

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 16 de diciembre de 1999 *

I. Introducción

1. La República Federal de Alemania solicita la anulación parcial de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993¹ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Su recurso fue interpuesto contra la negativa de la Comisión a que se reembolsaran 608.583,40 DEM, relativos a gastos financiados para una campaña de promoción del consumo de leche (partida presupuestaria 2062), y de 485.466,68 DEM, que corresponden a pagos efectuados en concepto del régimen de retirada temporal de superficies de cultivos herbáceos (partida presupuestaria 401).

2. En su escrito de contestación de 17 de octubre de 1997, la Comisión reconoció que había cometido un error en lo que respecta al incumplimiento de los plazos de pago que había alegado en segundo lugar, puesto que la República Federal de Alemania, en su recurso, aportó la prueba de que los pagos se habían efectuado a su debido tiempo, con excepción de una cuantía que

ya había sido cubierta mediante una reserva aplicable. La Comisión indicó que adoptaría una modificación *ad hoc* de la Decisión impugnada. Cuando se celebró la vista oral de 11 de noviembre de 1999, esta modificación aún no había sido adoptada. Sin embargo, la República Federal de Alemania desistió formalmente de esta parte de su recurso sobre la base explícita de una promesa del agente de la Comisión de que la modificación requerida se adoptaría en el plazo de dos o tres meses. Por lo tanto, sólo examinaré en estas conclusiones la primera parte del recurso interpuesto por la República Federal de Alemania.

II. Contexto jurídico y hechos

3. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común² establece:

«1. Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamenta-

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 139, p. 30.

2 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

rias 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.»

El artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 729/70 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo y adoptarán 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. El artículo 2 del Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas,³ modificado por el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) n° 610/90 del Consejo, de 13 de marzo de 1990, por el que se modifica el Reglamento financiero,⁴ dispone:

«Los créditos presupuestarios deberán ser utilizados con arreglo a los principios de buena gestión financiera y, en particular, de economía y de relación coste/eficacia. Deberán fijarse objetivos cuantificados y efectuarse el seguimiento de su realización.

Los Estados miembros y la Comisión cooperarán para garantizar la adecuación de los sistemas para la gestión descentralizada de los fondos comunitarios. Dicha cooperación incluirá el intercambio rápido de toda la información necesaria.»

5. Para ubicar el litigio en su contexto, es necesario comenzar por exponer detalladamente el marco normativo y contractual de que se trata y el contenido de la correspondencia intercambiada entre las partes antes de la interposición del recurso.

3 — DO L 356, p. 1.

4 — DO L 70, p. 1.

6. Los gastos para la promoción de la leche objeto de controversia se financiaron en las dos campañas iniciadas, respectivamente, en 1992 y 1993, con arreglo al Reglamento (CEE) n° 465/92 de la Comisión, de 27 de febrero de 1992, relativo a la realización de acciones de difusión de conocimientos sobre las ventajas para la salud y el valor nutritivo de la leche y de los productos lácteos,⁵ y al Reglamento (CEE) n° 585/93 de la Comisión, de 12 de marzo de 1993, sobre la realización de campañas de promoción y de publicidad en el sector de la leche y de los productos lácteos.⁶

promoción o bien al contenido de dichas propuestas. El artículo 2, apartado 1, letra c), dispone:

«Las acciones de promoción a que se refiere el artículo 1:

[...]

El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 465/92 establece que se financiarán acciones de difusión de conocimientos sobre las ventajas para la salud y el valor nutritivo de la leche y de los productos lácteos que irán dirigidas especialmente a grupos específicos tales como médicos, enseñantes y determinadas categorías de consumidores, escogidas en función de criterios objetivos, tales como la edad. Además dispone:

«Dichas acciones deberán utilizar los medios de información más eficaces, como la televisión.»

c) deberán:

- utilizar los medios más adecuados para garantizar la máxima eficacia de la acción emprendida,
- tener en cuenta las condiciones específicas de la comercialización y del consumo de leche y de productos lácteos en el Estado miembro de que se trate,

Las letras a) y c) y la última frase del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 465/92 se refieren bien a la experiencia de las organizaciones que presenten propuestas para llevar a cabo una campaña de

[...]»

El artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 465/92 exige que las propuestas u ofertas para participar en la campaña de

⁵ — DO L 53, p. 8.

⁶ — DO L 61, p. 26.

promoción habrán de incluir: «b) todos los pormenores relativos a las acciones propuestas, con una descripción y motivación detallada y una indicación de los plazos de ejecución, de los resultados previsibles y, en su caso, de los terceros que eventualmente intervengan en su ejecución» y «c) una presentación detallada de la estrategia prevista para el conjunto del programa». El artículo 4, apartado 2, dispone que las propuestas deberán ir acompañadas del compromiso escrito de cumplir las disposiciones de dicho Reglamento y de los criterios de gestión establecidos por la Comisión adjuntos a los contratos.

El artículo 6 del Reglamento n° 465/92 dispone lo siguiente:

«1. Los contratos contemplados en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 incluirán las disposiciones de los apartados 1 y 2 del artículo 4 o se referirán a ellas, y las completarán, cuando proceda, con condiciones suplementarias.

2. El organismo competente:

a) remitirá inmediatamente a la Comisión una copia del contrato;

b) velará por el cumplimiento de las condiciones establecidas, especialmente mediante controles sobre el terreno.»

7. El Reglamento n° 585/93 se refiere a una campaña de promoción, de carácter más general, para el consumo humano de leche y de productos lácteos. El artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 585/93 está redactado en términos similares a los del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 465/92; la cita del artículo 2, apartado 1, letra c), de este último Reglamento se reproduce en lo fundamental en los dos primeros guiones del artículo 2, apartado 2, del primer Reglamento antes mencionado. El tenor literal del artículo 4, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento n° 585/93 es similar a la misma disposición del Reglamento n° 465/92, mientras que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 585/93 impone las mismas obligaciones que las del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 465/92, en lo que atañe a los criterios de gestión que debe establecer la Comisión. El artículo 5, apartado 1, de ambos Reglamentos dispone que los organismos competentes utilizarán el modelo de contrato puesto a su disposición por los servicios de la Comisión para celebrar contratos con las partes interesadas en las campañas de promoción de que se trata. El artículo 6 del Reglamento n° 585/93 dispone lo siguiente:

«1. Los contratos recogerán las disposiciones del artículo 4 o se referirán a ellas y las completarán, cuando proceda, con condiciones suplementarias.

2. El organismo competente:

a) remitirá inmediatamente a la Comisión una copia de cada uno de los contratos;

b) velará por el cumplimiento de las condiciones de los contratos, empleando en concreto los medios siguientes:

- controles administrativos y contables que tengan por objeto comprobar los costes habidos y la observancia de las disposiciones en materia de financiación,
- controles que tengan por objeto comprobar que las campañas se ejecutan de conformidad con las cláusulas del contrato,
- otros controles sobre el terreno, si procede.

Cada contratista deberá ser objeto de dos visitas de control, como mínimo, durante el período de vigencia del contrato.»

8. El litigio se centra en gran parte en el alcance de la obligación de informar que imponen los contratos, en particular en lo que respecta al contenido de los informes provisionales. El párrafo segundo del punto 6.1 del modelo de contrato que acompaña al Reglamento n° 465/92 establece que el contratista y los posibles subcontratistas deberán presentar al organismo competente un informe mensual (en lo sucesivo, «informe provisional») sobre el trabajo realizado, que irá acompañado de

las copias de los justificantes de los gastos reales efectuados para la ejecución del contrato. El punto 6.4 determina que el contratista deberá presentar al organismo competente, en el plazo de cuatro meses a partir de la finalización del contrato, un informe detallado sobre la utilización de los fondos comunitarios concedidos y sobre los resultados previsibles de las acciones adoptadas, especialmente la evolución de las ventas de leche y productos lácteos. Los puntos 6.1 y 6.4 del modelo de contrato adjunto al Reglamento n° 585/93 contienen obligaciones idénticas, salvo que éste exige que los informes provisionales se presenten en un plazo de tres meses.

9. El punto 18 de las normas de gestión adoptadas por la Comisión en el Reglamento n° 465/92 y anexos al modelo de contrato correspondiente dispone que, al examinar las propuestas, el organismo competente deberá velar principalmente por la totalidad de las informaciones mencionadas en su artículo 4, y, entre otras cosas, determina que los objetivos de las acciones detalladas contenidas en la propuesta deben estar claramente definidos. El punto 19 establece que, a la hora de examinar el informe final, deberá darse particular importancia a su conformidad con la propuesta original, a las declaraciones relativas a la realización de los objetivos perseguidos y a la evolución de las ventas de leche y productos lácteos. Los criterios de ejecución establecidos en el Reglamento n° 585/93 no contienen disposiciones equivalentes.

10. Tras haber obtenido el consentimiento de la Comisión, el Bundesanstalt für

Landwirtschaftliche Marktordnung (Oficina federal para la organización de los mercados agrícolas; en lo sucesivo, «BALM»),⁷ con arreglo a los Reglamentos n.ºs 465/92 y 585/93, celebró contratos con la Centrale Marketing Gesellschaft (en lo sucesivo, «CMA») el 30 de noviembre de 1992 y el 13 de agosto de 1993, respectivamente, que debían terminarse el 29 de noviembre de 1994 y el 14 de agosto de 1995 respectivamente. Posteriormente, se amplió el plazo de aplicación del primer contrato hasta el 22 de mayo de 1995.

11. Durante el período de ejecución de ambos contratos, la Comisión solicitó a la BALM que le enviara copias de los informes provisionales relativos a las dos campañas. Como consecuencia de controles llevados a cabo entre el 19 y el 23 de septiembre de 1994, la Comisión comunicó al Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Montes; en lo sucesivo, «Ministerio»), en un escrito de 27 de octubre de 1994, que los informes provisionales no contenían suficiente información sobre la naturaleza y alcance de la campaña y la ejecución correcta de las obligaciones contractuales.⁸ Añadió que la falta de información detallada podía dificultar que la BALM apreciase el éxito de la campaña de promoción. La BALM debería haber enviado nuevamente las recomendaciones que había dirigido con anterioridad a la CMA para que

adaptara la forma de publicidad utilizada.⁹ Pese a que en un cuestionario anterior la CMA había descrito las acciones contempladas indicando su finalidad y sus costes, la Comisión estimaba que no existían objetivos cuantificados que permitieran evaluar el impacto que había tenido sobre el comportamiento de los consumidores la publicidad difundida en la prensa, en la televisión y en exposiciones ni las reacciones de las profesiones médicas ante las publicaciones de los resultados de la investigación. Sin embargo, no tomó en consideración la exigencia relativa a la relación coste/eficacia. En particular, la Comisión no tuvo información acerca de la relación entre las actitudes frente a las campañas de publicidad y el comportamiento de los consumidores como consecuencia de éstas.¹⁰

12. Mediante escrito dirigido a la Comisión el 20 de febrero de 1995, el Ministerio respondió que se había considerado aceptable la forma de los informes provisionales y que la información más detallada se comunicaría en el informe final, momento en el que se valora la campaña en su totalidad y en que puede tomarse una decisión sobre los pagos pendientes y el reembolso de la garantía del contratista. El Ministerio añadió que modificar el contenido de los informes provisionales exigiría incluir exigencias más específicas en los Reglamentos y en el modelo de contrato, los cuales no se refieren a ningún análisis sobre la relación coste/eficacia en esta etapa. La función de la BALM durante la ejecución del contrato consistió meramente en vigilar el cumplimiento de las obligacio-

7 — Actualmente, el organismo competente es la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung («BLE»), pero, por razones de comodidad, utilizo el término BALM en las presentes conclusiones.

8 — Punto C del anexo del escrito de la Comisión de 27 de octubre de 1994.

9 — *Op. cit.*, punto D.

10 — *Op. cit.*, punto E.

nes contractuales. El Ministerio consideró además que una valoración más detallada de las ventas ocasionaría costes superiores, que no están previstos en los correspondientes Reglamentos.

13. Mediante escrito de 2 de mayo de 1996, dirigido a la Representación Permanente de Alemania ante la Unión Europea,¹¹ la Comisión propuso reducir en un 2 % el reembolso de los gastos correspondientes a las dos campañas de promoción de la leche, por dos motivos. En primer lugar, con arreglo al subtítulo «Regularidad financiera» («finanzielle Ordnungsmäßigkeit»), la Comisión alegó que los informes provisionales de la CMA no indicaban si la ejecución del contrato permitía realizar avances suficientes («ausreichend Fortschritte»). En segundo lugar, afirmó que, en el subtítulo «Coste/eficacia» («Kosten-Nutzen»), nada se había hecho para cuantificar la realización de objetivos a través de acciones, tales como la publicidad en la prensa, en la televisión y en exposiciones o la distribución de folletos que presentasen resultados de la investigación acerca de los aspectos cualitativos de los productos lácteos. Además, la Comisión estimó que se detallaba de modo insuficiente el impacto de las campañas de publicidad sobre el público y su efecto real sobre el consumo. Al haberse retirado el escrito de 2 de mayo de 1996, por razones que no interesan en el presente asunto, la Comisión reiteró textualmente esta afirmación y la propuesta de reducción del 2 % en un escrito de 26 de noviembre de 1996. En ese escrito afirmó

que aún no se habían presentado informes sobre el sector de la leche, pese a que los informes finales de la CMA basado en los Reglamentos n^{os} 465/92 y 585/93, que contenían los análisis sobre la relación coste/eficacia y las reacciones de los consumidores, habían sido comunicados a la Comisión en realidad el 8 de julio y el 30 de julio de 1996, respectivamente.

14. El 10 de marzo de 1997, la Comisión envió al Ministerio una nota interna emitida por el Jefe de la Unidad encargada de estas cuestiones en la Dirección General del Control Financiero, dirigida al Director de la correspondiente Dirección en la Dirección General de Agricultura. En esa nota se informaba de que la misión de control en Alemania, llevada a cabo entre el 19 y el 23 de septiembre de 1994, había revelado que no se estaba cumpliendo la obligación prevista en el artículo 6 de ambos Reglamentos, según la cual deben realizarse controles administrativos para comprobar si la CMA lleva a cabo las acciones de conformidad con los contratos. Los informes provisionales de la CMA no contenían suficiente información para demostrar que los contratos progresaban correctamente, lo que debería haber inducido a la BALM a adoptar medidas administrativas correctoras, en virtud de su obligación de vigilancia. Por lo tanto, el nivel de corrección financiera se basó fundamentalmente en que se corría el riesgo de que las acciones de promoción no pudieran adaptarse durante el período de vigencia del contrato para garantizar la consecución de los objetivos de la campaña. Todo ello no podía remediarse después de la presentación del informe final.

11 — Este escrito es una notificación oficial de la decisión de la Comisión por la que se excluyen determinados gastos a cargo del FEOGA, sección «Garantía», con arreglo al artículo 1 de la Decisión de la Comisión 94/442/CE, de 1 de julio de 1994, 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).

15. El punto 4.3.2.1. de la versión consolidada del informe de síntesis de la Comisión, de 15 de abril de 1997, relativo a los resultados de los controles del FEOGA, sección «Garantía», para el ejercicio de 1993¹² (en lo sucesivo, «informe de síntesis»), en el que se basa la Decisión impugnada, justifica la reducción del 2 % de los gastos a cargo del FEOGA por las campañas alemanas de promoción de leche debido a que el organismo competente se había abstenido de controlar la ejecución de los contratos controvertidos y, en particular, de garantizar la consecución de los objetivos de los programas. Hay que señalar que las diversas versiones lingüísticas no coinciden plenamente en este punto. Mientras que la versión alemana se refiere, *en particular*, al último incumplimiento alegado («Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und insbesondere zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden»), la versión francesa los separa («L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause ni veillé à l'application des objectifs des programmes»), y la versión inglesa los menciona conjuntamente («The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met»).¹³ Esta afirmación se explica por los dos subtítulos «Regularidad financiera» (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) y «Relación coste/eficacia» (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Bajo el primero, la Comisión señaló que los informes provisionales de la CMA a la BALM no «habían demostrado si los contratos progresaban de modo apropiado» o, en alemán, si habían sido o no habían sido ejecutados apropiadamente («ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden»). Bajo el segundo, la Comi-

sión reiteró esencialmente sus observaciones, con ligeras modificaciones textuales, que constan en sus escritos de 2 de mayo de 1996 y de 26 de noviembre de 1996.

III. Argumentos de las partes

16. Cabe observar de entrada que la Comisión admite que las campañas de promoción alcanzaron sus objetivos declarados (aunque, en forma algo equívoca, sus escritos arrojan alguna duda sobre este extremo). El Gobierno alemán sostiene que la Comisión no tiene derecho a reducir el importe a cargo del FEOGA invocando el riesgo meramente abstracto, que no se ha materializado, de que los fondos comunitarios podrían no utilizarse de un modo óptimo. La Comisión aduce que la insuficiencia del control alemán sobre la ejecución de los contratos por parte de la CMA es, en sí misma, una infracción del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70, aplicado en relación con el artículo 6, apartado 2, letra b), de los Reglamentos n°s 465/92 y 585/93. El Gobierno alemán alega que, en las discusiones que precedieron a la adopción de la Decisión impugnada nada hacía pensar que la reducción se derivaba de una falta general de vigilancia como la exigida por el artículo 6, apartado 2, letra b), de los dos últimos Reglamentos citados. La Comisión invoca que la insuficiencia general de los controles por parte de la BALM se desprende de sus escritos de 27 de octubre de 1994 y de 26 de noviembre de 1996 y del informe de síntesis correspondiente al ejercicio financiero de 1993.

12 — DOC. VI/5210/96 — Versión consolidada.

13 — El subrayado es mío en ambos casos.

17. La República Federal de Alemania sostiene que la BALM celebró los contratos en las condiciones precisas establecidas por los dos Reglamentos y que los informes provisionales se prepararon de conformidad con el punto 6.1 de estos modelos de contrato. Todos ellos contienen una breve descripción de las acciones adoptadas hasta la fecha considerada y van acompañados de justificantes de gastos. La República Federal de Alemania estima que no existía obligación alguna de efectuar en dichos informes provisionales un examen de la relación coste/eficacia, diferenciándose en esto del informe final, para el que sí se exige expresamente dicho examen. Añade que se presentaron informes provisionales en términos similares en períodos anteriores sin suscitar objeciones, aun cuando las pertinentes normas comunitarias no se habían modificado en el ínterin. En cambio, las exigencias expresas relativas al contenido de los informes provisionales presentados en regímenes posteriores han sido expresamente modificadas para tener en cuenta los problemas planteados por la Comisión en el presente asunto. La República Federal de Alemania cita también un fax de la Comisión de 27 de enero de 1993, en el que se indicaba que los informes provisionales no necesitaban más de media página de extensión. Además, las propuestas sobre cuya base se concedieron los contratos a la CMA, que incluían información detallada, tal como la relación de los periódicos en que se publicarían los anuncios de publicidad, habían sido aprobadas por la Comisión. La BALM no podía imponer obligaciones adicionales a la CMA que no estuviesen estipuladas en los contratos.

18. La Comisión considera que la necesidad de un examen provisional de la relación coste/eficacia y de los progresos realizados en la ejecución del contrato puede

deducirse de las obligaciones generales impuestas por el artículo 2 del Reglamento Financiero, modificado, y por los artículos 8 y 9 del Reglamento n° 729/70, en relación con el hecho de que se derrocharían los fondos comunitarios si no fuera posible abandonar una estrategia de promoción que no hubiera tenido impacto o efectos en el grupo específico al que se destina. La Comisión considera que, incluso un breve informe provisional puede indicar el número de personas que asisten a las presentaciones o el número total de lectores de publicaciones que contienen publicidad, sin que resulte necesario realizar verdaderos estudios de mercado en esta fase.

19. La República Federal de Alemania sostiene que, en todo caso, la BALM realizó los controles exigidos por el artículo 6, apartado 2, letra b), de los Reglamentos n°s 465/92 y 585/93, y da pormenores sobre dos controles en un anexo de su recurso. La Comisión responde que la insuficiencia de los informes provisionales debería haber inducido a la BALM a aumentar el mínimo de dos controles. Además, censura a la BALM por no haber considerado los aspectos cualitativos de las actividades de la CMA durante sus controles a fin de comprobar que los fondos comunitarios se habían utilizado correctamente. También afirma que la BALM aceptó facturas no detalladas de uno de los subcontratistas de la CMA y que ni siquiera verificó si los anuncios televisivos, por los que la CMA había presentado facturas, se habían difundido realmente.

20. La República Federal de Alemania responde que los informes de los dos controles anexos a su recurso eran meros ejemplos y que, en realidad, se habían llevado a cabo muchos controles sobre el terreno: 46 en relación con un contrato y 306 en relación con el otro. También aporta pruebas para refutar las afirmaciones de la Comisión respecto a la falta de controles sobre los subcontratistas y sobre la publicidad televisiva, y, de modo más general, arguye que estas afirmaciones forman parte de una tentativa de la Comisión para ampliar el ámbito de sus críticas a fin de incluir motivos que no aparecen en su informe de síntesis para el ejercicio financiero de 1993. La Comisión replica que tales pruebas fueron aportadas tardíamente y no deberían ser tenidas en cuenta por el Tribunal de Justicia, y que la insuficiencia de los controles de la BALM se menciona expresamente en aquel informe. La Comisión señala que las críticas emitidas en los dos subtítulos, «Regularidad financiera» y «Relación coste/eficacia» son ejemplos concretos de dicha insuficiencia.

IV. Análisis

21. Ante todo, es preciso definir el alcance de los motivos por los que la Comisión decidió reducir en el 2 % el importe de los pagos a cargo del FEOGA respecto de las campañas alemanas de promoción de leche realizadas con arreglo a los Reglamentos n^{os} 465/92 y 585/93. En particular, quisiera determinar si esa reducción es imputable exclusivamente al hecho de que la BALM no se ocupó de la valoración cualitativa de la actividad de la CMA, o si también se

basó en un incumplimiento más general de la BALM, consistente en no haber efectuado controles apropiados y en número suficiente de los gastos facturados por la CMA y sus subcontratistas. En mi opinión, se trata del primer supuesto, con la consecuencia de que gran parte de los argumentos de defensa de la Comisión no es pertinente.

22. Según reiterada jurisprudencia, la extensión de la obligación de motivar establecida en el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) depende de la naturaleza del acto controvertido y del contexto en el que fue adoptado. La motivación debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión de que se trate y conocía, por un informe al que se remite y que le había sido comunicado, las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA.¹⁴

23. De este modo, el carácter lacónico de la observación que, en el punto 4.3.2.1 del informe de síntesis de la Comisión para el ejercicio de 1993, figura sobre la inexistencia de control de la ejecución de los contratos controvertidos por parte del organismo competente podría interpretarse en el sentido de que se refiere a problemas distintos de los expresamente mencionados en los dos subtítulos que siguen, siempre

14 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de enero de 1981, Alemania/Comisión (819/79, Rec. p. 21), apartados 19 y 21; de 18 de marzo de 1999, Italia/Comisión (C-59/97, Rec. I-1683), apartado 35, y de 21 de octubre de 1999, Alemania/Comisión (C-44/97, Rec. p. I-1717), apartado 21.

que dichos problemas adicionales se hubieran discutido realmente durante los contactos anteriores entre la Comisión y las autoridades alemanas. Sin embargo, la correspondencia anterior no contiene alusión alguna a las preocupaciones de la Comisión en lo que atañe al número de controles realizados por la BALM sobre la base de los dos contratos, así como tampoco a la forma en que se controlaron las facturas de los subcontratistas ni a la verificación de los gastos para la publicidad televisiva. La alusión más cercana que la Comisión ha hecho a dichas preocupaciones se halla en la nota interna comunicada a las autoridades alemanas el 10 de marzo de 1997, en la que señala que la falta de información en los informes provisionales debería haber inducido a la BALM a adoptar medidas administrativas correctoras. Sin embargo, esta afirmación no especifica los tres supuestos problemas que acabo de indicar. Por añadidura, la Comisión la hizo al referirse a la inspección efectuada entre el 19 y el 23 de septiembre de 1994, cuyo informe, que se adjuntó al escrito de la Comisión de 27 de octubre de 1994, no menciona ninguno de estos problemas, así como a una discusión sobre la función desempeñada por los informes provisionales para advertir a las autoridades acerca de la necesidad de adaptar los medios utilizados en las campañas.

24. En mi opinión, no es posible incluir estos tres problemas bajo la designación de regularidad financiera, utilizada por la Comisión tanto en su informe de síntesis como en sus escritos de 2 de mayo de 1996 y de 26 de noviembre de 1996. Aunque se refieren a la regularidad financiera en el sentido en que se utiliza corrientemente este término, no hay en las discusiones anteriores entre las partes nada que indique que la Comisión hubiera redactado la afirma-

ción que figura en este subtítulo pensando en esos tres supuestos problemas. Además, está claro que la Comisión utilizó el término de regularidad financiera en un sentido mucho más amplio, que es difícil de distinguir del término relación coste/eficacia utilizado en el segundo subtítulo. Ello queda demostrado por la referencia que en sus escritos de 2 de mayo de 1996 y de 26 de noviembre de 1996 hace al criterio cualitativo de progreso suficiente, en lugar de al mero cumplimiento de los planes de gastos previstos.

25. En consecuencia, los dos problemas de que se trata «en particular» en el punto 4.3.2.1 del informe de síntesis de la Comisión son las dos únicas cuestiones que la República Federal de Alemania debe plantear en su recurso de anulación de la Decisión de la Comisión en cuanto reduce sus gastos subvencionables. La República Federal de Alemania alega esencialmente que, como el contratista no está obligado a hacer figurar en sus informes provisionales las informaciones necesarias para una evaluación cualitativa de la realización de los objetivos de las campañas de promoción, la BALM no estaba obligada en absoluto, ante la inexistencia de tales informaciones, a efectuar controles relativos a esos extremos. A mi parecer, su alegación está plenamente fundada. Para llegar a esta conclusión, no me influye el hecho de que la Comisión se haya apartado de una práctica relativa al contenido de los informes provisionales, práctica que, según Alemania, quedó bien establecida durante las campañas precedentes. El Tribunal de Justicia ha declarado que los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima no exigen que la tolerancia de la Comisión en el pasado frente a determinadas irregularidades deba ser mantenida en los ejerci-

cios siguientes.¹⁵ El punto de importancia capital es que los Reglamentos n^{os} 465/92 y 585/93, así como los modelos de contrato y las normas de gestión que los acompañan, no hacen ninguna referencia a la existencia de una obligación relativa al contenido de los informes provisionales del tipo de la que invoca la Comisión y que tal obligación no puede deducirse de los artículos 8 y 9 del Reglamento n^o 729/70 ni del artículo 2 del Reglamento Financiero.

26. Al utilizar los subtítulos «Regularidad financiera» y relación «Coste/eficacia», la Comisión se basa implícitamente en los dos Reglamentos que acabo de citar. Ya he indicado que, en mi opinión, la Comisión había dado al primer término una acepción mucho más amplia que la de uso corriente. Mientras que en la versión alemana del informe de síntesis, se limita a declarar que los informes provisionales no indicaban si los contratos habían sido ejecutados o no de forma *regular*, de la correspondencia anterior (y, por ejemplo, de las versiones inglesa y francesa del informe de síntesis) se desprende claramente que la Comisión englobó en este subtítulo la consecución de progresos suficientes en lo que respecta a lograr que la información sobre los beneficios de los productos lácteos llegara a los consumidores o a los grupos seleccionados específicamente a los que se dirigía. En un contexto en el que la Comisión había aprobado por anticipado las grandes líneas de las campañas que debía llevar a cabo la CMA, tal como ésta las había definido en sus propuestas, la cuestión de la adecuación específica del personal, del material y de los medios de difusión utilizados por la CMA

no está incluida en el control de la regularidad financiera que exige el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n^o 729/70, a diferencia de la que afecta a la realidad de las acciones consideradas y de los gastos incurridos. En particular, la obligación impuesta a los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para comprobar la «regularidad de las operaciones» no se extiende a una evaluación continua de la adecuación, en el plano político, de un programa ya aprobado en principio. De modo análogo, la exigencia, prescrita en el artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento n^o 465/92, de que el organismo competente «velará por el cumplimiento de las disposiciones establecidas», y la que impone a este mismo organismo el artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento n^o 585/93, de que «[velará por] el cumplimiento de las condiciones de los contratos», no contienen, a mi juicio, ninguna obligación de este orden, que va mucho más allá del control del cumplimiento de las cláusulas contractuales efectivamente estipuladas sobre la base de las propuestas.

27. Ya he dicho que el criterio utilizado por la Comisión en el subtítulo «Regularidad financiera» es difícil de distinguir del de la relación «Coste/eficacia». A la luz de lo que antecede, es más útil examinar el análisis de la Comisión sólo respecto de este último subtítulo. Observo al pasar que los argumentos de la Comisión presentan cierta incoherencia. Ante el Tribunal de Justicia, la Comisión negó haber pretendido que la CMA efectuara algún estudio de mercado para preparar sus informes provisionales. Sin tal exigencia, sin embargo, es difícil comprender la referencia del informe de síntesis a la inexistencia de información

¹⁵ — Sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, Rec. p. I-35), apartado 12.

sobre la incidencia real de las campañas de la CMA sobre el consumo.

28. Sin embargo, de modo más general, estimo que el análisis de la Comisión es incompatible con el tenor literal y el sistema de los dos Reglamentos que regulan las campañas de promoción de la leche, así como con los modelos de contrato y las normas de gestión que los acompañan, y que de ninguna manera se apoya en una referencia al artículo 2 del Reglamento Financiero. Esta última disposición establece una obligación de carácter general que no tiene necesariamente por objetivo aplicarse con igual intensidad en todas las fases de la ejecución de programas financiados por la Comunidad (y, sin duda, no puede aplicarse desde un punto de vista práctico). En mi opinión, esta obligación de respetar el principio coste/eficacia y de velar por la realización de objetivos cuantificados, que refleja parcialmente el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 465/92, se manifiesta concretamente en dos fases del procedimiento que regula las campañas de promoción de leche discutidas en el presente asunto: la evaluación de las propuestas y la presentación de informes finales sobre las campañas. En consecuencia, no me parece que la Comisión pueda pretender válidamente deducir otras obligaciones positivas partiendo del propio Reglamento Financiero.

29. Del contexto del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 465/92 y de los dos primeros guiones del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 585/93 se desprende claramente que las exigencias que allí figuran, que imponen utilizar los medios más eficaces y tener en cuenta las condiciones del mercado local, se

refieren a las propuestas que han de someter las organizaciones interesadas. Por lo demás, las propuestas detalladas las exige el artículo 4, apartado 1, letras b) y c), de ambos Reglamentos para justificar las acciones propuestas, indicar los resultados previsibles y definir una estrategia pormenorizada, mientras que el punto 18 de los criterios de gestión establecidos por el Reglamento n° 465/92 subraya la necesidad de exponer claramente los objetivos en la propuesta.

30. Resulta claramente del punto 6.4 de los dos modelos de contrato que, una vez finalizadas las campañas, el contratista debe presentar un informe sobre los resultados previsibles de las acciones adoptadas. El punto 19 de los criterios de gestión establecidos por el Reglamento n° 465/92 precisa que el informe final debe hacer referencia al cumplimiento de la propuesta de origen, a la realización de sus objetivos y a la evolución de las ventas de leche. En cambio, el punto 6.1 de los contratos exige simplemente que los informes provisionales mencionen el trabajo efectuado y vayan acompañados de los justificantes correspondientes.

31. Las exigencias expresas en lo que respecta a los informes provisionales sólo se refieren al control de la regularidad financiera en un sentido estricto, es decir, a la verificación de los gastos y a la eficacia del programa concertado. El sistema de los dos Reglamentos sugiere que tales informes se presentan en el marco de un procedimiento en el que las evaluaciones del éxito previsible y efectivo del contratista en la consecución de los objetivos de promoción se efectúan (y están expresamente previstos) en las fases inicial y final. Contra-

riamente a las exigencias pormenorizadas en cuanto al contenido de la propuesta, nada indica que, en caso necesario, deban proporcionarse durante la campaña las informaciones detalladas que pueden provocar un cambio de estrategia. El hecho de imponer dicha exigencia adicional quizás constituya un progreso desde el punto de vista de una sana gestión financiera. Sin embargo, en un marco normativo que ya prevé expresamente, en otras fases, los controles sobre la eficacia de los costes y la obtención de resultados cuantificados, no cabe deducir directamente, en el estado actual, dicha obligación adicional del tenor literal del artículo 2 del Reglamento Financiero. Ello constituiría una vulneración del principio de seguridad jurídica y arrojaría una duda innecesaria sobre la adecuación de las detalladas disposiciones de los Reglamentos n^{os} 465/92 y 585/93.

32. En consecuencia, llego a la conclusión de que la Comisión ha incurrido en un error de Derecho al calificar de violación de las normas comunitarias aplicables la respuesta de las autoridades alemanas a los informes provisionales presentados por la CMA, a efectos de justificar una reducción de los gastos financiados con cargo al FEOGA debido al riesgo concomitante de utilización inapropiada de los fondos comunitarios. En tales circunstancias, no es necesario examinar el otro argumento de la República Federal de Alemania, según el cual la Comisión no está facultada para efectuar dichas reducciones a la vista de un riesgo abstracto que, en definitiva, no se materializa.

V. Conclusión

33. A la luz de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993, en la medida en que reduce en el 2 % los gastos financiados con cargo al FEOGA respecto de la partida presupuestaria 2062.
- 2) Condene en costas a la Comisión.