comprobar dicha denominación según la naturaleza del producto a través de todos los sentidos o por medio de medidas físicas que pueden ir hasta análisis en laboratorios especialmente equipados al efecto.

23. Por lo que respecta al control documental, en el artículo 4 del Reglamento nº 386/90 se dispone que los organismos pagadores procederán, sobre la base de los expedientes de las solicitudes de pago y de otras informaciones disponibles, a efectuar un control documental de todos los elementos de dichos expedientes que justifiquen la concesión del importe en cuestión.

24. En 1992 y en 1993, la Comisión realizó varias auditorías en los Estados miembros con objeto de comprobar las condiciones de aplicación de los controles previstos en los Reglamentos nºs 386/90 y 2030/90.[19] Habida cuenta de las insuficiencias detectadas, el 14 de enero de 1994 la Comisión envió un escrito solicitando a las autoridades nacionales que adoptaran las medidas correctivas necesarias antes del 1 de julio de 1994.[20] Como medidas exigidas, en dicho escrito se mencionan las siguientes modalidades:

«[...]

e) *Presentación de los productos*

Si un agente de aduanas no está presente en el momento de cargarse las mercancías, éstas serán cargadas de modo que sea posible efectuar el control sin dificultades, en defecto de lo cual las mercancías deberán ser descargadas en su totalidad.

[...]

19 — Véase el Informe complementario sobre la aplicación del Reglamento nº 386/90 (DO 1993, C 218, p. 14).

20 — Escrito nº VI/2705 de la Comisión, de 14 de enero de 1994 (anexo 3 del escrito de contestación). Sobre este particular, véanse asimismo las observaciones contenidas en el Informe de Síntesis (pp. 3 y 4),

g) *Controles físicos efectivos*

Los controles físicos serán de índole cuantitativa y cualitativa.

El peso deberá controlarse a fin de que el inspector se asegure de que la cantidad total declarada es correcta.

El control cualitativo deberá efectuarse tomando y analizando muestras, a no ser que un examen visual sea suficiente para determinar que la calidad es conforme con la descripción indicada [...].

h) *Informes sumarios sobre los controles*

Los informes sumarios sobre los controles mencionarán las medidas adoptadas para controlar la cantidad total, la naturaleza y las características del producto declarado.»

25. En 1995, la Comisión integró las medidas previstas en el escrito nº VI/2705 en el Reglamento (CE) nº 2221/95, de 20 de septiembre de 1995.[21] Este texto sustituyó al Reglamento nº 2030/90 a partir del 1 de enero de 1996, y contiene las modalidades que deben respetarse para proceder a los controles físicos de los productos agrícolas.

26. Así, en el artículo 5 se define el control físico como la «comprobación de la concordancia entre las declaraciones de exportación, incluidos los documentos que se presenten como justificantes de aquélla, y la mercancía respecto a la cantidad, naturaleza y características de ésta». En el apartado 2 de dicho artículo se prohíbe considerar como un control válido un control que haya sido comunicado con antelación al exportador de manera expresa o tácita.

27. El artículo 7 impone a todas las oficinas de aduanas la obligación de tomar las medidas necesarias para comprobar que se ha alcanzado el porcentaje del 5 % previsto por el Reglamento nº 386/90. Asimismo, en él se dispone que todo control físico debe ser objeto de un informe detallado elaborado por el funcionario competente que lo haya efectuado.

28. Por último, el anexo del Reglamento nº 2221/95 establece los métodos concretos

21 — Reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 386/90 (DO L 224, p. 13).

para proceder al control físico de los productos agrícolas. En el punto 2, letra a), se precisa:

— en caso de que el exportador declare mercancías envasadas en sacos, latas o botellas, la oficina de aduanas debe contar el número total de sacos, cajas o botellas y controlar la naturaleza y las características mediante muestras representativas;

— en caso de que el exportador utilice paletas cargadas con cajas (o latas), la oficina de aduanas debe seleccionar paletas representativas y comprobar que lleven el número de cajas (o de latas) declaradas. Asimismo debe seleccionar un número de cajas (o latas) representativo de esas paletas y comprobar si el número de botellas (o de unidades) declarado en las cajas representativas resulta exacto.

B. *Hechos*

29. Para hacer frente a un riesgo creciente de fraudes y de irregularidades en el ámbito de las restituciones a la exportación, desde 1996 la Comisión ha reforzado sus inspecciones en los Estados miembros por lo que respecta a los controles practicados por las autoridades aduaneras. Según la Comisión, las inspecciones efectuadas en Italia permitieron detectar la existencia de errores sistemáticos en los procedimientos seguidos por las autoridades aduaneras.

30. Basándose en los resultados de controles documentales y de controles sobre el terreno llevados a cabo con ocasión de dos inspecciones (una inspección realizada entre el 15 y el 19 de abril de 1996 en los puestos de aduanas de Treviso, de Trieste, de Fernetti y de Como y una inspección realizada entre el 2 y el 6 de diciembre de 1996 en los puestos de Terni, de Pisa, de Livorno y de Viareggio), la Comisión consideró que las autoridades italianas no respetan las disposiciones de los Reglamentos n^{os} 386/90 y 2221/95 relativas a los controles físicos de los productos agrícolas.

31. En primer lugar, la Comisión critica el carácter parcial de los controles físicos. Esta imputación se refiere a los procedimientos denominados «de exportación directa», es decir, a los procedimientos en los cuales los productos son directamente controlados en los puestos de aduanas en el propio medio de transporte. [22] La Comisión considera que, en ese caso, los controles físicos son insuficientes, ya que sólo se efectúan una vez que las mercancías están cargadas en los camiones. De este modo, en dos casos observados en Treviso y en Pisa, los agentes de la Comisión

22 — Véase el Informe del Órgano de Conciliación de 11 de enero de 2000, punto 10 (anexo A9 del escrito de interposición del recurso; en lo sucesivo, «Informe del Órgano de Conciliación»).

comprobaron que los controles se llevaban a cabo sin ninguna pretensión seria de comprobar la totalidad de la carga, ya sea mediante la descarga de la mercancía, ya abriendo un pasillo en el interior de los contenedores examinados. Además, la Comisión afirma que el porcentaje del 5 % establecido en el Reglamento nº 386/90 no se alcanzó en algunas de las oficinas de aduanas (en Treviso). Por último, también se cuestiona el carácter general e impreciso de las actas relativas a los controles físicos.

32. En segundo lugar, la Comisión critica la inexistencia de controles inopinados. Esta imputación se refiere a los procedimientos denominados «fuera de circuito» y «simplificados».

El procedimiento «fuera de circuito» es un procedimiento mediante el cual el operador entrega la declaración de exportación a la oficina de aduanas, mientras que las mercancías permanecen en los locales de la empresa.[23] En ese caso, la Comisión comprobó (en Pisa, en Viareggio y en Terni) que las modalidades de los controles físicos no permitían asegurar el efecto sorpresa. Resultó que, cuando las autoridades aduaneras decidían efectuar un control (en un 5 % de los casos), el agente se desplazaba junto con el exportador al lugar de control, lo que permitía a este último advertir a la sociedad. En los demás casos (95 %), el exportador devolvía a la empresa la declaración de exportación sabiendo que no iba a efectuarse ningún control, lo que le permitía modificar o sustituir ulteriormente las mercancías declaradas.

El procedimiento «simplificado» es un procedimiento mediante el cual el exportador envía un aviso de carga a la oficina de aduanas y los agentes controlan los productos y los documentos pertinentes en los locales de la empresa.[24] En ese caso, la Comisión comprobó (en Terni) que las modalidades de control no permitían asegurar el efecto sorpresa, ya que, en caso de control, el exportador era informado con antelación por las autoridades aduaneras.

33. En estos dos procedimientos, el riesgo de manipulación y de sustitución de las mercancías se ve agravado, según la Comisión, por el hecho de que es el propio exportador el que envía la declaración de exportación al organismo pagador, una vez que esta declaración ha sido aceptada por las autoridades aduaneras.

34. La Comisión informó a las autoridades italianas de sus comprobaciones mediante escritos de 23 de enero y de 18 de septiembre de 1997. El 9 de julio de 1999, publicó sus conclusiones oficiales y propuso una corrección del 5 % de los gastos efectuados en relación con todos los productos por los cuales se habían concedido restituciones a la exportación entre el 1 de octubre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998. En su Informe, el Órgano de Conciliación consideró que, pese a determinadas incertidumbres, la argumentación de la Comisión parecía estar justificada. En consecuencia, ésta impuso la corrección propuesta, por un importe de 61.665.065.968 ITL.

23 — *Idem.*

24 — Véanse el Informe del Órgano de Conciliación (punto 10) y el Informe de Síntesis (p. 52).

C. *El recurso*

35. La República Italiana impugna la corrección del 5 % que le fue impuesta en relación con las restituciones a la exportación. En apoyo de su recurso, invoca cuatro series de argumentos:

— violación del principio de contradicción y de los derechos de defensa;

— no representatividad de las oficinas de aduanas controladas;

— negación de las irregularidades y de las negligencias imputadas a las autoridades italianas, e

— impugnación del importe de la corrección.

36. Examinaré sucesivamente cada una de estas alegaciones.

1. Sobre la violación del principio de contradicción y de los derechos de defensa

37. La República Italiana sostiene que la corrección aplicada es ilegal debido a que los controles de la Comisión fueron efectuados violando el principio de contradicción y los derechos de defensa. En efecto, la Comisión sólo informó al Gobierno italiano de los resultados de sus controles mucho tiempo después de éstos, sin formular críticas precisas hacia los funcionarios de aduanas y sin que estos últimos tuvieran la oportunidad de expresar su punto de vista. Del mismo modo, los agentes de la Comisión omitieron redactar actas contradictorias describiendo las operaciones efectuadas y los resultados de los controles.

38. A este respecto, recordaré que las decisiones finales y definitivas sobre la liquidación de las cuentas del FEOGA son adoptadas por la Comisión al término de un procedimiento específico. Este procedimiento está definido por el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995. [25]

39. En el artículo 8, apartado 1, se dispone que si, a raíz de un control, la Comisión considera que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria está obligada a comunicar sus con-

25 — Reglamento por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6).

clusiones al Estado miembro de que se trate y a indicar las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de las citadas normas, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir de la financiación comunitaria. El Estado miembro dispone de un plazo de dos meses para responder a la Comisión. Transcurrido dicho plazo, ésta debe convocar una reunión bilateral en la que las partes procuren llegar a un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse. Al término de dicha reunión, la Comisión está obligada a comunicar formalmente sus conclusiones al Estado miembro de que se trate.

40. Por otro lado, el artículo 8, apartado 2, prohíbe a la Comisión adoptar una decisión de exclusión de determinados gastos antes de haber examinado el informe elaborado por el Órgano de Conciliación en aplicación de la Decisión 94/442.

41. A tenor de una reiterada jurisprudencia, [26] el Tribunal de Justicia considera que este procedimiento contradictorio ofrece a los Estados miembros todas las garantías necesarias para exponer eficazmente su punto de vista. En consecuencia, este procedimiento es capaz de garantizar el respeto del principio de contradicción y de los derechos de defensa.

42. Pues bien, en el presente caso la Decisión impugnada fue adoptada de conformidad con el procedimiento que se ha descrito.

43. En efecto, la Comisión comunicó a las autoridades italianas los resultados de sus inspecciones del 15 al 19 de abril de 1996 y del 2 al 6 de diciembre de 1996 mediante escritos de 23 de enero de 1997 (por lo que respecta a la primera de dichas inspecciones) [27] y de 18 de septiembre de 1997 (por lo que respecta a la segunda inspección). [28] Las autoridades italianas respondieron a la Comisión mediante escritos de 13 de marzo de 1997 [29] y de 10 de noviembre de 1997. [30] A raíz de este intercambio de correspondencia, el 23 de noviembre de 1998 la Comisión [31] instó a las autoridades italianas a participar en una reunión bilateral a efectos del artículo 8 del Reglamento nº 1663/95. Acto seguido, comunicó formalmente sus conclusiones a las autoridades italianas mediante el escrito nº VI/36257 de 9 de julio de 1999. [32] El 6 de agosto de 1999, [33] la República Italiana recurrió al Órgano de Conciliación, que presentó su informe el 11 de enero de 2000. [34] En la Decisión impugnada se indica expresamente que la Comisión impuso la corrección controvertida tras haber examinado el Informe del Órgano de Conciliación. [35]

26 — Véanse, en particular, las sentencias de 17 de octubre de 1991, Alemania/Comisión (C-342/89, Rec. p. I-5031), apartado 18, e Italia/Comisión (C-346/89, Rec. p. I-5057), apartado 18; de 29 de mayo de 1997, Francia/Comisión (C-69/94, Rec. p. I-2599), apartado 30, y de 29 de enero de 1998, Grecia/Comisión (C-61/95, Rec. p. I-207), apartado 39.

27 — Escrito nº VI/03882 (anexo A1 del escrito de interposición del recurso).

28 — Escrito nº VI/35984 (anexo A3 del escrito de interposición del recurso).

29 — Anexo A2 del escrito de interposición del recurso.

30 — Anexo A4 del escrito de interposición del recurso.

31 — Escrito nº VI/44393 (anexo A5 del escrito de interposición del recurso).

32 — Anexo A6 del escrito de interposición del recurso.

33 — Escrito del Direttore generale del Ministero delle Finanze (Director General del Ministerio de Hacienda) italiano (anexo A7 del escrito de interposición del recurso), completado mediante un escrito de 3 de noviembre de 1999 (anexo A8 del escrito de interposición del recurso).

34 — Anexo A9 del escrito de interposición del recurso.

35 — Véase el tercer considerando.

44. De estos elementos se desprende que la imputación basada en una violación del principio de contradicción y de los derechos de defensa no puede acogerse. Por el contrario, dichos elementos demuestran que la Comisión respetó escrupulosamente el procedimiento establecido en el Reglamento nº 1663/95 y que, en cada fase del procedimiento, las autoridades italianas tuvieron la posibilidad de exponer su punto de vista. De este modo, la República Italiana pudo presentar ante la Comisión las observaciones que los funcionarios de aduanas consideraron útil formular por lo que respecta al desarrollo de los controles. Asimismo, pudo criticar el contenido de las actas elaboradas por los agentes de la Comisión.

45. En todo caso, las imputaciones específicas formuladas por el Gobierno italiano no me parecen fundadas.

46. Por lo que respecta a la comunicación tardía de las comprobaciones de la Comisión, de los autos [36] se desprende que transcurrió un plazo de siete meses entre los controles y la comunicación de los resultados a las autoridades italianas. Ahora bien, en contra de lo que sostiene la República Italiana un plazo como ése no puede considerarse excesivo.

47. En efecto, la extensión de dicho plazo no puede apreciarse de manera abstracta, sin tener en cuenta el contexto en el que se inscribe el asunto. Sobre este particular, los elementos obrantes en autos [37] indican que los controles efectuados por la Comisión se inscribían en el marco de una investigación general llevada a cabo en la totalidad de los Estados miembros en 1996 y en 1997. Esta investigación tenía por objeto evaluar las medidas adoptadas para garantizar los controles físicos y documentales exigidos por los Reglamentos nºs 386/90 y 2221/95 en el ámbito de las restituciones a la exportación. Es evidente que los resultados de una investigación como ésa son más lentos y difíciles de obtener que los resultados de auditorías puntuales. En consecuencia, el plazo controvertido está perfectamente justificado por la naturaleza y la amplitud de las operaciones de control llevadas a cabo por los servicios de la Comisión.

48. En todo caso, recordaré que, en otros asuntos, el Tribunal de Justicia ya ha considerado que el transcurso de un plazo de un año y medio entre los controles efectuados por la Comisión y la comunicación de los resultados de los controles no era motivo suficiente para dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada. [38] Habida cuenta de estos diferentes elementos, debe desestimarse la imputación basada en el retraso en la transmisión de los resultados de los controles.

49. La segunda imputación, relativa a la falta de críticas, tampoco puede acogerse. El examen de los autos pone de manifiesto que, en sus diversas comunicaciones, [39] la

36 — Punto 43 *supra*.

37 — Véanse el Informe de Síntesis (pp. 13 a 17) y el Informe del Órgano de Conciliación (punto 17).

38 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartados 67 y ss.

39 — Véanse, en particular, los documentos citados en el punto 43 *supra*, a saber, los escritos nºs VI/03882, VI/35984 y VI/36257, antes citados.

Comisión formuló críticas precisas hacia las autoridades aduaneras italianas. Estas críticas son precisamente las que discuten las partes en el marco del tercer motivo de anulación. [40]

50. Por último, el motivo relativo a la inexistencia de actas contradictorias no puede dar lugar, por sí mismo, a la anulación de la Decisión impugnada. Esta imputación se refiere a la cuestión de si la Comisión justificó correctamente su decisión de excluir los gastos controvertidos de la financiación comunitaria. En consecuencia, debe examinarse de manera concreta en el marco de las alegaciones que tienen por objeto la realidad de las irregularidades o de las negligencias imputadas a las autoridades italianas. Por tanto, el Tribunal de Justicia debe reservar su decisión sobre este particular siempre que el examen de los motivos y alegaciones de las partes no haga necesario considerar las actas controvertidas.

51. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de anulación.

2. Sobre la no representatividad de las oficinas de aduanas controladas

52. Mediante su segundo motivo, la República Italiana sostiene que los puestos de aduanas que fueron objeto de las inspecciones de la Comisión no son suficientemente representativos. Recuerda que, cada año, recibe aproximadamente 80.000 solicitudes de restituciones a la exportación.

53. Sobre este particular, los autos contienen los siguientes elementos.

54. Las oficinas de aduanas que fueron objeto de los controles llevados a cabo en 1996 (Terni, Pisa, Livorno, Viareggio, Treviso, Trieste, Fernetti y Como) realizaron el 27 % del total de las restituciones a la exportación registradas en Italia durante 1995. [41]

En 1994 y en 1995, el puesto de aduanas de Como fue la oficina más importante por lo que respecta al número de declaraciones de exportación presentadas. [42] El puesto de Treviso es la principal oficina de la región de Venecia, a saber, la región que realizó el mayor número de pagos de restituciones a la exportación en Italia en 1994. [43] Trieste, por su parte, se encontraba entre las cinco regiones más importantes en términos de pagos de restituciones a la exportación en Italia en 1994. [44] Su puesto de aduanas es asimismo la principal oficina por lo que respecta a las declaraciones a la exporta-

40 — Véanse los puntos 59 y ss. *infra*.

41 — Escrito de contestación (punto 31).

42 — Informe de Síntesis (p. 53).

43 — *Idem*.

44 — *Idem*.

ción hacia la República de Eslovenia y hacia otros países del Este.[45] Por último, Trieste, Terni, Pisa y Viareggio constituyen las principales oficinas de aduanas de la región de Florencia.

55. Por otro lado, la Comisión subraya que veló por distribuir sus controles entre los diferentes procedimientos de despacho de aduanas aplicados en Italia, a saber, las exportaciones directas, los procedimientos fuera de circuito y los procedimientos simplificados.[46]

56. En estas circunstancias, considero que la Comisión ha aportado elementos sólidos para justificar el carácter representativo de las oficinas de aduanas italianas que controló en 1996.

57. Ahora bien, en ningún momento del presente procedimiento el Gobierno italiano ha cuestionado estos diferentes elementos. Por lo demás, tampoco ha comunicado al Tribunal de Justicia ninguna cifra sobre este particular.

58. En estas circunstancias, la segunda imputación, basada en la no representatividad de los puestos de aduanas controlados, debe por tanto ser desestimada.

45 — *Idem.*

46 — Escrito de contestación (punto 32).

3. Sobre la realidad de las irregularidades imputadas a las autoridades italianas

59. Mediante su tercer motivo, la República Italiana cuestiona la realidad de las irregularidades y de las negligencias imputadas a las autoridades aduaneras. Niega las constataciones de la Comisión según las cuales los controles efectuados por los puestos de aduanas de Terni, de Pisa, de Viareggio y de Livorno no tenían un carácter total e inopinado.

60. Por lo que respecta al carácter parcial de los controles, el Gobierno italiano indica que, a raíz de la inspección de la Comisión, pidió a sus propios servicios que comprobara los hechos controvertidos. Ahora bien, los aduaneros presentes en los controles efectuados por la Comisión negaron que las operaciones se desarrollaran de la manera indicada por ésta. En realidad, los aduaneros aseguraron que efectuaban controles completos abriendo un pasillo a lo largo de todo el medio de transporte controlado.

61. Por lo que respecta al carácter inopinado de los controles, el Gobierno italiano niega que los controles efectuados en el marco de los procedimientos fuera de circuito y simplificados fueran objeto de un preaviso o de una advertencia. Si bien es cierto que estos controles se desarrollan en el lugar de carga de las mercancías, la decisión de proceder a tales controles se adopta en el momento en que el exportador

se encuentra en la oficina de aduanas. En caso de control, el aduanero se dirige inmediatamente a los locales de la empresa, de modo que el declarante no tiene la posibilidad de advertir al personal de la sociedad.

62. En cualquier caso, el Gobierno italiano subraya que las operaciones que fueron objeto de las inspecciones de la Comisión no son representativas, ya que los últimos controles de la Comisión se remontan a 1996. Ahora bien, con posterioridad a dichos controles las autoridades italianas dirigieron instrucciones precisas a las oficinas de aduanas, de modo que las deficiencias detectadas cesaron a partir de 1997. En estas circunstancias, el Gobierno italiano sostiene que la Comisión no podía imponer una corrección para los ejercicios de 1995 a 1998.

63. Antes de examinar estas alegaciones, procede recordar los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por lo que respecta a la carga de la prueba en los litigios relativos a la liquidación de las cuentas del FEOGA.

64. Como hemos visto, el FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. En caso de oposición, incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas. [47] Por consiguiente, la Comisión «está obligada a justificar su decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles aplicados por el Estado miembro interesado». [48]

65. Por su parte, el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. [49] Si no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control. [50]

66. En el presente caso, la Comisión aporta varios elementos que permiten dudar de la fiabilidad del sistema establecido por las autoridades italianas para el control físico de los productos agrícolas. De los autos se

47 — Véanse, en particular, las sentencias de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 16; de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. p. I-347), apartado 19; de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. p. I-4813), apartado 13, y de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartado 14.

48 — Sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 23, y de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión (C-253/97, Rec. p. I-7529), apartado 6.

49 — Sentencias de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión (C-242/96, Rec. p. I-5863), apartado 59, y de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, citada en la nota 48 *supra*, apartado 7.

50 — Sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, citada en la nota 48 *supra*, apartado 28; de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión, citada en la nota 49 *supra*, apartado 59, y de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, citada en la nota 48 *supra*, apartado 7.

desprende que, con ocasión de las inspecciones llevadas a cabo en abril y en diciembre de 1996, los agentes de la Comisión detectaron las siguientes irregularidades: [51]

— los controles físicos efectuados sobre los productos agrícolas son controles parciales. Los aduaneros no comprueban la totalidad de la carga del camión, ya sea exigiendo la descarga de las mercancías, ya abriendo un pasillo en el interior del contenedor examinado. Los aduaneros controlan únicamente las cajas situadas cerca de la puerta trasera del camión. En consecuencia, no pueden garantizar que la totalidad de las cajas contengan el mismo producto o que el exportador no haya colocado productos diferentes en la parte delantera del camión. Estos elementos fueron detectados en los puestos de aduanas de Treviso, de Pisa, de Viareggio y de Terni;

— en el sector de las frutas y hortalizas no se alcanzó el porcentaje representativo del 5 % exigido por el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 386/90. Este elemento fue detectado en el puesto de aduanas de Treviso;

— las actas elaboradas por los aduaneros están redactadas en términos generales y no contienen ningún detalle sobre el desarrollo de los controles ni sobre sus resultados, en contra de los criterios impuestos por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 2221/95. Este elemento se detectó en los puestos de aduanas de Como y de Terni;

— los controles físicos no son controles inopinados con arreglo a lo dispuesto en los artículos 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 386/90 y 5, apartado 2, del Reglamento nº 2221/95. En efecto, los aduaneros no disponen de un coche de servicio. Esto significa que, cuando decide efectuar un control en los locales de la empresa (en un 5 % de los casos), el agente debe ponerse en contacto previamente con el representante del exportador para poder trasladarse a los lugares de control. En los demás casos (95 %), el exportador devuelve la declaración de exportación sabiendo que no va a efectuarse ningún control, lo que le permite modificar o sustituir ulteriormente las mercancías declaradas. Este elemento fue detectado en los puestos de aduanas de Pisa, de Viareggio y de Terni.

67. Por otro lado, estas irregularidades se mantuvieron durante los ejercicios de 1997 y de 1998. Examinando los informes de control presentados por la República Italiana en relación con estos dos ejercicios, [52] la Comisión detectó las mismas irregularidades y negligencias que las que había detectado con ocasión de sus inspecciones de 1996. Así, la Comisión expone que los informes contenían fórmulas —como «controllo totale» o «visita totale»— destinadas a certificar que los controles practicados

51 — Véase el Informe de Síntesis (pp. 49 a 53).

52 — *Ibidem* (p. 54).

eran controles completos. Ahora bien, en 1996 ya había detectado que estas fórmulas se estampaban en informes relativos a productos que habían sido objeto de controles parciales.

68. La República Italiana cuestiona la realidad de algunos de estos elementos de hecho fundándose en un informe elaborado el 19 de marzo de 1999 por el Servicio Central de Inspección del Ministero delle Finanze. [53] Explica que, a raíz de las inspecciones llevadas a cabo por la Comisión, solicitó a este Servicio que realizara su propia investigación entre los aduaneros que habían asistido a las verificaciones de la Comisión. Ahora bien, los aduaneros interrogados negaron que las operaciones se desarrollaran del modo indicado por la Comisión.

De este modo, el aduanero que había practicado el control físico de 5 de diciembre de 1996 sobre los productos de la empresa Federici SpA, en Terni, declaró que había descargado una parte de las mercancías con el fin de abrir un pasillo a lo largo de todo el contenedor y contar el número total de cajas que había en el camión. Asimismo, certificó que había comprobado la naturaleza y las características de las mercancías de acuerdo con los métodos establecidos en el Reglamento nº 2221/95. [54] Del mismo modo, los aduaneros que habían practicado los controles físicos sobre los productos de la empresa Bertolli, en Pisa, declararon que habían entrado en el interior del camión, recorriéndolo hasta el fondo, para contar la totalidad de las cajas que constituían la carga. [55]

69. La Comisión mantiene su postura y relativiza el valor probatorio del informe de 19 de marzo de 1999. [56] Subraya que las cuestiones planteadas por los inspectores principales (en 1999) se referían a hechos que se remontaban a hacía más de tres años (en 1995 y en 1996). Además, en el momento de realizarse las entrevistas los aduaneros interrogados conocían el motivo de las comprobaciones, a saber, las críticas dirigidas por los servicios del FEOGA sobre la fiabilidad de los controles físicos. La Comisión considera que, en tales circunstancias, no puede excluirse que la declaración de los aduaneros estuviera influida por el hecho de que pudiera generarse su propia responsabilidad en caso de irregularidades.

70. Al igual que la Comisión, considero que el valor probatorio del informe de 19 de marzo de 1999 no puede poner en cuestión las comprobaciones efectuadas por los agentes del FEOGA.

71. En primer lugar, existen numerosas contradicciones entre los diferentes documentos aportados por la República Italiana. Así, por lo que respecta a los controles

53 — Anexo A10 del escrito de interposición del recurso (en lo sucesivo, «informe de 19 de marzo de 1999»).

54 — Véanse el informe de 19 de marzo de 1999 (punto 1.3) y el informe de la aduana de Terni, de 12 de febrero de 1999, sobre el control físico efectuado el 5 de diciembre de 1996 en la empresa Federici SpA sobre el lote de mercancías declarado EX-T1 nº 82, de 5 de diciembre de 1996 (anexo 6 del escrito de contestación).

55 — Véase el informe de 19 de marzo de 1999 (punto 2.3).

56 — Escrito de contestación (puntos 38 a 41).

físicos efectuados por el puesto de Pisa, los aduaneros interrogados en 1999 afirman que se introdujeron hasta el fondo del camión y que contaron todas las cajas que componían la carga. [57] Ahora bien, en su escrito de 10 de noviembre de 1997 [58] el Director Central de la Dirección de Servicios Aduaneros reconoció que el control efectuado en Pisa era un control parcial, en el sentido de que los aduaneros no habían comprobado la totalidad de la carga. Del mismo modo, por lo que respecta a los controles efectuados por el puesto de Viareggio los aduaneros interrogados en 1999 afirman haberse trasladado a los locales de la empresa con su propio coche de servicio. [59] Ahora bien, en su escrito de 10 de noviembre de 1997 el Director Central de la Dirección de los Servicios de Aduanas reconoció expresamente que «el problema de los vehículos de servicio de las aduanas [es] extremadamente acuciante en este momento para nuestro país: se plantea en el marco del programa de reducción drástica de los costes y de los gastos de mantenimiento de los vehículos de servicio de toda la Administración pública. [...] La cuestión no puede tener una solución adecuada, [de modo que] la Comisión no puede tenerla objetivamente en cuenta». [60]

72. En contra de lo que sostiene la República Italiana, [61] estas diferentes contradicciones no pueden justificarse por el hecho de que la Comisión transmitiera tardíamente los resultados de sus controles a las autoridades nacionales. En efecto, ya he señalado que la Comisión comunicó el resultado de sus verificaciones en un plazo razonable, y que dichas comunicaciones contenían una descripción precisa de las irregularidades imputadas a las autoridades italianas. [62] Por consiguiente, en septiembre de 1997 las autoridades italianas poseían todos los elementos necesarios para cuestionar la realidad de los hechos comprobados por los servicios de la Comisión.

73. En segundo lugar, pienso que el valor probatorio del informe de 19 de marzo de 1999 debe relativizarse en razón del contexto en el que fue elaborado. Este contexto lo describe la República Italiana en su réplica. [63]

74. La parte demandante expone que, originalmente, estaba convencida de que los controles físicos practicados en su territorio nacional eran conformes con los criterios establecidos en los Reglamentos n^{os} 386/90 y 2221/95. Según sus explicaciones, «sólo a principios de 1999 el Gobierno italiano tuvo conciencia de la intención de la Comisión de aplicar una corrección financiera por un importe elevado [y] el Gobierno italiano estimó indispensable, con objeto de obtener más información y un mejor conocimiento de los hechos, proceder a una inspección». [64]

57 — Véase el informe de 19 de marzo de 1999 (punto 2.3).

58 — Escrito de las autoridades italianas, antes citado (punto 3.4, párrafo tercero).

59 — Véase el informe de la aduana de Viareggio de 10 de febrero de 1999, punto A (anexo 5 del escrito de contestación).

60 — Escrito de las autoridades italianas, antes citado (punto 7, párrafos antepenúltimo y penúltimo).

61 — Escrito de interposición del recurso (punto 7) y réplica (p. 3).

62 — Véanse los puntos 46 a 49 *supra*.

63 — Punto 4.

64 — *Idem*.

75. De ello se desprende que el informe de 19 de marzo de 1999 fue elaborado en un momento en el que las autoridades italianas sabían ya que la Comisión tenía previsto imponer una corrección a tanto alzado sobre los gastos correspondientes a las restituciones a la exportación. Además, hay que tener presente que los aduaneros interrogados en 1999 se encontraban en una situación peculiar, ya que su comportamiento con ocasión de los controles físicos había sido directamente cuestionado por los servicios de la Comisión. En un contexto como ése, considero que nadie puede excluir la posibilidad de que se deslizaran errores en las declaraciones efectuadas por los principales interesados.

76. En tercer lugar, considero que sería jurídicamente erróneo atribuir a las declaraciones de los aduaneros interrogados en 1999 una eficacia probatoria equivalente a la de las actas redactadas por los agentes de la Comisión. En efecto, las declaraciones controvertidas no pueden, hablando en sentido estricto, calificarse de «actas». Un acta es un acto oficial mediante el cual la autoridad competente deja constancia, en particular, de la *realidad* de un hecho que produce consecuencias jurídicas. [65] Ahora bien, en el presente caso los aduaneros interrogados no dejaron constancia de la realidad de las operaciones de control controvertidas. Según sus propias palabras, se limitaron a «reconstruir, a petición de los [inspectores del Ministero delle Finanze], las operaciones a las que asistió [...] la Comisión». [66] En consecuencia, existen razones objetivas y jurídicas para considerar que tales declaraciones no pueden constituir la prueba en contrario de los hechos comprobados por un agente de la Comisión en el ejercicio de sus funciones.

77. En cualquier caso, considero que los elementos contenidos en el informe de 19 de marzo de 1999 no son suficientes para disipar las dudas sobre el establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de control. Aun suponiendo que se aceptara su valor probatorio, dicho informe tan sólo permitiría demostrar que algunos de los controles practicados por algunos de los puestos de aduanas cumplían con los criterios establecidos en los Reglamentos n^{os} 386/90 y 2221/95. Ahora bien, la Comisión hizo constar otras irregularidades que no son cuestionadas ni invalidadas por la República Italiana.

78. El Gobierno italiano no ha aportado ningún elemento que pueda invalidar las comprobaciones de la Comisión relativas a la insuficiencia de los controles practicados en los demás puestos de aduanas. De manera análoga, tampoco ha acreditado que en el puesto de Treviso se alcanzara el porcentaje del 5 % exigido por el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 386/90. Tampoco ha demostrado que las actas redactadas por los aduaneros fueran suficientemente detalladas en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 2221/95. Por último, la República Italiana no ha aportado ningún elemento de prueba que permita concluir que las irregularidades detectadas por la Comisión cesaron efectivamente a partir del principio de 1997.

65 — Véase en este sentido, en relación con el término francés «procès-verbal», *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, París, ed. Dictionnaires Le Robert, 1999.

66 — Véase el informe de 19 de marzo de 1999 (punto 2.3, párrafo primero).

79. En estas circunstancias, considero que la República Italiana no ha aportado la prueba de la existencia de un sistema fiable y operativo de control. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el tercer motivo de anulación.

4. Sobre la cuantía de la corrección

80. Mediante su cuarto motivo, la República Italiana cuestiona la cuantía de la corrección impuesta por la Comisión. Considera que dicha cuantía es excesiva por dos series de razones.

81. Por un lado, según la República Italiana la corrección controvertida es excesiva por el hecho de que afecta a las restituciones a la exportación concedidas durante cuatro años consecutivos, a saber los ejercicios comprendidos de 1995 a 1998. Ahora bien, las inspecciones efectuadas por la Comisión únicamente se refirieron a comportamientos que tuvieron lugar durante un período de menos de un año (abril de 1996 y diciembre de 1996). Por otro lado, la corrección controvertida es excesiva debido a que afecta a la totalidad de las restituciones a la exportación. En la medida en que el Reglamento nº 386/90 exige que los controles físicos recaigan únicamente sobre un 5 % de las operaciones, la República Italiana sostiene que la corrección sólo podía aplicarse a un 5 % de las restituciones a la exportación concedidas durante los ejercicios controvertidos.

82. Por lo que respecta al primero de estos argumentos, ya he señalado que los controles efectuados por la Comisión detectaron graves lagunas en el sistema italiano de control durante los ejercicios comprendidos de 1995 y 1996.[67] Por otro lado, la Comisión ha aportado elementos que indican que estas deficiencias se prolongaron durante los ejercicios de 1997 y 1998.[68] Puesto que el Gobierno italiano no ha demostrado que las comprobaciones de la Comisión fueran erróneas, estaba justificado que la corrección controvertida recayera sobre el período comprendido entre 1995 y 1998. En consecuencia, el primer argumento debe desestimarse.

83. Tampoco puede acogerse el segundo argumento.

84. Por un lado, dicho argumento ignora por completo las directrices establecidas en el Informe Belle. Como hemos visto, el Informe Belle define una serie de categorías de correcciones a tanto alzado clasificadas en función de varios elementos. Estos elementos se refieren a la gravedad de las deficiencias comprobadas, su carácter puntual o general, la vulnerabilidad de las medidas al fraude, y el hecho de que las autoridades nacionales subsanaran rápidamente (o no) las irregularidades comprobadas o de que las deficiencias estuvieran

67 — Véanse los puntos 66 y 78 *supra*.
68 — Véanse los puntos 67 y 78 *supra*.

relacionadas (o no) con dificultades de interpretación de los textos comunitarios.

85. Ahora bien, la argumentación del Gobierno italiano equivale a suprimir todos estos criterios. Al sostener que la corrección controvertida debía limitarse al 5 % de las restituciones a la exportación debido a que los controles físicos sólo deben recaer sobre el 5 % de las operaciones, la argumentación del Gobierno italiano equivale a aplicar una corrección a tanto alzado del 5 % en cualquier circunstancia. Por consiguiente, dicha corrección vendría a sustituir de manera uniforme los criterios establecidos por el Informe Belle.

86. Por otro lado, la argumentación del Gobierno italiano ignora asimismo la lógica del sistema de control de las operaciones financiadas por el FEOGA.

87. Hay que recordar que las normas relativas a la financiación de la política agrícola común exigen que todas las intervenciones financieras sean realizadas conforme a las normas comunitarias. Por lo que respecta a las restituciones a la exportación, esto significa que la *totalidad* de las restituciones deben respetar los criterios establecidos en los Reglamentos vigentes. [69] No obstante, es evidente que las autoridades nacionales no pueden ejercer controles físicos sobre la totalidad de los productos agrícolas. Ésta es la razón por la cual el Reglamento nº 386/90 prevé que dichos controles se efectúen mediante sondeo y recaigan sobre una muestra del 5 % de las operaciones. El sistema de control se basa, por tanto, en la regla de la «representatividad», en el sentido de que se presume que el resultado de los controles efectivamente practicados (el 5 % de los casos) refleja la situación correspondiente a la totalidad de las solicitudes de restituciones a la exportación.

88. Ahora bien, la argumentación de la República Italiana ignora este principio. Al sostener que la corrección controvertida debía limitarse al 5 % de las restituciones a la exportación, la República Italiana olvida que se presume que las deficiencias comprobadas con ocasión de los controles efectivamente practicados existen en todos los demás casos de solicitudes de restituciones a la exportación. En realidad, el argumento formulado por la República Italiana equivale a sostener que únicamente el 5 % de las solicitudes de restituciones a la exportación deben respetar los criterios establecidos por las normas comunitarias. Evidentemente, semejante argumento no puede acogerse.

89. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el cuarto motivo de anulación.

69 — Las modalidades de aplicación de las restituciones a la exportación se enuncian en los diferentes Reglamentos sectoriales aplicables en el ámbito de la política agrícola común (véanse, por ejemplo, los textos citados en el artículo 1 del Reglamento nº 3665/87).

III. Las restituciones a la exportación (aceite de oliva)

A. *Marco jurídico*

90. El artículo 9, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 23 CE, apartado 2, tras su modificación), establece lo siguiente:

«Las disposiciones del artículo 25 [eliminación de los derechos de aduana entre los Estados miembros] y las del capítulo 2 [eliminación de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros] del presente título se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros.»

91. Las restituciones a la exportación del aceite de oliva comunitario están previstas en el Reglamento nº 136/66/CEE,[70] según las modalidades de aplicación adoptadas mediante el Reglamento nº 3665/87. En el artículo 8 del Reglamento nº 3665/87 se establece:

«1. Sólo se concederá una restitución para los productos que reúnan las condiciones del apartado 2 del artículo 9 del Tratado, aun cuando los envases no cumplan tales condiciones.

[...]

2. En el momento de la exportación de los productos compuestos que se beneficien de una restitución fijada en relación con uno o varios de sus componentes, se concederá la restitución correspondiente a aquél o a estos últimos, siempre que el componente o componentes en relación con los cuales se haya solicitado la restitución cumplan las condiciones del apartado 2 del artículo 9 del Tratado.

Se concederá igualmente la restitución cuando el componente o componentes en relación con los cuales se haya solicitado la restitución se encuentren en una de las situaciones contempladas en el apartado 2 del artículo 9 del Tratado y no se encuentren ya en ninguna de dichas situaciones exclusivamente debido a su incorporación a otros productos.

3. A los efectos de aplicación del apartado 2, se considerarán restituciones fijadas en relación con un componente las restituciones aplicables a:

— los productos del sector de los cereales, de los huevos, del arroz, del azúcar, de

70 — Reglamento del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO 1966, 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214).

la leche y de los productos lácteos, exportados en forma de mercancías contempladas en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3035/80 [del Consejo, de 11 de noviembre de 1980, por el que se establecen, para determinados productos agrícolas en forma de mercancías no incluidas en el anexo II del Tratado, las normas generales relativas a la concesión de las restituciones a la exportación y los criterios para la fijación de su importe (DO L 323, p. 27; EE 03/19, p. 201)];

— los azúcares blancos y azúcares en bruto de la partida 1701 de la nomenclatura combinada, la glucosa y el jarabe de las subpartidas 1702 30 51, 1702 30 59 y 1702 30 91, 1701 30 99, 1702 40 90, 1702 90 50 de la nomenclatura combinada, la isoglucosa de las subpartidas 1702 30 10, 1702 40 10, 1702 60 10, 1702 90 30 de la nomenclatura combinada y los jarabes de remolacha y de caña de las subpartidas 1702 60 90 y 1702 90 90 de la nomenclatura combinada utilizados en los productos enumerados en la letra b) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 426/86 [del Consejo, de 24 de febrero de 1986, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO L 49, p. 1)];

— los productos del sector de la leche y de los productos lácteos y del azúcar, exportados en forma de productos incluidos en las subpartidas 0402 10 91 a 99, 0402 29, 0402 99, 0403 10 31 a 39, 0403 90 31 a 39, 0403 90 61 a 69, 0404 10 19 y 99 y 0404 90 51 a 99 de la nomenclatura combinada;

— los productos del sector de los cereales, exportados en forma de productos incluidos en las subpartidas 2309 10 11 a 70 y 2309 90 31 a 70 de la nomenclatura combinada, y mencionados en el anexo A del Reglamento (CEE) nº 2727/75 [del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13)];

— los productos del sector de la leche y de los productos lácteos exportados en forma de productos incluidos en las subpartidas 2309 10 11 a 70 y 2309 90 31 a 70 de la nomenclatura combinada, y mencionados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 804/68 [del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146)].»

B. *Hechos*

92. Con ocasión de una inspección llevada a cabo del 2 al 6 de diciembre de 1996, los servicios de la Comisión comprobaron que algunas oficinas de aduanas (entre ellas la

de Pisa y la de Viareggio) concedían restituciones a la exportación por el aceite de oliva comunitario incorporado a aceite de oliva procedente de países terceros (en concreto, de Túnez) refinado bajo el régimen de perfeccionamiento activo.

93. La Comisión consideró que este caso no podía dar lugar a la concesión de restituciones a la exportación debido a que el aceite de oliva no figuraba entre los productos enumerados en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 3665/87. El 14 de enero de 1997, requirió a las autoridades italianas para que procedieran a la recuperación de los pagos concedidos. En 1998, informó oficialmente a la República Italiana de que procedería a una corrección financiera a este respecto. La corrección impuesta se eleva a 2.957.721.060 ITL. Esta corrección excluye de la financiación comunitaria la totalidad de los pagos efectuados en concepto de restituciones a la exportación por las cantidades de aceite de oliva controvertidas.

C. *Alegaciones de la República Italiana*

94. La República Italiana impugna la corrección impuesta.

95. Sostiene que el aceite de oliva comunitario, aunque sea mezclado con aceite de oliva originario de un país tercero, está comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87 y puede, por tanto, beneficiarse de una restitución a la exportación. En efecto, según la República Italiana el aceite de oliva constituye un producto de base que puede presentarse a la vez como un producto acabado o como un componente, pues su mezcla no modifica ni la composición química ni las características nutritivas del producto. A su juicio, el artículo 8, apartados 2 y 3, no es aplicable en el presente caso, ya que no se trata de un producto compuesto en el sentido de dichas disposiciones. El hecho de que el aceite de oliva fuera mezclado con otros aceites carece, a su entender, de pertinencia.

D. *Apreciación*

96. Al igual que la Comisión, experimento algunas dificultades para seguir la argumentación de la República Italiana. Ésta parece sostener que, en la medida en que el aceite de oliva puede presentarse a la vez como un producto acabado y como un componente, debe en todo caso estar comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87 y, por tanto, beneficiarse de las restituciones a la exportación.

97. Debe recordarse que el artículo 8 del Reglamento nº 3665/87 establece una distinción en función de la naturaleza del producto de que se trate.

98. El apartado 1 se refiere al caso en que los productos sean exportados, en el estado en el que se encuentren, con destino a un país tercero. En ese caso, el apartado 1, que completa el régimen de restituciones a la exportación establecido en los Reglamentos sectoriales, [71] precisa que la restitución sólo se concederá si el producto reúne las condiciones establecidas en el artículo 9, apartado 2, del Tratado. En consecuencia, es necesario que el producto sea originario de un Estado miembro o, en defecto de ello, que se encuentre en libre práctica en el sentido del artículo 10, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 24 CE, tras su modificación). [72]

99. En cambio, los apartados 2 y 3 se refieren al caso en que el producto sea un producto compuesto, es decir, un producto integrado por varios elementos. En ese caso, la restitución a la exportación se fija no en relación con el propio producto, sino por referencia a los diferentes productos de base que entran en su composición. [73] En el apartado 2 se dispone que, para conceder la restitución así determinada, el componente debe cumplir las condiciones establecidas en el artículo 9, apartado 2, del Tratado. Además, el apartado 3 contiene una lista taxativa de los productos en cuyo caso las restituciones se consideran fijadas en relación con un componente. [74] En consecuencia, para poder beneficiarse de una restitución es necesario que el componente figure en la lista de productos que dan derecho a ella y que sea originario de un Estado miembro o, en defecto de ello, que se encuentre en libre práctica en la Comunidad.

100. A diferencia de la República Italiana, opino que no puede considerarse que el aceite de oliva es en todos los casos un producto acabado en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87. Tal como señaló la propia parte demandante, el aceite de oliva puede presentarse o bien como un producto acabado, o bien como un elemento de base que entra en la composición de otro producto. En el primer caso, el aceite estará comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, mientras que, en el segundo caso, estará comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 8, apartados 2 y 3.

101. En el presente caso, ha quedado acreditado que el aceite de oliva controvertido fue mezclado con aceite originario de un país tercero (Túnez) que se encontraba bajo el régimen comunitario de perfeccionamiento activo. Por consiguiente, el aceite controvertido se presenta como un producto de base que entra en la composición de otro producto. Para poder ser objeto de una restitución a la exportación, debe cumplir, por tanto, las condiciones establecidas en el artículo 8, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 3665/87.

102. Ahora bien, tal como subrayó la Comisión, el aceite controvertido no cumple el criterio establecido en el apartado 3.

71 — Se trata de los Reglamentos sectoriales adoptados en el marco de la política agrícola común. Así, por lo que respecta al aceite de oliva, el artículo 1 del Reglamento nº 3665/87 se remite a las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 136/66.

72 — A tenor de dicho artículo, «se considerarán en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido, en dicho Estado miembro, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduana y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos».

73 — Sexto considerando.

74 — *Idem.*

No figura en la lista taxativa de los productos en cuyo caso las restituciones se consideran fijadas en relación con un componente. Esta lista, reproducida en el punto 91 de las presentes conclusiones, no contiene el aceite de oliva a que se hace referencia en el Reglamento nº 136/66. En consecuencia, considero que la Comisión obró acertadamente al excluir los pagos efectuados en concepto de restituciones a la exportación por las cantidades de aceite de oliva controvertidas.

103. En la medida en que la República Italiana no formula ningún otro argumento para cuestionar la corrección impuesta, propongo al Tribunal de Justicia que desestime este motivo de anulación.

IV. La venta de alcoholes en poder de los organismos de intervención

A. *Contexto y marco jurídico*

104. El Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987,[75] tiene por objeto realizar los objetivos de la política agrícola común en el sector vitivinícola y, en particular, la estabilización de los mercados. En su artículo 37 se dispone que la comercialización de los alcoholes que estén en poder de los organismos de intervención no debe perturbar los mercados del alcohol y de las bebidas espiritosas producidos en la Comunidad. En consecuencia, siempre que dicha comercialización pueda perturbar los mercados debe efectuarse en otros sectores y, en particular, en el sector de los carburantes. Además, la comercialización de los alcoholes debe efectuarse en el marco de procedimientos de licitación,[76] según las modalidades establecidas mediante el Reglamento (CEE) nº 1780/89 de la Comisión, de 21 de junio de 1989.[77]

105. Este Reglamento prevé varios sistemas de licitación en función de la utilización y el destino del alcohol de que se trate.[78] Por lo que respecta a la licitación específica aplicada en el presente caso, en el artículo 20 se dispone que la Comisión inicia el procedimiento publicando en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* un anuncio de licitación que debe contener las formalidades de presentación de la oferta y el pliego de condiciones. En principio, la licitación se adjudica al licitador que presente la oferta más elevada. A tenor del artículo 24, apartado 2, el licitador seleccionado deberá, en un plazo de veinte días, constituir una «garantía de buena ejecución» destinada a garantizar que el alcohol será utilizado para los fines previstos en el anuncio de licitación. En el artículo 33 se

75 — Reglamento por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1). Véase el cuarto considerando.

76 — Artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3877/88 del Consejo, de 12 de diciembre de 1988, por el que se establecen las normas generales relativas a la salida al mercado de los alcoholes obtenidos con arreglo a las destilaciones contempladas en los artículos 35, 36 y 39 del Reglamento (CEE) nº 822/87, en posesión de los organismos de intervención (DO L 346, p. 7).

77 — Reglamento por el que se establecen las disposiciones de aplicación relativas a la salida al mercado de los alcoholes obtenidos con arreglo a las destilaciones contempladas en los artículos 35, 36 y 39 del Reglamento nº 822/87, en posesión de los organismos de intervención (DO L 178, p. 1). Este texto fue sustituido, a partir del 27 de febrero de 1993, por el Reglamento (CEE) nº 377/93 de la Comisión, de 12 de febrero de 1993 (DO L 43, p. 6). No obstante, tan sólo el Reglamento nº 1780/89 es aplicable al presente litigio.

78 — Artículo 1, apartado 1.

precisa que la utilización efectiva del alcohol para los fines previstos constituye un requisito esencial de conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CEE) nº 2220/85 de la Comisión, de 22 de julio de 1985, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de garantías para los productos agrícolas. [79]

106. El Reglamento nº 2220/85 contiene las disposiciones que rigen el régimen de garantías exigidas en numerosos Reglamentos en el marco de la política agrícola común. [80] Según su artículo 20, una obligación puede comprender exigencias principales o exigencias secundarias: una exigencia principal es una exigencia fundamental para los objetivos del Reglamento que la imponga de cumplir o no un acto. En cambio, una exigencia secundaria es una exigencia de cumplimiento de un plazo establecido para cumplir una exigencia principal.

107. En el artículo 21 se dispone que la garantía se liberará una vez que se haya proporcionado la prueba de que se han cumplido todas las exigencias principales y secundarias. El artículo 23, que se refiere a los casos en que sólo se hayan cumplido las exigencias principales, tiene el siguiente tenor:

«1. Si en el plazo previsto con tal fin, se hubiere presentado la prueba correspondiente de que la o las exigencia(s) principal(es) se han cumplido, mientras que no se ha cumplido una exigencia secundaria, se procederá a una liberalización [léase: liberación] parcial de la garantía y se retendrá el resto de la garantía. El procedimiento que prevé el artículo 29 para recuperar el importe retenido se iniciará inmediatamente.

2. El porcentaje en el cual se liberalice [léase: libere] la garantía corresponderá a la garantía que cubra la parte correspondiente del importe garantizado, con deducción de:

a) el 15 %;

b) — el 10 % del importe restante, una vez deducido el 15 % por día:

— de vencimiento de un plazo máximo igual o inferior a cuarenta días,

79 — DO L 205, p. 5; EE 03/36, p. 206.
80 — Primer considerando.

— de incumplimiento de un plazo mínimo igual o inferior a cuarenta días,

— el 5 % del importe restante, una vez deducido el 15 % por día:

— de vencimientos de un plazo máximo comprendido entre cuarenta y uno y ochenta días,

— de incumplimientos de un plazo mínimo comprendido entre cuarenta y uno y ochenta días,

— el 2 % del importe restante, una vez deducido el 15 % por día:

— de vencimiento de un plazo máximo igual o superior a ochenta y un días,

— de incumplimiento de un plazo mínimo igual o superior a ochenta y un días.»

108. Según el artículo 29, cuando la autoridad competente tenga conocimiento de los elementos que impliquen la retención total o parcial de la garantía, solicitará sin demora al interesado el pago del importe de la garantía retenida. Dicho pago deberá efectuarse en un plazo máximo de treinta días a partir del día de la emisión de la solicitud. En defecto de ello, la autoridad competente deberá adoptar sin demora las medidas necesarias para ejecutar la garantía.

B. *Hechos*

109. Mediante el Reglamento (CEE) nº 3390/90, de 26 de noviembre de 1990,[81] la Comisión inició el procedimiento de licitación específica nº 8/90 CE para la venta de 1.600.000 hl de alcoholes destinados a ser utilizados en el sector de los combustibles. El anuncio de licitación establecía que la garantía de buena ejecución, fijada en 90 ecus por hectolitro, sería liberada cuando el adjudicatario hubiera aportado la prueba de la utilización efectiva del alcohol para los fines previstos en un plazo de un año a partir de la retirada de cada lote. La venta fue adjudicada a la sociedad F. Palma SpA (en lo sucesivo, «Palma»), que constituyó la garantía en una entidad bancaria de Turín (Italia).

81 — Reglamento por el que se abre una venta mediante licitación específica para la utilización en el sector de los combustibles de la Comunidad de alcohol de origen vínico en poder de los organismos de intervención (DO L 327, p. 21).

110. A causa de diversos problemas, la Comisión, mediante Reglamento (CEE) nº 2710/93, de 30 de septiembre de 1993,[82] redujo la cantidad de alcohol que debía ser utilizado en el sector de los combustibles y anuló las licitaciones relativas a los lotes de alcohol que todavía no habían sido retirados (a saber, tres de los cinco lotes).[83] En cuanto a los dos lotes que ya habían sido retirados, la Comisión prorrogó el plazo para la utilización efectiva de los productos hasta el 1 de octubre de 1995.[84] La Comisión mantuvo que la garantía relativa a estos dos lotes sólo podría ser liberada por el organismo de intervención cuando se hubiera aportado la prueba de la utilización efectiva del alcohol para los fines previstos.[85]

111. El 7 de marzo de 1996, la Comisión comprobó que la superación del plazo fijado podría dar lugar a la ejecución de la garantía sin que la totalidad de los alcoholes fueran utilizados para los fines previstos. En consecuencia, mediante el Reglamento (CE) nº 416/96[86] decidió prorrogar dicho plazo y flexibilizar las normas de ejecución de la garantía en los siguientes términos:

— ejecución de hasta el 15 % de la garantía por la cantidad de alcohol que no haya sido utilizada en el sector de los combustibles a 1 de octubre de 1995;

— ejecución de hasta el 50 % de la garantía del importe restante por la cantidad de alcohol que no haya sido utilizada en el sector de los combustibles a 30 de junio de 1996, y

— ejecución de la totalidad del importe restante por la cantidad de alcohol que no haya sido utilizado en el sector de los combustibles a 31 de diciembre de 1996.

112. A partir del 12 de octubre de 1995, los servicios de la Comisión solicitaron a la Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (Agencia estatal para las intervenciones en el mercado agrícola; en lo sucesivo, «AIMA») que procediera a la ejecución de los diferentes tramos de la garantía de conformidad con los plazos previstos en el Reglamento nº 416/96. De los autos se desprende[87] que Palma impugnó sistemáticamente los requerimientos de pago dirigidos por la AIMA e interpuso una demanda de medidas cautelares ante los órganos jurisdiccionales italianos. El 30 de agosto de 1997, el Tribunale di Roma (Italia) ordenó la suspensión cautelar de la ejecución de la garantía controvertida. Según parece, actualmente

82 — Reglamento relativo a determinadas ventas mediante licitaciones específicas para la utilización en el sector de los combustibles de la Comunidad de alcohol de origen vínico en poder de los organismos de intervención (DO L 245, p. 131).

83 — Artículo 1, apartado 2, y cuarto considerando.

84 — Artículo 2.

85 — Artículo 3.

86 — Reglamento de la Comisión, de 7 de marzo de 1996, por el que se modifica el Reglamento nº 2710/93 (DO L 59, p. 5).

87 — Escrito de interposición del recurso (punto 19).

el asunto se encuentra pendiente de resolución ante el órgano jurisdiccional que conoce del fondo.

113. El 14 de julio de 1997, tras haber otorgado un último plazo a las autoridades italianas, la Comisión comunicó formalmente su intención de proceder a una corrección financiera de 7.760.156.831 ITL, correspondiente al importe de la garantía que hubiera debido ejecutarse. El 26 de octubre de 1999, el Órgano de Conciliación desestimó la solicitud de conciliación presentada por la República Italiana debido a que ésta no había asistido a la reunión bilateral prevista en la Decisión 94/442. En la Decisión impugnada, la Comisión confirmó la corrección propuesta.

C. *Alegaciones de la República Italiana*

114. La República Italiana impugna la corrección impuesta por la Comisión. Sostiene que el retraso registrado en la ejecución de la garantía controvertida se debe al comportamiento de Palma, que impugnó sistemáticamente los requerimientos de pago de la AIMA e interpuso varios recursos jurisdiccionales. La parte demandante recuerda asimismo que, mediante escritos de 3 de junio y de 20 de noviembre de 1996, Palma se dirigió directamente a la Comisión para solicitar autorización para destruir las cantidades de alcohol que no habían sido utilizadas en el sector de los combustibles.

115. En todo caso, el retraso eventualmente imputable a la AIMA no tuvo, según la República Italiana, ninguna incidencia en el cobro de las cantidades controvertidas, ya que el 30 de agosto de 1997 el Tribunale di Roma ordenó la suspensión de la ejecución de la garantía. Según afirma, esta circunstancia no puede imputarse, evidentemente, a las autoridades italianas.

D. *Apreciación*

116. Las partes no discuten los principales elementos de hecho. Consta que Palma no ha presentado la prueba de la utilización efectiva de los productos de que se trata en el sector de los combustibles y que las autoridades italianas debían proceder al cobro de las cantidades garantizadas. La única cuestión que se plantea es la de saber si las autoridades italianas incurrieron en un retraso censurable a la hora de proceder a la ejecución de la garantía controvertida.

117. Como hemos visto,[88] el artículo 29 del Reglamento nº 2220/85 no impone ningún plazo preciso para proceder al cobro de los importes garantizados. Sin embargo, esta omisión no significa que el inicio del procedimiento de cobro se deje a la entera discreción de las autoridades nacionales. En efecto, en el artículo 29 se dispone que cuando la autoridad competente tenga conocimiento de los elementos que impliquen la retención de la garantía, debe solicitar «sin demora» su pago al

88 — Punto 108 *supra*.

interesado. Del mismo modo, si dicho pago no se realiza en el plazo de treinta días a partir de la solicitud la autoridad competente debe adoptar «sin demora» las medidas necesarias para ejecutar la garantía.

118. Según el sentido habitual de las palabras, la expresión «sin demora» se utiliza como sinónimo del adverbio «rápidamente».[89] Esto significa que las autoridades nacionales deben proceder en un plazo breve al cobro del importe garantizado, tan pronto como tengan conocimiento de los elementos que impliquen la retención de la garantía. Las restantes disposiciones del Reglamento nº 2220/85 confirman esta interpretación. En efecto, recordaré que, en el caso de que sólo se hayan cumplido las exigencias principales de una obligación, el artículo 23 prevé una liberación parcial de la garantía y, consecuentemente, una retención parcial de su importe. En relación con la parte retenida por las autoridades nacionales, en el artículo 23 se precisa que el procedimiento de cobro previsto en el artículo 29 debe iniciarse «inmediatamente». De ello se desprende que, una vez que las autoridades nacionales saben que deben retener (total o parcialmente) la garantía, deben dar prueba de una especial diligencia iniciando rápidamente, es decir, inmediatamente, el procedimiento de cobro.

119. Es a la luz de estos elementos como debe examinarse si las autoridades italianas incurrieron en un retraso censurable en la aplicación del procedimiento de ejecución de la garantía controvertida.

120. Por lo que respecta al primer tramo de la garantía (15 %), el plazo fijado por el Reglamento nº 416/96 expiraba el 1 de octubre de 1995. Por consiguiente, a partir de dicha fecha la AIMA debería haber instado rápidamente (es decir, inmediatamente) a la sociedad a pagar el importe correspondiente en el plazo de treinta días. Ahora bien, de los autos se desprende[90] que la AIMA envió su primer requerimiento de pago a Palma el 23 de abril de 1996, esto es, casi siete meses después de la expiración del plazo reglamentario. Tras haber reiterado su requerimiento, la AIMA requirió a la entidad garante para que pagara el importe garantizado con fecha de 16 de enero de 1997, es decir, más de quince meses después de la expiración del plazo.

121. Por lo que respecta al segundo tramo de la garantía (50 %), el plazo fijado por el Reglamento nº 416/96 expiraba el 30 de junio de 1996. Por consiguiente, la AIMA debería haber instado rápidamente (por ejemplo, en un plazo de quince días) a la sociedad a pagar el importe en el plazo de treinta días (por ejemplo, el 15 de agosto de 1996). Ahora bien, de los autos se desprende[91] que la AIMA envió su primer requerimiento de pago el 3 de diciembre de 1996, es decir, más de cinco meses después de la expiración del plazo reglamentario. Asimismo, la AIMA requirió a la entidad garante el pago del importe garan-

89 — Véase, en relación con la expresión francesa «sans tarder», *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, París, ed. Dictionnaires Le Robert, 1999.

90 — Escrito de interposición del recurso (apartado 19).

91 — Escrito de interposición del recurso (punto 19) y escrito de contestación (punto 57).

tizado con fecha de 16 de enero de 1997, es decir, más de seis meses después de la expiración del plazo.

122. Por lo que respecta al importe restante de la garantía, los plazos de aplicación son mucho más cortos. Mientras que el plazo fijado por el Reglamento nº 416/96 expiraba el 31 de diciembre de 1996, la AIMA envió su requerimiento de pago el 29 de enero de 1997 y su requerimiento de ejecución el 7 de marzo de 1997. [92]

123. A mi entender, de estos elementos diferentes se desprende que, por lo que respecta a los dos primeros tramos de la garantía, la AIMA no dio prueba de la diligencia exigida en la aplicación del procedimiento de recuperación. Sea cual sea la interpretación exacta que deba darse al artículo 29 del Reglamento nº 2220/85 (aplicación «rápida» o «inmediata» del procedimiento), no puede considerarse que la autoridad competente adoptara las medidas necesarias «sin demora», desde el momento en que tuvo conocimiento de los elementos que implicaban la retención de la garantía.

92 — Escrito de interposición del recurso (punto 19) y escrito de contestación (punto 57).

124. En contra de lo que sostiene la República Italiana, el plazo transcurrido no puede imputarse exclusivamente al comportamiento de Palma. Ciertamente, los elementos obrantes en autos indican que Palma impugnó los requerimientos de pago enviados por la AIMA e interpuso un recurso jurisdiccional que tenía por objeto obtener la suspensión de la ejecución de la garantía. No obstante, estas iniciativas las adoptó después de que se iniciara el procedimiento de cobro, por lo que no pueden justificar el plazo transcurrido entre el momento en el que constó que debía retenerse la garantía y el momento en el que la AIMA inició efectivamente el procedimiento de cobro. Del mismo modo, el hecho de que el Tribunale di Roma ordenara la suspensión de la ejecución de la garantía no puede justificar el retraso original en que incurrieron las autoridades italianas en la aplicación del procedimiento. Además, considero que dicho procedimiento nacional no afecta en modo alguno al presente litigio, ya que, en el supuesto en que la decisión del juez de medidas cautelares sea anulada por el juez sobre el fondo, las autoridades italianas podrán recuperar el importe de la garantía y compensar la pérdida derivada de la Decisión impugnada.

125. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el motivo invocado por la República Italiana.

V. Costas

126. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana y haber solicitado la Comisión que se la condene en costas, procede condenarla en costas.

VI. Conclusión

127. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que decida:

«1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Italiana.»