CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER
presentadas el 21 de noviembre de 2002 [1]

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial del Consiglio di Stato se refiere a la cuestión de si las autoridades italianas eran competentes para proceder a una recuperación que tuvo lugar en 1997 de cantidades concedidas en 1993 en el marco de un programa cofinanciado por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA») —Sección Orientación— y por fondos nacionales. Dependiendo de la base jurídica, también podría haber sido competente para proceder a la recuperación la Comisión, bien exclusivamente o bien conjuntamente con las autoridades italianas.

2. Sin embargo, existen dudas sobre si todas las disposiciones cuya aplicación podía plantearse seguían siendo aplicables, desde un punto de vista temporal, cuando se reclamó la devolución de las ayudas. Por ello, antes de proceder a la exposición del marco jurídico describiré los hechos, con el fin de dejar claro su desarrollo temporal. A continuación, podrá examinarse en qué medida las disposiciones a las que alude el órgano jurisdiccional remitente seguían siendo efectivamente aplicables en el momento de los hechos.

II. Hechos y cuestión prejudicial

3. El 24 de junio de 1991, el Gobierno italiano presentó a la Comisión el Programa Operativo Multirregional «Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative» (Mejora de las producciones típicas del Mezzogiorno y desarrollo de cultivos alternativos) y solicitó su cofinanciación por parte del FEOGA, Sección Orientación. Mediante la Decisión C(91) 2745, de 29 de noviembre de 1991, modificada mediante la Decisión C(93) 3476, de 29 de noviembre de 1993 [en lo sucesivo, «Decisión C(91) 2745»], la Comisión aprobó dicho Programa y concedió una ayuda con cargo al FEOGA, Sección Orientación, por un importe de 86.240.000 ecus, que correspondía al 50 % del volumen total. La Comisión basó dichas

1 — Lengua original: alemán.

Decisiones en el Reglamento (CEE) nº 2052/88 [2] y en el Reglamento (CEE) nº 4253/88 [3] de ejecución del mismo.

4. El Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministerio de Política Agraria y Forestal; en lo sucesivo, «Ministerio») concedió al Consorzio Produttori Pompelmo Italiano, Soc. Coop. arl (Consorcio de Productores Italianos de Pomelos, sociedad cooperativa de responsabilidad limitada; en lo sucesivo, «COPPI»), mediante Órdenes Ministeriales nº 1905, de 9 de noviembre de 1992, y nº 485, de 7 de octubre de 1993, una ayuda por un importe final de aproximadamente 45.000 millones de ITL para las campañas de 1991 a 1993. En dichas Órdenes, que se remitían a la Decisión de la Comisión y a los reglamentos mencionados en ella, se fijaban determinados tramos anuales y la parte de la financiación que correspondía a la Comunidad y la que correspondía a Italia.

5. Mediante Orden nº 8649, de 16 de diciembre de 1997, el Ministerio revocó parcialmente la Orden nº 485 y reclamó la devolución de 627.154.680 ITL. Como motivación, señaló que no se había respetado la obligación establecida en el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 355/77. [4] Con arreglo a dicha disposición, las instalaciones adquiridas con las ayudas no podían venderse sin autorización previa de la Comisión en un plazo de seis o diez años, respectivamente, a partir de su adquisición o del final de los trabajos.

6. COPPI había transferido a la Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (en lo sucesivo, «CBS») una parte de las ayudas para la realización de determinadas intervenciones en el marco de un subprograma. Sin embargo, ésta había cedido a la sociedad Impianti Brevetti Servizi Srl (en lo sucesivo, «Ibiesse») una rama de su negocio, incluida la maquinaria y los equipos financiados en el marco del Programa, sin autorización previa de la Comisión.

7. A raíz del recurso interpuesto por COPPI, el Tribunale amministrativo regionale del Lazio anuló la Orden nº 8649, de 16 de diciembre de 1997. A juicio del Tribunale, de conformidad con el Reglamento nº 355/77 únicamente era competente para proceder a la recuperación de las ayudas la Comisión, y no el Ministerio.

2 — Reglamento del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5

3 — Reglamento del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20).

4 — Reglamento del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239), en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 1932/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DO L 180, p. 1; EE 03/31, p. 118.

8. El Ministerio interpuso ante el Consiglio di Stato un recurso de apelación contra esta sentencia en el que alegaba que la competencia del Ministerio para la recuperación de las ayudas se desprende del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88. Ahora, el Consiglio di Stato plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, cuando establece que la Comisión podrá, previa consulta al comité del fondo sobre los aspectos financieros, decidir suspender, reducir o suprimir la contribución del fondo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 22 y proceder a la recuperación de las cantidades, en particular si el beneficiario vende sin autorización previa los equipos o instalaciones que se han beneficiado de la contribución del fondo antes de que transcurra el plazo fijado en dicha disposición, ¿define un procedimiento específico que excluye la competencia del Estado miembro para adoptar las mismas medidas de supresión y recuperación, o deben aplicarse también en esta materia los principios establecidos en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 y en el artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, según los cuales el Estado miembro puede y debe adoptar las medidas necesarias para prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abuso o negligencia?»

III. Aplicabilidad de las disposiciones comunitarias a las que alude el órgano jurisdiccional remitente en el momento de los hechos

9. Antes de entrar en el examen de las diferentes disposiciones, debe proporcionarse un breve panorama general de la evolución de las bases jurídicas que pueden ser pertinentes en el presente caso.

10. Mediante el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común,[5] se creó el FEOGA. Junto a él, el Reglamento nº 355/77[6] creó un instrumento específico de política estructural para una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas. La ejecución de dicha acción correspondía fundamentalmente a la Comisión.

11. En el marco de una profunda reforma llevada a cabo en 1988, las ayudas procedentes de los fondos estructurales se establecieron sobre una nueva base jurídica. El Reglamento de base del Consejo nº 2052/88[7] —adoptado en virtud del artículo 130 D del Tratado CE (actualmente artículo 161 CE, tras su modifica-

5 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.
6 — Citado en la nota 4 *supra*.
7 — Citado en la nota 2 *supra*.

ción)— tenía por objeto la coordinación de las intervenciones financiadas por los diferentes fondos estructurales y una mayor concertación de las intervenciones con los Estados miembros. Simultáneamente, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 130 E del Tratado CE (actualmente artículo 162 CE, tras su modificación), una serie de reglamentos de ejecución. En el presente caso, interesan, en particular, el ya citado Reglamento nº 4253/88, [8] relativo a la coordinación de las intervenciones de los diferentes fondos, y el Reglamento (CEE) nº 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección «Orientación». [9] En 1993, los reglamentos adoptados en 1988 volvieron a ser revisados. [10]

A. *Sobre el Reglamento nº 355/77*

12. Con arreglo al Reglamento nº 355/77, la Comisión puede conceder una contribución del FEOGA, Sección Orientación, para acciones comunes para la mejora de la estructura de mercado de los productos agrícolas. De conformidad con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 355/77, corresponde a la Comisión suspender, reducir o suprimir las contribuciones cuando se detecten irregularidades en la ejecución del proyecto. Las sumas indebidamente pagadas son recuperadas por la Comisión. Los Estados miembros desempeñan tan sólo una función de apoyo, al facilitar a la Comisión los documentos y justificantes que puedan demostrar que se cumplen las condiciones financieras y de otro tipo exigidas para el proyecto.

13. Sin embargo, cabe preguntarse si el Reglamento nº 355/77 seguía efectivamente vigente en el momento de reclamarse la devolución de las ayudas o si algunas de sus disposiciones seguían siendo aplicables en virtud de disposiciones transitorias.

14. Es significativo que, en sus observaciones sobre la petición de decisión prejudicial, COPPI no se refiera en ningún momento a dicho Reglamento, que apoyaría sus tesis jurídicas. La Comisión llega a la conclusión de que el Reglamento nº 355/77 ya no es aplicable al presente caso, desde un punto de vista temporal, ni siquiera si se tienen en cuenta las disposiciones transitorias. Por último, el Gobierno italiano subraya que no sólo el propio Reglamento nº 355/77, sino también las disposiciones transitorias que mantenían en vigor algunas de sus disposiciones, habían sido derogados ya cuando se adoptó la decisión de recuperación de las ayudas.

8 — Citado en la nota 3 *supra*.

9 — DO L 374, p. 25.

10 — Véanse el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento nº 2052/88 (DO L 193, p. 5); el Reglamento nº 2082/93 que modifica el Reglamento nº 4253/88 (DO L 193, p. 20), y el Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento nº 4256/88 (DO L 193, p. 44).

15. De conformidad con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 4256/88 [11] (en su versión original), el Reglamento nº 355/77 quedó derogado a partir de la fecha de entrada en vigor de la decisión del Consejo contemplada en el apartado 1 de dicho artículo. El Consejo adoptó dicha decisión bajo la forma del Reglamento (CEE) nº 866/90, [12] que entró en vigor el 1 de enero de 1990.

16. Es cierto que el artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 4256/88 (en su versión original) preveía el mantenimiento en vigor de los artículos 6 a 15 y 17 a 23 del Reglamento nº 355/77 para los proyectos presentados antes del 31 de diciembre de 1989. Sin embargo, la contribución para el Programa de que se trata en el presente asunto no fue solicitada hasta el 24 de junio de 1991, tal como se desprende del sexto considerando de la Decisión C(91) 2745.

17. Además, el artículo 10 del Reglamento nº 4256/88 (en su versión original) fue completamente reformulado mediante el Reglamento nº 2085/93. [13] En virtud de dicha modificación, el régimen transitorio para el Reglamento nº 355/77 llegó a su fin sin ninguna excepción el 3 de agosto de 1993. [14] La devolución parcial de la ayuda (incluida la contribución financiera de la Comunidad) sólo fue reclamada cuatro años después mediante la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997.

18. Por consiguiente, el Reglamento nº 355/77 no es aplicable al presente caso.

19. Procede señalar que la inaplicabilidad del Reglamento nº 355/77 no sólo afecta a la cuestión de la competencia para la recuperación de las ayudas, sino también a los requisitos materiales establecidos en dicho Reglamento. Así, el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, cuarto guión, del Reglamento nº 355/77 (en la versión resultante del Reglamento nº 1932/84) contemplaba la recuperación de las ayudas, en particular «si el beneficiario vendiere los equipos o instalaciones que se hayan beneficiado de la contribución del Fondo en un plazo de seis años, o respectivamente de diez años, a partir de su adquisición o del final de los trabajos, sin autorización previa de la Comisión».

20. Ahora bien, en la Orden nº 8649, de 16 de diciembre de 1997, el Ministerio basó la recuperación de la ayuda precisamente en dicha disposición. Es posible que la cesión constituyera al mismo tiempo una infracción de otras disposiciones, por ejemplo de las disposiciones (accesorias) de la Orden Ministerial nº 485 o de las disposiciones de los reglamentos aplicables. No obstante, el caso específico de que los bienes que se hayan beneficiado de la ayuda sean cedidos por el beneficiario sin autorización de la

11 — Citado en la nota 9 *supra*.

12 — Reglamento del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 91, p. 1).

13 — Citado en la nota 10 *supra*.

14 — Véase la sentencia de 24 de enero de 2002, Conserve Italia/Comisión (C-500/99 P, Rec. p. I-867), apartado 82.

Comisión o de las autoridades nacionales no volvió a mencionarse de manera expresa en las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 4253/88 (aplicables en el presente caso) que se adoptó posteriormente. Con todo, dicha operación podría estar incluida también en el concepto general de irregularidad en el sentido del artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88. Sin embargo, en el marco de un procedimiento prejudicial no compete al Tribunal de Justicia apreciar la legalidad de la Orden Ministerial nº 8649, de 16 de diciembre de 1997, impugnada. Por el contrario, dicha función corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente, que, sin embargo, en su examen de la Orden Ministerial debe tener en cuenta las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia sobre la aplicabilidad del Reglamento nº 355/77.

B. *Sobre el Reglamento nº 729/70*

21. Desde la entrada en vigor de los Reglamentos nºs 4256/88 y 4253/88, el 1 de enero de 1989, estos actos jurídicos constituyen la base de todas las intervenciones del FEOGA, Sección Orientación, tal como subraya acertadamente la Comisión. De conformidad con el artículo 11 del Reglamento nº 4256/88, desde esa fecha el Reglamento nº 729/70 ha dejado de ser aplicable en este ámbito. Por tanto, tampoco el artículo 8 del Reglamento nº 729/70, que obligaba a los Estados miembros a perseguir las irregularidades y recuperar las sumas indebidamente pagadas, puede invocarse como base de la recuperación de la ayuda.

C. *Sobre el Reglamento nº 4253/88*

22. Los Reglamentos de ejecución adoptados en 1988 contienen las disposiciones materiales relativas a la intervención financiera de los diferentes fondos; las normas especiales por lo que respecta al FEOGA, Sección Orientación, fueron adoptadas mediante el Reglamento nº 4256/88, que sustituyó a las disposiciones correspondientes del Reglamento nº 355/77. El Reglamento nº 4253/88 contiene además disposiciones comunes para todos los fondos, especialmente normas relativas a su coordinación y procedimientos comunes. En esa medida, este Reglamento también reemplazó al Reglamento nº 355/77. En el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 4256/88 se declara expresamente aplicable el Reglamento nº 4253/88 a las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA, Sección Orientación.

23. Por consiguiente, la recuperación de la ayuda tan sólo puede basarse en el Reglamento nº 4253/88, en la versión resultante del Reglamento nº 2082/93. La ayuda a COPPI también se concedió sobre la base del Reglamento nº 4253/88, tal como se desprende del tenor de las Órdenes Ministeriales nºs 1905 y 485. De conformidad con el artículo 54 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales, [15] el Reglamento nº 4253/88 sólo fue derogado con efectos a partir del 1 de enero

15 — DO L 161, p. 1.

de 2000, por lo que seguía estando vigente cuando se adoptó la Orden nº 8649, de 16 de diciembre de 1997.

IV. Disposiciones aplicables

24. El artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, en la versión resultante del Reglamento nº 2082/93, lleva por título «Control financiero». El apartado 1 de dicho artículo tiene, en parte, el siguiente tenor:

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

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

— prevenir y perseguir las irregularidades;

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

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

[...]»

25. El artículo 24 de dicho Reglamento lleva por título «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda»; los apartados 1 y 2 tienen el siguiente tenor:

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

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

[...].»

V. Observaciones de los participantes en el procedimiento

26. Ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones COPPI, el Gobierno italiano y la Comisión. Sólo reproduciré sus observaciones en la medida en que se refieren a las disposiciones aplicables.

A. *COPPI*

27. En opinión de COPPI, la petición de decisión prejudicial tiene por objeto, principalmente, la cuestión de si las autoridades italianas pueden exigir, sin ninguna participación de la Comisión, la devolución de una ayuda concedida sobre la base de una Decisión de la Comisión de conformidad con los Reglamentos nºs 2052/88, 4253/88 y 4256/88. Sostiene que, para poder dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, debe interpretarse, además del artículo 23, también el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88.

28. Según afirma, estas disposiciones establecen un claro reparto de funciones entre la Comisión y el Estado miembro. Con arreglo al artículo 24, apartado 2, corresponde únicamente a la Comisión decidir sobre la suspensión, reducción o supresión de las ayudas. En cambio, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 las autoridades nacionales son competentes para la ejecución de las modificaciones previstas en relación con la ejecución de las intervenciones financiadas por la Comisión y el cobro de las sumas indebidamente pagadas.

29. Según COPPI, el análisis del Reglamento nº 2052/88 y de la Decisión C (91) 2745, mediante la que se aprobó la ayuda, confirma esta conclusión.

30. El Reglamento de base nº 2052/88 se basa en el artículo 130 D del Tratado. En cambio, los reglamentos por los que se aprobaron normas específicas para los diferentes fondos (Reglamentos nºs 4254/88, 4255/88 y 4256/88), así como para su coordinación (Reglamento nº 4253/88), tenían como base el

artículo 130 E del Tratado. Como reglamentos de ejecución, no podían establecer ninguna norma que se apartara de lo dispuesto en el reglamento de base.

31. En el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2052/88, se expresa la idea central de dicha disposición, a saber, que la Comisión y las autoridades nacionales deben llevar a cabo la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones mediante una estrecha concertación, a la que se denomina cooperación. Los artículos 4, apartado 2, y 18 del Reglamento nº 2052/88 encomendaron a la Comisión la función de adoptar las iniciativas necesarias para la ejecución de dicho Reglamento, así como proponer las disposiciones de aplicación que debía adoptar el Consejo con arreglo al artículo 3, apartados 4 y 5.

32. El término cooperación significa que las partes deben concertarse y decidir conjuntamente. Lo contrario es la delegación de funciones, donde una de las dos partes decide por la otra. Un elemento característico de la concertación es el hecho de que cada parte adopta, de común acuerdo con la otra, las decisiones comprendidas dentro del ámbito de sus funciones y competencias. En cuanto reglamento de ejecución, el Reglamento nº 4253/88 no puede contener ninguna disposición que cuestione este principio fundamental del Reglamento nº 2052/88.

33. Según COPPI, con arreglo a un principio general del Derecho, por regla general cuando una norma de Derecho primario o derivado encomienda a una institución comunitaria una determinada tarea, ésta debe desempeñarla por sí misma. En particular, está excluida la delegación de funciones en terceros cuando se ha otorgado a la institución una facultad de apreciación discrecional, a no ser que exista una disposición comunitaria que prevea de manera expresa esa delegación.

34. El artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 otorga a la Comisión distintas alternativas de actuación, a saber, la suspensión, la reducción o la supresión de las ayudas, cuando se ha detectado una irregularidad o una modificación importante no autorizada. Esta decisión discrecional no puede delegarse en terceros.

35. También la Decisión C(91) 2745 confirma esta tesis. A este respecto, COPPI se remite al artículo 6 de dicha Decisión, en relación con las disposiciones de aplicación

establecidas en los puntos 21 y 22 de su anexo 2, que tienen el siguiente tenor:

«El Estado miembro y los beneficiarios velarán por que la financiación comunitaria se utilice para los fines previstos. Si una acción o medida no parece justificar más que una parte de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión exigirá sin demora la devolución de las sumas adeudadas de conformidad con las disposiciones del punto 23, siempre que el Estado miembro muestre su conformidad [...]

Con arreglo a este procedimiento, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda financiera para la acción o medida de que se trate cuando el examen de la situación confirme la existencia de una irregularidad y, en particular, de una modificación importante del tipo o de las condiciones de ejecución de la acción o de la medida que no hubiera sido sometida a la Comisión para su aprobación.» [16]

36. Si el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 permitiera efectivamente a los Estados miembros exigir la devolución de ayudas comunitarias bajo su propia responsabilidad, la Decisión de la Comisión sería inválida, ya que ésta —en contra de lo dispuesto en el Reglamento— atribuye dicha función a la Comisión. Por su parte, de acuerdo con esta interpretación, el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 no sería compatible con el Reglamento nº 2052/88, pues atribuiría al Estado miembro la facultad de adoptar decisiones discrecionales sobre la aplicación de acciones comunitarias, algo que, con arreglo al artículo 18 del Reglamento nº 2052/88, está reservado a la Comisión.

37. Según COPPI, entre todas las posibilidades de interpretación, debe elegirse aquella que garantice la validez del acto jurídico y que sea más compatible con el contexto jurídico en el que se inscribe. Por ello, el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 no puede interpretarse en el sentido de que faculta a los Estados miembros para reducir, suspender o suprimir ayudas, o para recuperarlas.

B. *El Gobierno italiano*

38. En cambio, el Gobierno italiano considera que la recuperación de la ayuda tiene su base en el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, en la versión resultante del Reglamento nº 2082/93. Según afirma, dicha disposición confiere a los Estados miembros la facultad de recuperar una ayuda en caso de irregularidades. Además, a su juicio la recuperación constituye un caso de aplicación del artículo 280 CE.

16 — El punto 22 tiene casi el mismo tenor que el artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88.

C. *La Comisión*

39. La Comisión explica, en primer lugar, que el órgano jurisdiccional remitente se refiere a dos métodos de intervenciones estructurales diferentes. El Reglamento nº 355/77 se refiere a las acciones comunes, mientras que los Reglamentos nºs 2052/88 y 4253/88, adoptados en 1988 para la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales, se aplican a todas las intervenciones estructurales.

40. Con arreglo al Reglamento nº 355/77, la Comisión es competente para adoptar todas las decisiones relativas a la ejecución de las intervenciones estructurales y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas, estableciéndose una relación directa entre ella y los beneficiarios.

41. El sistema de intervenciones estructurales comunitarias con arreglo a los Reglamentos nºs 2052/88 y 4253/88 definido en el marco de la reforma de 1988 se basa, en cambio, en una cooperación entre la Comisión y el Estado miembro. La Comisión aprueba el programa marco nacional presentado por el Estado miembro. Posteriormente, el Estado miembro ejecuta ese programa bajo su propia responsabilidad financiera, encomendando las diferentes acciones a los organismos de ejecución que designe. Entre la Comisión y los perceptores de las ayudas no existe ninguna relación directa.

42. Por esta razón, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88 los Estados miembros están obligados a perseguir las irregularidades y a recuperar de los beneficiarios, en su caso, las ayudas. Para ello, no hace falta ninguna concertación con la Comisión, aunque sólo sea por el hecho de que ésta no tiene ningún conocimiento de las diferentes relaciones de subvención establecidas con los perceptores finales, como por ejemplo CBS No obstante, el artículo 23, apartados 2 y 3, también otorga a la Comisión la facultad de llevar a cabo sus propios controles.

43. Según la Comisión, el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 regula las relaciones financieras entre la Comisión y el Estado miembro, y otorga a la Comisión la posibilidad de corregir la contribución financiera de la Comunidad en caso de irregularidades y tras un procedimiento contradictorio. Sólo en casos excepcionales la Comisión ha reclamado directamente a los beneficiarios la devolución de ayudas basándose en dicha disposición, a saber, cuando ella misma había concedido dichas ayudas. [17]

VI. Apreciación jurídica

44. Una vez constatado que, en el presente caso, únicamente el Reglamento nº 4253/88

17 — La Comisión se remite, en este contexto, a la decisión que debió examinar el Tribunal de Justicia en la sentencia Conserve Italia/Comisión, citada en la nota 14 *supra*.

puede constituir la base para la reducción y recuperación de una ayuda, debe examinarse, asimismo, si el artículo 23 de dicho Reglamento otorga al Estado miembro la facultad para hacerlo. Para la interpretación de dicha disposición, deben tenerse en cuenta, además del tenor de las disposiciones, sobre todo consideraciones sistemáticas y teleológicas.

A. *Tenor del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88*

45. De conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo primero, segundo guión, los Estados miembros deben adoptar, en el marco de la ejecución de las acciones, las medidas necesarias para «prevenir y perseguir las irregularidades». Con arreglo a la primera frase del tercer guión de dicha disposición, los Estados miembros deben «recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia».

46. En caso de que la transmisión de las instalaciones y equipos subvencionados de CBS a IBIESSE constituyera una irregularidad, lo que —como he señalado— deberá determinar el órgano jurisdiccional remitente, a las autoridades nacionales les correspondería la tarea de perseguir dicha irregularidad y recuperar las cantidades indebidamente abonadas como consecuencia de ello.

47. Bajo el concepto «perseguir» podría entenderse únicamente, de acuerdo con una interpretación estricta, la imposición de sanciones por los ilícitos cometidos de forma deliberada o por negligencia. Sin embargo, otras versiones lingüísticas no proporcionan ningún indicio en favor de esta interpretación estricta. [18] En todo caso, el término «perseguir» no excluye que se persigan las irregularidades también mediante otras medidas, como por ejemplo mediante medidas y sanciones administrativas. [19] Esto comprende, en particular, la facultad de reducir y recuperar ayudas.

48. Con carácter complementario, procede remitirse además al punto 27 del anexo 2 de la Decisión C(91) 2745 de la Comisión, que obliga asimismo al Estado miembro, remitiéndose al artículo 23, apartado 1, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 4253/88, a adoptar las medidas necesarias para perseguir las irregularidades y recuperar las sumas indebidamente abonadas como consecuencia de irregularidades.

B. *Interpretación sistemática del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88*

49. Tanto COPPI como la Comisión basan sus posturas, fundamentalmente, en argu-

18 — La versión inglesa, por ejemplo, tiene el siguiente tenor: «to prevent and to take action against irregularities».

19 — En relación con el concepto de medidas y sanciones administrativas en el Derecho comunitario, véase, en particular, el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

mentos sistemáticos, si bien llegan a conclusiones opuestas.

50. Para COPPI, de la interacción entre los artículos 23 y 24 del Reglamento nº 4253/88 parece desprenderse una especie de gradación de la competencia entre la Comisión y el Estado miembro. Según afirma, con arreglo al artículo 24 únicamente la Comisión es competente frente al perceptor para decidir la reducción o supresión de una ayuda. En cambio, la función de las autoridades nacionales consiste en llevar a cabo adaptaciones periódicas en el marco de la ejecución del proyecto y recuperar «materialmente» las ayudas.

51. En cambio, en opinión de la Comisión los artículos 23 y 24 del Reglamento nº 4253/88 se refieren a situaciones diferentes en cada caso. El artículo 24 regula la facultad de la Comisión de reducir o suprimir la contribución financiera de la Comunidad *al programa nacional* en caso de irregularidades o incumplimientos del programa, mientras que el artículo 23 se refiere, en cambio, a la *relación interna* entre las autoridades nacionales y el beneficiario (el subrayado es mío).

52. En favor de la tesis de la Comisión aboga la configuración del procedimiento de concesión de las ayudas, tal como fue nuevamente pormenorizada por la Comisión en la vista. De acuerdo con dicho procedimiento, el Estado miembro presenta a la Comisión un programa operativo. La Comisión aprueba este programa y fija la contribución (proporcional) que aportará la Comunidad para la ejecución del programa. Sobre esta base, el Estado miembro otorga la totalidad de las ayudas (que constan, en cada caso, de la contribución de la Comunidad y de la contribución del Estado miembro) a organismos de ejecución, como por ejemplo COPPI, que, a su vez, transfieren los fondos a otros operadores para la ejecución de proyectos concretos.

53. Por consiguiente, la Decisión de la Comisión C(91) 2745 por la que se aprueba el programa operativo estaba dirigida al Estado miembro, y no a los beneficiarios. [20] En el presente caso, no existió ninguna relación jurídica directa entre los beneficiarios y la Comisión. En consecuencia, la tesis de COPPI según la cual la Comisión le otorgó, mediante la Decisión, una ayuda, es incorrecta.

54. En cambio, mediante la Orden Ministerial nº 485 el Ministerio estableció una relación administrativa de subvención entre el Estado italiano y COPPI para la ejecución de determinadas partes del Programa.

20 — Véase el artículo 7 de la Decisión.

En el marco de esta relación de subvención, el Ministerio concedió a COPPI una ayuda total para el proyecto ejecutado o coordinado por COPPI integrada por la contribución de la Comunidad y por la contribución del Estado italiano.

55. La idea de articulación en dos fases, a saber, la fase del programa operativo y la fase de ejecución de dicho programa, aparece también en el sexto considerando del Reglamento nº 2082/93, por el que se modificó el Reglamento nº 4253/88. En él se señala que,

«en aplicación del principio de subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias de la Comisión en su calidad de responsable de la gestión de los recursos financieros comunitarios, la ejecución de las formas de intervención indicadas en los marcos comunitarios de apoyo debe ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben ejercerla al nivel territorial adecuado en función de la especificidad de cada Estado miembro».

56. Una vez otorgada una ayuda de este modo, en la fase de ejecución es principalmente el Estado miembro el que se encarga de supervisar la correcta utilización de los fondos por parte de los beneficiarios. Por ello, también el artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 establece de manera expresa qué medidas debe adoptar el Estado miembro en relación con «las acciones llevadas a cabo». Sobre el beneficiario recae la responsabilidad financiera, ante el Estado miembro que le ha otorgado la ayuda, por la correcta ejecución de la parte del programa que gestiona.

57. Con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, el Estado miembro está obligado a informar periódicamente a la Comisión sobre el desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales. Esta obligación de información pone de manifiesto dos cosas. Por un lado, demuestra que corresponde a los Estados miembros practicar, en el marco de la ejecución del programa operativo, ese tipo de diligencias, que sólo pueden tener como objeto la recuperación de las ayudas no justificadas. Por otro, la obligación de información constituye una expresión de la responsabilidad del Estado miembro ante la Comisión por la correcta ejecución del programa.

58. Otra de las consecuencias de esta responsabilidad del Estado miembro es el hecho de que la Comisión pueda, basándose en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, reducir, suspender o suprimir y recuperar del Estado miembro la contribución comunitaria en caso de incumplimientos del programa operativo autorizado. Es cierto que en el artículo 24, apartado 3, primera frase, tan sólo se dispone, de manera lapidaria, que las cantidades indebidamente pagadas deben ser reembolsadas. Del tenor de dicha disposición no se desprende sobre quién

recae esta obligación. Sin embargo, parece claro que la Comisión sólo puede exigir la devolución de las ayudas a aquellos a quienes se las ha concedido de manera directa, es decir, por regla general, a los Estados miembros.

59. Por último, el hecho de que el artículo 24 prevea, en particular, que se oigan las observaciones del Estado miembro, pero no las de aquellos que han recibido ayudas del Estado miembro en el marco de un programa operativo, pone de manifiesto que dicho artículo se refiere fundamentalmente a la relación entre el Estado miembro y la Comisión.

60. Si la Comisión estuviera facultada, en el presente caso, para reducir la ayuda a COPPI y exigir directamente la devolución de las cantidades indebidamente pagadas, se le estaría otorgando el derecho de anular parcialmente la decisión de concesión de ayudas de una autoridad nacional (la Orden Ministerial nº 485). Tal intromisión de una institución comunitaria en la esfera de la soberanía nacional no está amparada por el Tratado CE.

61. Estas consideraciones no impiden que, en determinadas situaciones excepcionales, la Comisión pueda exigir directamente al beneficiario, sobre la base del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, la devolución de ayudas. Un caso especial como ése fue el que dio origen al asunto Conserve Italia/Comisión. [21] A diferencia del presente caso, en aquel asunto la Comisión había concedido directamente al beneficiario la ayuda; la contribución nacional que debía aportarse en el marco de la cofinanciación había sido fijada por el Estado miembro mediante un acto administrativo nacional separado. [22]

62. Con ello, la Comisión había establecido una relación de subvención con el beneficiario y, en el marco de dicha relación, podía suprimir la ayuda y exigir al beneficiario la devolución de las sumas correspondientes. Dado que la contribución comunitaria y la contribución nacional se habían concedido mediante actos diferentes, la supresión de la contribución comunitaria no afectaba a la decisión nacional de ayuda, cuya recuperación se situaba únicamente en la esfera de competencia de las autoridades nacionales.

63. También debe desestimarse la tesis de COPPI según la cual de los puntos 21 y 22 del anexo 2 de la Decisión C(91) 2745 se desprende la competencia de la Comisión para la recuperación de la ayuda. Este pasaje de las disposiciones accesorias repro-

21 — Citado en la nota 14 *supra*. Una situación similar es también la que el Tribunal de Primera Instancia hubo de apreciar en su sentencia de 26 de septiembre de 2002, Sgaravatti Mediterranea/Comisión (T-199/99, Rec. p. II-3731).

22 — Véanse las comprobaciones de hecho reproducidas en el apartado 20 de la sentencia Conserve Italia/Comisión, citada en la nota 14 *supra*, correspondientes a los apartados 25 y 26 de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

duce de manera casi literal el tenor del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 y, por consiguiente, debe interpretarse del mismo modo. En consecuencia, tampoco existe ninguna duda sobre la validez de la Decisión en razón de una supuesta infracción de dicho Reglamento.

64. Por último, COPPI se refiere a los artículos 4 y 18 del Reglamento nº 2052/88 (en la versión resultante del Reglamento nº 2081/93). En el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2052/88 se establecen principios generales para la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros. Con arreglo a dicha disposición, ambas partes deben actuar conjuntamente en todas las fases de la ayuda en el marco de una relación de cooperación. Sin embargo, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, esta cooperación respetará «plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes».

65. De ello se desprende que del artículo 4, apartado 1, no cabe deducir ningún criterio jurídicamente vinculante para el reparto de competencias por lo que respecta a la adopción de las diferentes medidas. La cuestión de qué competencias y funciones corresponden, respectivamente, a la Comisión y a los Estados miembros se desprende más bien de las disposiciones de ejecución adoptadas por el Consejo de conformidad con el artículo 3, apartados 4 y 5, del Reglamento nº 2052/88, es decir, en el presente caso, de los artículos 23 y 24 del Reglamento nº 4253/88. Habida cuenta de la salvedad expresamente establecida en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 2052/88 en relación con las competencias institucionales, jurídicas y financieras, no hay ningún motivo para cuestionar la validez del Reglamento nº 4253/88 en razón de una supuesta violación del principio de cooperación.

66. De la idea fundamental de la cooperación enunciada en el artículo 4 del Reglamento nº 2052/88 tampoco se desprende ninguna obligación del Estado miembro de recabar la autorización de la Comisión antes de perseguir irregularidades y recuperar los «fondos perdidos», tal como parece considerar COPPI.

67. De las disposiciones de ejecución del Reglamento nº 4253/88 tan sólo se desprende que el Estado miembro debe informar periódicamente a la Comisión sobre el desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales (artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase). Sin embargo, el Reglamento no contiene ninguna disposición de la que se desprenda que el Estado miembro deba dirigirse en cualquier caso a la Comisión antes de adoptar medidas con arreglo al artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88.

68. En un caso como el presente, una obligación como ésa apenas tendría utilidad práctica. En efecto, tal como explicó en la vista la Comisión no tiene ningún conocimiento de los diferentes proyectos ejecutados por terceros por encargo de COPPI para poner en práctica los distintos subprogramas.

69. Es cierto que los artículos 4, apartado 2, y 18 del Reglamento nº 2052/88 encomiendan a la Comisión la tarea de aplicar el Reglamento. Sin embargo, de ello no cabe deducir que también incumba a la Comisión adoptar medidas en el marco de la ejecución de programas operativos, en particular perseguir irregularidades y recuperar cantidades de los beneficiarios. Por el contrario, el Reglamento nº 2052/88 regula ante todo los objetivos y las directrices para la intervención de la Comunidad a través de los diferentes fondos estructurales. Dicho Reglamento no comprende precisamente la ejecución de las medidas concretas hasta la gestión de las ayudas concedidas a los diferentes perceptores. De este modo, el artículo 18 no obliga a la Comisión a adoptar medidas de ejecución en ese sentido.

71. Son las autoridades de los Estados miembros las que cuentan con los medios personales y materiales necesarios y con los conocimientos requeridos para detectar las irregularidades *in situ* y practicar las diligencias administrativas y judiciales necesarias para la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas. Un procedimiento de recuperación de las ayudas centralizado en la Comisión conllevaría importantes retrasos que, en el peor de los casos, podría incluso hacer totalmente imposible el cobro de los fondos comunitarios, por ejemplo cuando el beneficiario hubiera dejado de ser solvente en el ínterin. Por tanto, redunda en interés de la Comunidad y es conforme con los objetivos del Reglamento nº 4253/88 que el Estado miembro actúe sin demora en caso de irregularidades.

C. *Interpretación teleológica del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88*

70. También una interpretación basada en los objetivos del Reglamento nº 4253/88 viene a confirmar que su artículo 23 faculta al Estado miembro para reducir y recuperar ayudas. Los recursos presupuestarios escasos sólo deben utilizarse de acuerdo con las condiciones de la ayuda. Si se incumplen dichas condiciones, lo correcto, de acuerdo con los objetivos del Reglamento, es proceder lo más rápida y eficazmente posible contra las irregularidades para reducir al máximo los perjuicios derivados de ellas para el presupuesto comunitario.

72. Así pues, en conclusión, debe declararse que el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88 otorga a los Estados miembros la competencia de reducir una ayuda en caso de irregularidades y recuperar del beneficiario las cantidades indebidamente pagadas como consecuencia de las mismas. Esto se aplica, en todo caso, cuando la ayuda ha sido concedida al beneficiario mediante un acto de una autoridad nacional bajo la forma de una cantidad global que incluye la contribución de la Comunidad. Cuando el Estado miembro adopta medidas con arreglo al artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88, actúa, por consiguiente, en virtud de una competencia propia. En consecuencia, no es necesario que la Comisión delegue en el Estado miembro sus competencias a este respecto, tal como afirma COPPI.

VII. Conclusión

73. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada:

«En 1997, un Estado miembro era competente, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, en la versión resultante del Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, para perseguir las irregularidades en la ejecución de un programa operativo y recuperar del beneficiario los fondos perdidos como consecuencia de dichas irregularidades, incluida la contribución de la Comunidad, concedidos al beneficiario bajo la forma de una ayuda global por las autoridades de dicho Estado miembro en el marco del programa operativo.»