CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS
presentadas el 16 de diciembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En el asunto presente, la Pretura circondariale di Cuneo ha planteado dos cuestiones prejudiciales. La primera se refiere a la validez de las Decisiones de la Comisión 89/627, de 15 de noviembre de 1989 (DO L 359, p. 23), y 90/213, de 19 de abril de 1990 (DO L 113, p. 32), relativas a la revisión de cuentas de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía (en lo sucesivo, «Fondo»), durante el ejercicio financiero de 1987. La segunda hace referencia a la recuperación por los Estados miembros de pagos no reconocidos a cargo del Fondo. La primera cuestión versa sobre si puede impugnarse ante los tribunales de los Estados miembros la validez de una Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de las cuentas del Fondo.

Normativa aplicable

1. El Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220) regula la financiación de la política agrícola común. En el apartado 2 del artículo 1, conjuntamente con el apartado 1 del artículo 3, se dispone que la Sección Garantía del Fondo financiará las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas, emprendidas según las normas comunitarias. El artículo 4 obliga a los Estados miembros a designar los servicios y organismos a los que facultan para pagar los gastos necesarios para financiar las intervenciones. Con el fin de garantizar la correcta administración del Fondo, las cuentas de los servicios y organismos nacionales deben ser verificadas por la Comisión de conformidad con el procedimiento especificado en el apartado 2 del artículo 5. En los apartados 1 y 2 del artículo 8, se dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para:

— asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,

— prevenir y perseguir las irregularidades,

— recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

Los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas adoptadas con tal fin, y en particular del estado de los procedimientos administrativos y judiciales.

2. A falta de una recuperación total, las consecuencias económicas de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la

* Lengua original: inglés.

Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros.

Las sumas recuperadas se pagarán a los servicios u organismos pagadores y serán descontadas por éstos de los gastos financiados por el Fondo.»

2. Las frutas y hortalizas están sujetas a una organización común de mercados regulada por el Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), tal como fue modificado. En dicho Reglamento, se prevé la creación de organizaciones de productores y se establece un mecanismo de apoyo de los precios, mediante el cual las organizaciones de productores pueden fijar un precio de retirada por debajo del cual no pondrán en venta los productos de sus asociados. Cuando se fija un precio de retirada, las organizaciones de productores tienen la obligación de conceder a los productores asociados una indemnización por las cantidades que queden sin vender de productos que cumplan las normas de calidad establecidas. En el artículo 15 del Reglamento, se dispone que, para la financiación de tales medidas de retirada, los productores asociados constituirán un fondo de intervención que se nutrirá de cotizaciones obtenidas de las cantidades puestas en venta. Con arreglo al artículo 18, los Estados miembros deben conceder una compensación económica a las organizaciones de productores que efectúen intervenciones, siempre que el precio de retirada no supere un determinado nivel. El valor de la compensación será igual a las indemnizaciones abonadas por las organizaciones de productores, de las que se deducirán los ingresos netos obtenidos mediante los productos retirados del mercado. Los gastos efectuados por este concepto pueden acogerse a la financiación de la Sección Garantía del Fondo.

Hechos y cuestiones de Derecho

3. El origen del presente procedimiento se encuentra en la liquidación por parte de la Comisión de las cuentas presentadas por los Estados miembros en concepto de gastos de la Sección Garantía del Fondo durante el ejercicio 1987. Durante dicha liquidación de cuentas, la Comisión inspeccionó el modo en que las autoridades italianas habían supervisado el funcionamiento de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas constituidas con arreglo al Reglamento nº 1035/72. El informe de síntesis elaborado por funcionarios de la Comisión, en el que se basó la liquidación de las cuentas, puso de manifiesto que el número y el alcance de los controles efectuados por las autoridades italianas no bastaban para garantizar que las organizaciones de productores estuvieran funcionando de conformidad con los requisitos del Derecho comunitario. En especial, la Comisión afirma que las autoridades italianas únicamente efectuaron seis controles sobre un total de 134 organizaciones de productores reconocidas en 1987. De esas seis organizaciones, sólo tres habían recibido ayudas comunitarias, cuyo importe representaba únicamente un 2,12 % de los gastos totales declarados por Italia. Según la Comisión, su examen puso de manifiesto, asimismo, que incluso los controles efectuados en ese reducido número de organizaciones eran insuficientes para garantizar que funcionaban de conformidad con el Derecho comunitario.

4. En consecuencia, en su Decisión relativa a la revisión de cuentas correspondientes a 1987 (Decisión 89/627, antes citada), la Comisión denegó la financiación de un 5 % de los gastos declarados por Italia. Conforme al considerando séptimo de dicha Decisión:

«Considerando que los gastos no reconocidos a Italia alcanzan un importe de 20 920 524 089 liras italianas (que corresponden a compensaciones financieras concedidas a las organizaciones de productores en el sector de las frutas y hortalizas); que dicho Estado miembro deberá, en virtud de la presente Decisión, hacerse cargo de este importe; que, no obstante, circunstancias especiales justifican que la Comisión examine nuevamente la negativa de financiación emitida al realizar la presente revisión de cuentas con la condición de que este Estado miembro presente las pruebas necesarias a más tardar el 31 de diciembre de 1989; que, pese a ello, se mantiene el carácter inmediatamente ejecutorio de la presente Decisión;»

Las autoridades italianas no proporcionaron ninguna prueba que justificara un nuevo examen de la negativa de financiación controvertida. Por consiguiente, la misma fue confirmada mediante la Decisión 90/213 de la Comisión, en cuyo considerando segundo puede leerse lo siguiente:

«Considerando que los gastos no reconocidos de Italia incluían un importe de 20 920 524 089 liras italianas correspondientes a compensaciones financieras concedidas por las organizaciones de productores en el sector hortofrutícola; que la Comisión se reservó el derecho de reconsiderar este importe siempre que este Estado miembro aportase las pruebas solicitadas, a más tardar, el 31 de diciembre de 1989; que en este plazo no se presentaron dichas pruebas; que, por tanto, la corrección debe ser definitiva;»

5. Italia no impugnó las Decisiones de la Comisión en la medida en que imponían esta negativa de financiación. No obstante, debe observarse que Italia solicitó, sin conseguirlo, la anulación de la Decisión 90/213 en la medida en que no reconocía la imputación al Fondo de algunos otros gastos declarados por Italia (asunto C-197/90, Italia/Comisión, Rec. 1992, p. I-1). Con posterioridad a la adopción de la Decisión 90/213, la AIMA, el organismo de intervención italiano, envió a todas las organizaciones de productores de frutas y hortalizas de Italia una petición de restitución del 5 % del importe total de las compensaciones económicas que les habían sido pagadas en 1987. Una de dichas organizaciones era la Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (Asociación de Productores de Frutas y Hortalizas Piamonteses, también denominada Asprofrut). Tras haber recibido la petición de restitución de la AIMA, Asprofrut comunicó a sus socios que tenía la intención de cargar en sus cuentas un importe equivalente al 5 % de las compensaciones que habían percibido en 1987 por la retirada de productos del mercado.

6. La parte demandante en el procedimiento principal es una cooperativa de agricultores denominada Frutticoltori Associati Cuneesi (Productores de Frutas Asociados de Cuneo; en lo sucesivo, «FAC»), la cual, como socio de Asprofrut, había recibido de ésta la suma de 35.835.325 LIT en concepto de compensación correspondiente a la campaña 1986-1987 por la retirada del mercado de una cantidad de manzanas. FAC impugnó la legalidad de la decisión de Asprofrut de practicar un cargo en su cuenta y, durante dicho litigio, el órgano jurisdiccional nacional solicitó una decisión prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, sobre las siguientes cuestiones:

«a) Las Decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas 89/627/CEE, de

15.11.1989, y 90/213/CEE, de 19.4.1990, ¿son válidas a la luz de las normas comunitarias en materia de presupuesto y de relaciones financieras entre la Comunidad y los distintos Estados miembros, en la medida en que imputan al Estado italiano el importe de 20.920.524.089 LIT correspondiente a compensaciones económicas concedidas por las asociaciones de productores en el sector de las frutas y hortalizas?

b) La pretensión de las autoridades italianas de imputar indiscriminadamente a todas las organizaciones de productores de frutas y hortalizas el importe a tanto alzado, en concepto de compensación económicas por la retirada de productos del mercado, imputado al Estado italiano en la liquidación de las cuentas del FEOGA —Sección Garantía— correspondientes al ejercicio 1987, ¿es compatible con los principios generales del ordenamiento jurídico comunitario en materia de legalidad de la acción administrativa, de protección del derecho de defensa, así como con los principios generales en materia de control de los incentivos comunitarios en el sector agrícola y de responsabilidad de los productores de frutas y hortalizas y de sus respectivas organizaciones?»

7. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional de remisión desea saber, en realidad, si el Derecho comunitario debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro recuperar a tanto alzado, de las organizaciones de productores, las ayudas indebidamente pagadas.

8. Presentaron observaciones escritas la Comisión, el Gobierno helénico y FAC. Italia no participó en el procedimiento. Tampoco presentó observaciones la AIMA, que intervino en el procedimiento principal. FAC considera que la primera cuestión es la principal, al estimar que, si las Decisiones de la Comisión impugnadas se declarasen inválidas, el examen de la segunda cuestión sería superfluo. La Comisión, por el contrario, sostiene que la validez de las Decisiones relativas a la liquidación de las cuentas no es pertinente a efectos de la resolución del procedimiento nacional. En su opinión, la obligación de recuperar las sumas indebidamente pagadas se impone directamente a las autoridades nacionales en el artículo 8 del Reglamento nº 729/90, y existe con independencia de que, en su Decisión relativa a la liquidación de las cuentas, se haya declarado cualquier irregularidad o no. Por el momento, no voy a prestar atención a esta alegación de la Comisión. En mi opinión, habida cuenta de las cuestiones planteadas y del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, está claro que, si la respuesta a la segunda cuestión fuera negativa, no sería necesario examinar la validez de las Decisiones de la Comisión. En otras palabras, si se declara que un Estado miembro no puede practicar una política que consista en recuperar a tanto alzado de las organizaciones de productores las ayudas indebidamente pagadas, dicha conclusión será suficiente para determinar la resolución del procedimiento principal. En consecuencia, comenzaré por la segunda cuestión.

Segunda cuestión

9. Del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 se desprende claramente que, con arreglo al sistema de financiación de la política agrícola común, la recuperación de las ayudas indebidamente pagadas es competencia de los Estados miembros. No obstante, también está claro que, en el ejercicio de dicha función, los Estados miembros deben

tener en cuenta las exigencias del Derecho comunitario: véanse los asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH/Alemania, Rec. 1983, p. 2633, apartados 17 y siguientes de la sentencia. En particular, en el apartado 22 el Tribunal de Justicia declaró que «la aplicación del Derecho nacional no debe perjudicar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario». Por consiguiente, carece de fundamento la alegación del Gobierno helénico en el sentido de que la cuestión se refiere exclusivamente a problemas de Derecho interno italiano y, en consecuencia, no es competencia del Tribunal de Justicia.

10. En el caso presente, la corrección efectuada en las cuentas presentadas por Italia no se basó en comprobaciones concretas de fraude o negligencia, sino en el hecho de que las autoridades italianas no supervisaron suficientemente el funcionamiento de las organizaciones de productores. Después de la segunda Decisión de la Comisión, en la que se confirmó la negativa de financiación del 5 %, el organismo de intervención italiano procedió a una aplicación mecánica de la corrección: no hizo ningún esfuerzo por demostrar la existencia de irregularidades por parte de organizaciones de productores concretas, sino que trató de recuperar indiscriminadamente de todas las organizaciones de productores de frutas y hortalizas el 5 % de las ayudas concedidas por la retirada de productos en 1987. En mi opinión, dicha acción es manifiestamente incompatible con el Derecho comunitario, ya que vulnera los derechos de las organizaciones de productores a percibir ayudas siempre que cumplan los requisitos establecidos en las normas comunitarias.

11. Como señala la Comisión, uno de los elementos integrantes del mecanismo de apoyo de precios previsto en el Reglamento nº 1035/72 consiste en que, cuando se haya fijado un precio de retirada en relación con un producto, las organizaciones de productores tienen la obligación de conceder una indemnización a sus asociados por las cantidades de productos que queden sin vender (artículo 15). Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 18, los Estados miembros deben conceder una compensación económica a las organizaciones de productores que efectúen intervenciones. En el apartado 2 del artículo 18, se establece que el valor de la compensación económica sea igual a las indemnizaciones abonadas por las organizaciones de productores, una vez deducidos los ingresos netos obtenidos mediante los productos retirados del mercado. Del tenor del apartado 1 del artículo 18 y de los objetivos del Reglamento nº 1035/72 se desprende que las organizaciones de productores tienen derecho a recibir compensaciones siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18. No obstante, la reducción a tanto alzado del 5 % se aplicó indiscriminadamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas, con independencia de que hubieran cumplido los requisitos establecidos en el artículo 18 y, en consecuencia, tuvieran derecho a percibir las ayudas comunitarias o no.

12. Por consiguiente, en mi opinión un Estado miembro no puede recuperar a tanto alzado las ayudas indebidamente pagadas, como hicieron las autoridades italianas en el asunto presente. La obligación de los Estados miembros de recuperar las ayudas presupone, a mi entender, que se ha demostrado en ese caso concreto que (por ejemplo, debido a una irregularidad, negligencia o error debidamente probados) el perceptor no tenía derecho a la ayuda; en cuanto a la carga de la prueba en dichos supuestos, véanse los apartados 34 a 39 de la sentencia Deutsche Milchkontor. En el asunto presente, no ha quedado acreditado que los perceptores no tuvieran derecho a las ayudas. Como subrayó la Comisión en la vista, nada indica que la negativa de financiación se basara en

un incumplimiento de las normas de calidad ni en cualquier otra irregularidad por parte de los productores. De ello se desprende que la acción de las autoridades italianas fue ilícita. En consecuencia, a los efectos del procedimiento principal, puede que sea innecesario examinar la validez de las Decisiones de la Comisión relativas a la liquidación de cuentas. No obstante, en aras de la exhaustividad paso a examinar la primera cuestión.

Primera cuestión

13. El Gobierno helénico sostiene que no puede admitirse la primera cuestión debido a que hace referencia a la validez de Decisiones relativas a la liquidación de cuentas anteriores. Señala las dificultades prácticas que se producirían si se declarasen inválidas las cuentas después de haber adquirido carácter definitivo, y sostiene que la cuestión de su validez no debe suscitarse una vez transcurrido el plazo establecido en el artículo 173 del Tratado. No estoy de acuerdo. Los posibles inconvenientes no pueden constituir un motivo para declarar la inadmisibilidad de una petición presentada con arreglo al artículo 177 del Tratado. En todo caso, el Tribunal de Justicia tendría la opción de limitar los efectos de su sentencia, si lo considerase necesario para proteger la seguridad jurídica.

14. Por su parte, la Comisión sostiene que sus Decisiones relativas a la liquidación de cuentas tienen por objeto, simplemente, declarar que los gastos efectuados por los Estados miembros son conformes con las normas del Derecho comunitario. La Comisión se remite al asunto 819/79, Alemania/Comisión, Rec. 1981, p. 21, en el cual, en el apartado 8 de la sentencia, este Tribunal declaró:

«[...] el objeto de una Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de cuentas en concepto de gastos financiados con cargo al FEOGA es reconocer y hacer constar que los gastos han sido efectuados por los servicios nacionales de conformidad con las disposiciones comunitarias».

15. Según la Comisión, las Decisiones relativas a la liquidación de cuentas se refieren únicamente a las relaciones financieras entre la Comunidad y los Estados miembros, y no afectan a los derechos y obligaciones de terceros. Como ya se ha mencionado, la Comisión considera que la obligación de recuperar las sumas indebidamente pagadas se impone directamente a las autoridades nacionales en el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 y existe con independencia de que, en su Decisión relativa a la liquidación de las cuentas, se hayan declarado irregularidades o no. Cualquier cambio de la situación jurídica de terceros se deriva exclusivamente de las medidas adoptadas por los Estados miembros para la recuperación de las sumas indebidamente pagadas. En apoyo de estas alegaciones, la Comisión cita los asuntos acumulados 89/86 y 91/86, Etoile Commerciale y CNTA/Comisión, Rec. 1987, p. 3005 y la sentencia Deutsche Milchkontor/Alemania (antes citada). Concluye que una Decisión relativa a la liquidación de cuentas no produce efectos jurídicos frente a terceros en los procedimientos referentes a la recuperación de sumas indebidamente pagadas. De ello se desprende, a juicio de la Comisión, que la validez de dichas Decisiones no puede ser pertinente para la resolución de los referidos procedimientos.

16. No acepto la tesis según la cual la validez de una Decisión relativa a la liquidación de cuentas nunca puede ser pertinente para la resolución de un procedimiento nacional iniciado por productores u organizaciones de

productores en las referidas circunstancias. Los asuntos invocados por la Comisión no sustentan dicha tesis. En la sentencia Deutsche Milchkontor/Alemania, este Tribunal analizó en qué medida los principios del Derecho comunitario limitan las normas de Derecho nacional aplicables a la recuperación de sumas indebidamente pagadas. La Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de cuentas no era una cuestión debatida en dicho procedimiento. En el asunto Etoile Commerciale y CNTA/Comisión, el Tribunal de Justicia declaró que una Decisión relativa a la liquidación de cuentas no afectaba directamente a un productor a efectos del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, dado que la liquidación de cuentas es un asunto que se circunscribe a las relaciones entre el Estado miembro y la Comisión. No obstante, es evidente que la circunstancia de que un productor no esté directamente afectado no impide a este Tribunal declarar la validez de una medida comunitaria en el contexto de una petición de decisión prejudicial presentada por un órgano jurisdiccional nacional; ni tampoco significa que la validez de una Decisión relativa a la liquidación de cuentas carezca de pertinencia para la resolución de procedimientos nacionales relacionados con operadores económicos que hayan sido objeto de medidas de recuperación por parte de un organismo de intervención nacional.

17. Es cierto que la obligación de inspeccionar las organizaciones de productores incumbe, principalmente, a los Estados miembros. También lo es que la obligación de los Estados miembros de recuperar las sumas indebidamente pagadas se deriva directamente del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. No obstante, debe observarse que la Comisión conserva una función supervisora residual. Ello resulta claramente del artículo 9 del citado Reglamento, que faculta a los agentes designados por la Comisión para realizar inspecciones sobre el terreno y examinar los documentos con el fin de garantizar la efectividad de la supervisión ejercida por los Estados miembros. En consecuencia, siempre cabe la posibilidad de que la Comisión descubra una irregularidad cometida por un operador concreto e inadvertida por un Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro debe recuperar las sumas perdidas. No cabe excluir la posibilidad de que la Comisión se equivoque al determinar la existencia de la irregularidad o en relación con el importe concreto que debe recuperarse. En mi opinión, está claro que en tal caso la validez de la Decisión de la Comisión sería pertinente para la resolución del procedimiento nacional relativo a la legalidad de las medidas de recuperación adoptadas por el Estado miembro contra el operador concreto, y que, en ese caso, este Tribunal debería pronunciarse, con arreglo al artículo 177 del Tratado, sobre la validez de la Decisión de la Comisión. La solución contraria sería incompatible con el principio de la protección jurídica de los particulares que pretende garantizar el artículo 177 del Tratado. De igual modo, la Comisión puede adoptar una decisión de no reconocimiento de gastos sobre la base de una interpretación discutible de la normativa comunitaria. Si el Estado miembro afectado no impugnó la Decisión de la Comisión, pero solicita el reembolso a los operadores afectados, los órganos jurisdiccionales nacionales estarían plenamente legitimados para considerarse competentes para examinar, y someter al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177, la corrección de la interpretación de la normativa realizada por la Comisión y la validez de la consiguiente Decisión.

18. Por lo que respecta al asunto presente, considero que la cuestión de la validez de las Decisiones impugnadas no es pertinente para la resolución del procedimiento nacional, ya que, en mi opinión, la AIMA no tenía dere-

cho a repercutir a tanto alzado las sumas a todas las organizaciones de productores. No obstante, si ello no constituyera un motivo suficiente para impugnar la legalidad de la acción de la AIMA, no veo por qué razón el Tribunal no debería examinar la validez de las Decisiones impugnadas. En la vista, la Comisión trató de dejar claro que no sostenía que la cuestión no debiera admitirse, sino más bien que carecía de pertinencia. Por las razones indicadas, estoy de acuerdo en que, probablemente, éso es lo que sucede. En principio, no obstante, corresponde al órgano jurisdiccional de remisión juzgar la pertinencia de una cuestión para la resolución del procedimiento nacional. Dado que el órgano jurisdiccional nacional considera necesaria una respuesta a la cuestión para dictar sentencia, en principio el examen de la cuestión por este Tribunal es conforme con el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el órgano jurisdiccional de remisión, y no existe ningún motivo para apartarse de dicho principio en el caso presente.

19. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procederé a examinar la cuestión de la validez de las Decisiones impugnadas (cabe afirmar que la cuestión de la validez únicamente puede suscitarse en relación con la segunda y definitiva Decisión, y no en relación con la primera, que tan sólo era provisional; no obstante, por razones de comodidad, pueden considerarse conjuntamente ambas Decisiones).

20. FAC y el Gobierno helénico sostienen que la Comisión no explicó suficientemente los motivos de la negativa de financiación. El Gobierno helénico sostiene que, dado que el Fondo forma parte del presupuesto comunitario, la liquidación de cuentas con arreglo al apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70 debe realizarse de conformidad con las normas de la contabilidad oficial y proporcionar una justificación para cada anotación contable. En consecuencia, cualquier negativa de financiación debe corresponderse con una suma precisa de dinero imputada al Fondo que no debería haberlo sido. Según el Gobierno helénico, dado que la negativa de financiación de la Comisión no corresponde a importes precisos pagados de forma irregular, constituye una sanción pecuniaria no prevista en el Reglamento nº 729/70.

21. En primer lugar, debe observarse que el alcance del imperativo de motivación previsto en el artículo 190 del Tratado CEE depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en que haya sido adoptado: véanse, por ejemplo, el asunto 13/72, Países Bajos/Comisión, Rec. 1973, p. 27, y el asunto 819/79, Alemania/Comisión, Rec. 1981, p. 21. Como admite FAC, la finalidad de la Decisión relativa a la liquidación de cuentas no consiste en efectuar una referencia detallada de los resultados de las inspecciones de la Comisión ni en proporcionar los motivos de la negativa de financiación a los terceros que puedan resultar afectados por la acción que puedan adoptar las autoridades nacionales. Los motivos que condujeron a la Comisión a efectuar la corrección se explican en el informe de síntesis previo a la liquidación de las cuentas. Asimismo, como también admite FAC, antes de efectuar la corrección tuvieron lugar continuas negociaciones entre la Comisión y las autoridades italianas. Es cierto, no obstante, que la Comisión no indicó el modo por el que habían llegado la cifra del 5 %. Por consiguiente, procede examinar si la Comisión podía, de manera justificada, realizar una reducción a tanto alzado de los gastos declarados por Italia ante la insuficiente supervisión por parte de las

autoridades italianas de la aplicación de las ayudas comunitarias.

22. Está fuera de toda duda que tan sólo pueden financiarse por el Fondo las ayudas concedidas con arreglo a las normas comunitarias y que la Comisión tiene la obligación de denegar el reconocimiento de todos los gastos efectuados por los Estados miembros a menos que tenga la certeza de que han sido realizados de forma estrictamente conforme con el Derecho comunitario: véase, por ejemplo, el asunto 11/76, Países Bajos/Comisión, Rec. 1979, p. 245. En el asunto 819/79, Alemania/Comisión, Rec. 1981, p. 21, en el apartado 8 de la sentencia, este Tribunal declaró:

«En los casos en que la normativa comunitaria sólo autorice el pago de una ayuda a condición de que se observen determinadas formalidades de prueba o de control, una ayuda pagada en infracción de dichos requisitos no es conforme con el Derecho comunitario y, en principio, el gasto correspondiente no puede imputarse al FEOGA.»

Observaciones similares se formularon en el apartado 25 de la sentencia en el asunto 327/85, Países Bajos/Comisión, Rec. 1988, p. 1065, y en el apartado 38 de la sentencia en el asunto C-197/90, Italia/Comisión, Rec. 1992, p. I-1. En el caso presente, ni las partes en el procedimiento ni las autoridades italianas han presentado pruebas que pongan en tela de juicio las conclusiones de los inspectores de la Comisión. En consecuencia, doy por acreditado que Italia no llevó a cabo una supervisión suficiente. De ello se desprende que cualquier pago efectuado en infracción de esta obligación no es conforme con el Derecho comunitario y, en principio, no pueden imputarse al Fondo.

23. De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende claramente que, cuando la Comisión deniega la imputación de determinados gastos al Fondo, a ella le incumbe demostrar que el Estado miembro de que se trata ha vulnerado las normas de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, mientras que la carga de la prueba de que el importe excluido por la Comisión es erróneo le corresponde al Estado miembro: véanse los asuntos 347/85, Reino Unido/Comisión, Rec. 1988, p. 1749, y C-197/90, Italia/Comisión (antes citado). En este último asunto, el Tribunal de Justicia declaró que estaba justificada una reducción a tanto alzado del 10 % de los gastos declarados por Italia en relación con la tramitación de ayudas a la leche desnatada en polvo, impuesta por la Decisión 90/213, teniendo en cuenta que las autoridades italianas no habían llevado a cabo controles suficientes a efectos de la letra d) del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento nº 1725/79 (DO L 199, p. 1; EE 03/16, p. 181). En el apartado 39 de su sentencia, este Tribunal estimó que, en la medida en que los controles habían sido insuficientes, la Comisión podría haber excluido que se imputase al FEOGA la totalidad de las cantidades que se discutían y que el Gobierno italiano no podía reprochar a la Comisión el que ésta efectuara una reducción a tanto alzado del 10 %. Un razonamiento similar podría emplearse en el caso presente, en el que la reducción del 5 % se realizó como consecuencia de la omisión de las autoridades italianas en el ejercicio de sus funciones de control en el sector hortofrutícola. Como se establece claramente en el considerando octavo del Reglamento nº 729/70, sobre la financiación de la política agrícola común, y ha sido reconocido por este Tribunal (asunto 366/88,

Francia/Comisión, Rec. 1990, p. I-3571, apartado 20 de la sentencia), la responsabilidad de garantizar la correcta administración del Fondo incumbe principalmente a los Estados miembros. La Comisión no tiene el deber de hacerse cargo de las funciones de control de los Estados miembros ni de duplicarlas, y cualquier verificación que decida realizar la Comisión tiene carácter complementario. De llegarse a la conclusión opuesta, pesaría sobre la Comisión una carga excesiva: véanse mis conclusiones en el asunto C-32/89, Grecia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1321, punto 54.

24. En el asunto presente, en atención a las circunstancias especiales, la Comisión procedió en dos fases. En su primera Decisión, declaró la negativa de financiación con carácter provisional, e instó a las autoridades italianas a que presentaran pruebas. Sin embargo, las autoridades italianas no respondieron. En consecuencia, la Comisión confirmó la negativa de financiación. Se recordará que, con arreglo a las conclusiones contenidas en el informe de síntesis de la Comisión, las autoridades italianas tan sólo habían llevado a cabo inspecciones en seis de un total de 134 organizaciones de productores; y que, de esas seis organizaciones, únicamente tres habían recibido ayudas comunitarias, por un importe que representaba únicamente el 2,12 % de los gastos totales declarados por Italia.

Esas conclusiones no han sido discutidas. Considerando la insuficiencia de los controles efectuados por las autoridades italianas, el porcentaje de corrección del 5 % no me parece desproporcionado. En consecuencia, concluyo que no ha quedado demostrado que las Decisiones de la Comisión fuesen inválidas.

25. Por consiguiente, en mi opinión debe responderse del siguiente modo a las cuestiones planteadas por la Pretura circondariale di Cuneo:

1) La consideración de las cuestiones examinadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de las Decisiones de la Comisión 89/627 y 90/213, relativas a la revisión de cuentas de los Estados miembros en concepto de gastos financiados por la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola durante el ejercicio financiero de 1987.

2) Cuando la Comisión deniega el reconocimiento de gastos con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola debido a que un Estado miembro no ha supervisado suficientemente el funcionamiento de las organizaciones de productores, dicho Estado miembro no está autorizado para recuperar a tanto alzado, de dichas organizaciones, las sumas correspondientes; únicamente puede recuperar dichas sumas cuando se demuestre que una organización no tenía derecho a percibir las cantidades de que se trate.