

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 4 de julio de 1996 *

En el asunto C-50/94,

República Helénica, representada por los Sres. Vassileios Kontolaimos y Ioannis Chalkias, Consejeros Jurídicos adjuntos del Consejo Jurídico del Estado, y por las Sras. Christina Sitara y Vassileia Pelekou, mandatarias *ad litem* del Consejo Jurídico del Estado, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Xenophon Yataganas, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13), en la parte que afecta a la República Helénica,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris, Presidente de Sala; G. Hirsch (Ponente) y P.J.G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 18 de enero de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de marzo de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de febrero de 1994, la República Helénica solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13), en la parte que la afecta.

- 2 El recurso tiene por objeto la anulación de dicha Decisión en la medida en que la Comisión ha declarado no imputables al FEOGA los siguientes importes:
- 866.305.307 DR, en concepto de restituciones a la exportación en relación con alimentos para el ganado;
 - 981.233.150 DR, en concepto de una décima parte de la ayuda a la producción de aceite de oliva;
 - 4.491.969.372 DR, en concepto de restituciones a la exportación y de primas por el tabaco pagadas sobre la base de una cantidad de 9.786.652 kg, equivalente a la cantidad de 3.632.654.033 DR, y en concepto de restituciones a la exportación y de primas por el tabaco equivalente a la cantidad de 859.315.339 DR, ya que las citadas sumas fueron objeto de una reserva negativa en el ejercicio de 1990.
- 3 Durante la vista, el Gobierno helénico desistió de su recurso en lo relativo a la cantidad de 4.491.969.372 DR en concepto de restituciones a la exportación y de primas por el tabaco.

Sobre los gastos en concepto de restituciones a la exportación en relación con alimentos para el ganado

- 4 La Comisión resumió la motivación de las correcciones financieras que fijó en un informe recapitulativo de 10 de junio de 1993, del cual se desprende que dicha Institución, sobre la base de un control practicado en 1992, llegó a la conclusión de que la Oficina Central de Gestión de los Productos Nacionales (en lo sucesivo, «KYDEP») intervino, hasta el 16 de noviembre de 1990, en lo que se refiere a la fijación de los precios de compra y venta, en el mercado de alimentos para el ganado y que se habían imputado al Estado las pérdidas resultantes de dichas operaciones, más los intereses cargados por el Banco Agrícola de Grecia. Con ocasión del control, se puso de manifiesto, en particular, que la KYDEP había seguido vendiendo cereales (maíz, cebada) a los productores de alimentos para el ganado a unos precios que eran inferiores a los de compra. Dado que los déficit imputados al Estado, provocados por las intervenciones en el mercado de alimentos para el

ganado, eran muy superiores a los importes imputados al FEOGA en concepto de restituciones a la exportación, la Comisión fijó una corrección financiera de 866.305.307 DR, es decir, la cantidad total declarada en concepto de restituciones a la exportación de alimentos para el ganado correspondientes al ejercicio de 1990.

- 5 El Gobierno helénico afirma, en primer lugar, que la Comisión, para proceder a la liquidación de las cuentas, no puede fundarse en unos hechos que, como ocurre en el presente caso, sólo llegaron a su conocimiento después de la fecha límite prevista en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), ya que esta disposición establece que la verificación se realizará antes del final del año siguiente al ejercicio financiero de que se trate. Pues bien, dado que la liquidación controvertida se refiere al año 1990, y, más particularmente, al período comprendido entre el 16 de octubre de 1989 y el 15 de octubre de 1990, la Comisión tomó indebidamente en consideración las informaciones obtenidas durante la inspección efectuada en 1992, las cuales, por lo tanto, son posteriores al 31 de diciembre de 1991.

- 6 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión, 349/85, Rec. p. 169, apartado 19), mientras las cuentas no hayan sido debidamente liquidadas, el artículo 2 del Reglamento n° 729/70 obliga a la Comisión a evitar que el FEOGA se haga cargo de las restituciones que no hayan sido concedidas según las normas comunitarias. Esta obligación no desaparece por el simple hecho de que la liquidación de cuentas se efectúe después de la expiración del plazo previsto en el artículo 5 de dicho Reglamento. A falta de sanciones impuestas por la inobservancia de este plazo, éste, habida cuenta de la naturaleza de la liquidación de cuentas, cuyo objeto esencial es garantizar que los gastos incurridos por las autoridades nacionales sean conformes a las normas comunitarias, sólo puede considerarse indicativo, salvo que se lesionen los intereses de un Estado miembro.

- 7 De lo anterior se desprende que, en el presente asunto, la Comisión estaba facultada para tener en cuenta los resultados del control practicado en 1992. En estas circunstancias, no puede acogerse la alegación del Gobierno helénico formulada sobre este punto.

- 8 En segundo lugar, el Gobierno helénico imputa a la Comisión haber motivado insuficientemente su decisión de no reconocer en su totalidad los gastos relacionados con la exportación. En este sentido, considera que la Comisión hubiera debido demostrar no solamente que existía una relación entre la política seguida por la KYDEP y las exportaciones de alimentos para el ganado, sino también cual hubiera sido la cuantía de los precios de los citados alimentos y la de los gastos correspondientes, de no haber existido dicha relación.
- 9 A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 60), las Decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada en la medida en que el Gobierno interesado ha estado estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión y conoce, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estima que no debe cargar al FEOGA las sumas controvertidas.
- 10 En el presente asunto ha quedado acreditado que el Gobierno helénico estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y conocía, en consecuencia, la razón por la que la Comisión consideraba que no debía cargar al FEOGA el importe controvertido. Efectivamente, por una parte, las conclusiones a las que llegó la Comisión se basan en las informaciones obtenidas con ocasión de la inspección practicada en Grecia del 1 al 4 de junio de 1992, y, por otra parte, la Comisión mantuvo conversaciones con las autoridades helénicas sobre estas comprobaciones ya que, según se deduce del informe recapitulativo, dichas autoridades, por no poder aceptar las correcciones propuestas, solicitaron una reserva positiva, que fue denegada.
- 11 A continuación procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 14), cuando la Comisión se niega a poner a cargo del FEOGA determinados gastos, debido a que

se originaron a causa de infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que concurren los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión.

- 12 En el presente asunto, de las afirmaciones contenidas en el informe recapitulativo se deduce que la KYDEP gestionaba los alimentos para los animales en el marco de la administración de un monopolio estatal y que el presupuesto del Estado cubría totalmente los gastos producidos, entre los cuales se hallan, en particular, las pérdidas por la venta de dichos productos. A juicio de la Comisión, la venta a unos precios inferiores al precio de coste constituye una ayuda nacional ilegal que, en el supuesto de la exportación de los referidos productos, viene a añadirse a la restitución comunitaria. Pues bien, en una situación normal, el impacto de las citadas disminuciones del precio de coste de los alimentos es tan importante que, de no haber existido ninguna ayuda nacional, dichos productos no hubieran podido exportarse, a causa de su elevado precio.
- 13 Para apoyar sus afirmaciones, la Comisión ha aludido, en particular, a un escrito dirigido a la KYDEP por el Ministerio de Agricultura helénico, el cual llevó a aquel organismo a poner fin a sus intervenciones en el mercado a partir del 16 de noviembre de 1990. Antes de la vista, el Gobierno helénico presentó una copia de dicho escrito, a petición del Tribunal de Justicia. En dicho escrito confidencial de 9 de noviembre de 1990, el Ministerio informaba a la KYDEP de la derogación parcial, por parte del Banco Central de Grecia, de dos de sus resoluciones, las de 26 de julio y de 27 de agosto de 1990. Con posterioridad a la vista, el Gobierno helénico presentó, a instancias del Tribunal de Justicia, copia de dichos documentos, cuyo autor es la Comisión de rentas y precios.
- 14 La resolución de 27 de agosto de 1990, antes citada, refiriéndose a varias resoluciones anteriores de los años 1983, 1988 y 1990 sobre la misma materia, especifica los precios a los cuales, por medio de la KYDEP, los cereales pienso se ponen a disposición de los ganaderos griegos y de las empresas industriales y artesanas que fabrican los piensos compuestos para el ganado, cuyos productos se destinan exclusivamente al consumo interno. Por lo que atañe a los alimentos para el ganado destinados a la exportación, la resolución autoriza a la KYDEP para poner los cereales pienso a disposición de las industrias que fabrican piensos compuestos

para el ganado a un precio igual al de coste (es decir, el precio de mercado incrementado con los gastos inherentes a la gestión y al transporte, etc.), sin que de ello resulte carga de ningún tipo para el Tesoro público.

- 15 De dicho documento se desprende que, durante todo el período al que se refiere el litigio, la KYDEP intervino en el mercado nacional de alimentos para el ganado disminuyendo artificialmente los precios. No puede excluirse que dicha intervención tuviera consecuencias sobre las exportaciones de alimentos para el ganado. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones, la ayuda concedida a los productores de alimentos para el ganado en lo que se refiere a sus ventas en el mercado nacional pudo permitirles continuar sus actividades, mientras que, de no haber existido dicha ayuda, otros productores comunitarios hubieran podido tener una ventaja competitiva frente a ellos, de forma que mantener su capacidad exportadora y la concesión de las restituciones a la exportación podía estar en función de dicho apoyo en el mercado nacional.
- 16 Por todo ello, al haber quedado acreditada la relación existente entre la política seguida por la KYDEP, consistente en vender los cereales a precios inferiores al precio de coste y sus efectos sobre el régimen de restituciones a la exportación, incumbía al Gobierno helénico rebatir la tesis de la Comisión según la cual los déficit imputados al Estado a causa de las intervenciones en el mercado de los alimentos para los animales eran muy superiores a los importes imputados al FEOGA en concepto de restituciones a la exportación. Puesto que el Gobierno helénico no ha aportado dicha prueba, la Comisión estaba facultada para denegar el pago de la totalidad del importe de los gastos declarados en concepto de restituciones a la exportación de los alimentos para el ganado.
- 17 En tercer lugar, el Gobierno helénico afirma que, durante el período al que se refiere el litigio, el Estado no mantuvo relación alguna con la KYDEP. Durante dicho período, no existieron las relaciones descritas en la jurisprudencia anterior

del Tribunal de Justicia. Según dicho Gobierno, la KYDEP controlaba absolutamente sus operaciones sin ninguna participación ni incentivo del Gobierno griego y sus déficit no eran cubiertos ni por la República Helénica ni por el Banco Agrícola de Grecia.

- 18 En este contexto, el Gobierno helénico subraya que el Efeteio (Tribunal de Apelación) de Atenas, mediante resolución de 31 de mayo de 1993, acordó declarar a la KYDEP en situación de liquidación especial. Si la KYDEP era titular de verdaderos créditos contra el Estado, dicho órgano jurisdiccional hubiera podido recurrir a dos vías para eludir su liquidación a corto plazo, a saber requerir al Estado para que le pagara lo que le debía o interponer un recurso de indemnización contra él. Conforme a la normativa nacional en vigor, los créditos de terceros contra el Estado prescriben por el transcurso de cinco años contados desde el día en que se devengaron. Por lo tanto, para los posibles créditos contra el Estado nacidos el 1 de enero de 1988, el recurso de indemnización hubiera debido interponerse a más tardar en 1992, lo que no sucedió así. Por consiguiente, concluye dicho Gobierno, no existía ninguna obligación del Estado una vez finalizado el año 1987.
- 19 Según se desprende de los apartados 12 a 16 de la presente sentencia, está acreditado en primer lugar que, durante el período al que se refiere el litigio, las autoridades helénicas controlaron las operaciones efectuadas por la KYDEP en el mercado nacional de alimentos para el ganado y que dichas intervenciones tuvieron repercusiones sobre el régimen de las restituciones a la exportación. A continuación hay que señalar que si bien es cierto que, en 1993, la KYDEP fue declarada en liquidación, a instancias del Banco Agrícola de Grecia, sus activos eran claramente insuficientes para cubrir sus pérdidas, la liquidación de sus deudas frente a un Banco perteneciente al Estado tuvo finalmente como consecuencia que éste cubriera de dicho modo los costes de sus intervenciones en el mercado.
- 20 Por lo tanto, debe desestimarse el motivo referente a los gastos en concepto de restituciones a la exportación de los alimentos para el ganado.

Sobre los gastos en concepto de ayudas a la producción de aceite de oliva

- 21 Por lo que se refiere al capítulo «Ayuda a la producción de aceite de oliva», el informe recapitulativo señala una insuficiencia en el control de los gastos. Una auditoría realizada en el marco de la liquidación de cuentas puso de manifiesto grandes lagunas en la organización del control de la ayuda. En particular, el informe señala la inexistencia del registro oleícola, mientras que el Reglamento (CEE) n° 154/75 del Consejo, de 21 de enero de 1975, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva (DO L 19, p. 1; EE 03/08, p. 72), modificado por el Reglamento (CEE) n° 3453/80 del Consejo, de 22 de diciembre de 1980 (DO L 360, p. 15; EE 03/20, p. 73), fijaba como fecha límite para el establecimiento del citado registro el 31 de octubre de 1988. Además, se habían producido retrasos importantes en la constitución de los ficheros informatizados, cuando éstos hubieran debido establecerse a más tardar el 31 de octubre de 1990 [primera frase del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 3061/84 de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 288, p. 52; EE 03/02, p. 52), modificado por el Reglamento (CEE) n° 98/89 de la Comisión, de 17 de enero de 1989 (DO L 14, p. 14)]. Con ocasión del control, se puso de manifiesto que aún no se habían registrado los datos relativos a importantes regiones productoras de aceite de oliva.
- 22 El informe señala además que, en particular, Didagep, la entidad pagadora, no utiliza las informaciones contenidas en el fichero, para efectuar las comprobaciones, antes de pagar la ayuda. Durante la campaña 1989/1990, la agencia de control del aceite de oliva efectuó únicamente 499 controles sobre el terreno en el conjunto del territorio helénico, es decir, un porcentaje de todo punto insuficiente, cuando la normativa vigente para dicha campaña establecía que debía realizarse el control del 5 % de las solicitudes de ayuda. Por consiguiente, teniendo en cuenta que no se habían establecido ni el registro oleícola ni los ficheros informatizados, la situación existente en la República Helénica no ofrecía las garantías exigidas por el FEOGA. Por lo tanto, está justificada una retención a tanto alzado del 10 % en el importe de la ayuda pagada por la campaña 1989/1990 en concepto de liquidación.
- 23 El Gobierno helénico afirma, en primer lugar, que el no reconocimiento de un porcentaje a tanto alzado de los gastos constituye una sanción que no se halla prevista en la normativa comunitaria y que supone una extralimitación de la facultad de apreciación de la Comisión.

- 24 La Comisión recuerda que, conforme a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando comprueba la falta de unos mecanismos de control, puede denegar el pago de la totalidad de las subvenciones. Ello no obstante, en el presente caso, sólo tuvo en cuenta el 10 % de las cantidades declaradas, aplicando los criterios adoptados por el Comité interservicios, que habían sido aprobados por la Comisión y comunicados a todos los Estados miembros en el seno del Comité de gestión del FEOGA, donde fueron objeto de una acogida favorable. La Comisión entiende que dichos criterios constituyen una base común para el acuerdo en el sentido de que, cuando resulta imposible determinar con exactitud el importe de las correcciones, debe elegirse una vía intermedia, reteniendo un importe a tanto alzado, lo cual permite respetar las normas comunitarias y, al mismo tiempo, gestionar adecuadamente los recursos de la Comunidad así como acoger favorablemente la comprensible voluntad de los Estados miembros que desean evitar unas correcciones desmedidas y desproporcionadas.
- 25 Los criterios antes aludidos prevén tres porcentajes de reducción a tanto alzado de los reembolsos, a saber 2 %, 5 % y 10 %, con el fin de tener en cuenta el grado de riesgo que tienen para el FEOGA distintas proporciones de falta de control. Puede realizarse una corrección con un porcentaje a tanto alzado del 10 % de los gastos si la omisión afecta a todos o a los elementos fundamentales del sistema de control o incluso a la ejecución de los controles esenciales destinados a garantizar la regularidad del gasto, de forma que se pueda razonablemente llegar a la conclusión de que existía un riesgo elevado de pérdidas generalizadas para el FEOGA.
- 26 Debe recordarse, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 13), en el supuesto de que resultara imposible determinar con exactitud la cuantía en que una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado un incremento de los gastos que figuran en una partida presupuestaria del FEOGA, la Comisión no tiene otra opción que denegar la financiación de la totalidad de los gastos correspondientes.
- 27 Debe señalarse, a continuación, que cuando la Comisión se niega a poner a cargo del FEOGA determinados gastos, porque se originaron a causa de infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que concurren los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 14). Del

apartado 15 de esta misma sentencia se deduce que estas mismas consideraciones son válidas cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos afectados por las infracciones, se ha esforzado en demostrar el impacto financiero de la acción ilegal por medio de cálculos basados en una estimación de la situación que se hubiera producido en el mercado de que se trate de no haber tenido lugar la infracción. En tal caso, la carga de probar que estos cálculos no son exactos incumbe al Estado que solicita la anulación de la decisión por la que se deniega la financiación.

28 Pues bien, si, en el desempeño de su función de liquidación de cuentas, la Comisión, en lugar de denegar la financiación de la totalidad de los gastos, se esfuerza por establecer las normas tendentes a diferenciar distintas proporciones de carencia de control, en función del grado de riesgo que presentan para el FEOGA, el Estado miembro debe demostrar que estos criterios resultan arbitrarios y contrarios a la equidad. Dado que el Gobierno helénico no ha aportado dicha prueba, procede desestimar sus alegaciones sobre este particular.

29 En segundo lugar, el Gobierno helénico, por su parte, declina toda responsabilidad por el retraso producido en el establecimiento tanto del registro oleícola como de los ficheros informatizados. El retraso sufrido, alega, debe atribuirse más bien a razones objetivas.

30 Por lo que se refiere al registro oleícola, señala, en particular, que, el 28 de diciembre de 1988, comunicó a la Comisión un programa experimental para el establecimiento de un registro de esta índole. El 21 de junio de 1991, la Comisión propuso al Ministerio de Agricultura la realización de trabajos piloto antes de realizar el cometido principal. Ahora bien, a pesar de que las autoridades helénicas informaron desde un primer momento a la Comisión directamente sobre el problema de la imposibilidad objetiva de una ejecución y de una aplicación rápida del registro oleícola, y no obstante el hecho de que los órganos de la República Helénica colaboraron estrechamente con los de la Comisión para resolver dicho problema a partir del año 1988, la Comisión atribuyó *a posteriori* una responsabilidad a la República Helénica y denegó el reconocimiento de los gastos efectuados en concepto de ayudas a la producción de aceite de oliva.

- 31 En lo relativo a los ficheros informatizados, el Gobierno helénico observa que el retraso sufrido en su establecimiento afecta únicamente al índice especial. Los datos referentes a la producción de los años 1985/1986 a 1988/1989 ya estaban informatizados en un 89 %. Para el período 1989/1990, la informatización de las solicitudes de los productores se había realizado en un 47 %. También en este punto, el retraso se debió a una imposibilidad objetiva.
- 32 La Comisión no discute que, durante los años 1991/1992, se produjo un intercambio de correspondencia entre la Administración helénica y la comunitaria, relativa a las dificultades existentes en el establecimiento del registro oleícola y que dicha Institución se comprometió a apoyar las operaciones relacionadas con su establecimiento. Pone de relieve que mantuvo sus compromisos y que seguirá haciéndolo, pero que el resultado no pudo alcanzarse, lo cual demuestra al menos una negligencia de la Administración nacional para introducir un medio indispensable en el control eficaz de este sector. Efectivamente, en 1990, no existió ningún plan realista en orden a la elaboración de un registro oleícola.
- 33 La Comisión observa, además, que los ficheros informatizados, es decir, el instrumento tradicional para el ejercicio de los controles en el ámbito del aceite de oliva, no se han actualizado desde hace muchos años.
- 34 El apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CEE) n° 2261/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232), dispone: «Cada Estado miembro productor aplicará un régimen de controles que garantice que el producto para el que se ha concedido la ayuda tenía derecho a beneficiarse de la misma.»
- 35 Para efectuar los controles y las verificaciones, el Estado miembro debe utilizar, entre otros, los ficheros permanentes informatizados de datos oleícolas (apartado 5 del artículo 14 del Reglamento n° 2261/84). Dichos ficheros deberán contener, por lo menos, todos los datos adecuados para facilitar las operaciones de control y la investigación rápida de las irregularidades (apartado 2 del artículo 16 del citado Reglamento).

- 36 La primera frase del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento n° 3061/84, en su versión modificada por el Reglamento n° 98/89, establece que la puesta en marcha del conjunto de los datos del fichero informatizado debe efectuarse antes del 31 de octubre de 1990. Además, los Estados miembros utilizarán los datos para los controles según se vayan constituyendo los ficheros específicos (segunda frase del apartado 2 del artículo 11).
- 37 Además, la segunda frase del apartado 1 del artículo 11 del mismo Reglamento dispone que los Estados miembros procederán a introducir en el fichero los datos básicos del registro oleícola. Dicho registro, cuya función es facilitar los datos necesarios acerca del potencial de producción y garantizar un mejor funcionamiento del régimen de ayudas debía estar plenamente constituido en la República Helénica el 31 de octubre de 1988 (artículo 1 del Reglamento n° 154/75, en su versión modificada por el Reglamento n° 3453/80).
- 38 El Gobierno helénico no contradice que se produjo un retraso importante tanto en el establecimiento del registro oleícola como en el estado de los trabajos para constituir el fichero informatizado.
- 39 En la medida en que el Gobierno helénico alega una imposibilidad objetiva de cumplir los plazos establecidos, procede recordar que si bien el Tribunal de Justicia admite que un Estado miembro puede invocar la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente una decisión comunitaria (sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Países Bajos, 213/85, Rec. p. 281, apartado 22), dicho Estado miembro debe, en todo caso, someter los problemas relacionados con dicha ejecución a su debido tiempo a la apreciación de la Institución competente. En tal caso, la Institución y el Estado miembro deben, en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira, principalmente, el artículo 5 del Tratado CE, colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 17).

- 40 Por lo que se refiere al registro oleícola, el Gobierno helénico presentó a la Comisión un programa experimental con vistas a su establecimiento únicamente mediante escrito de 28 de diciembre de 1988, es decir, después de expirar el plazo previsto en el Reglamento n° 3453/80. Durante la vista, el representante del Gobierno helénico confirmó que las dificultades para establecer dicho registro sólo se notificaron a la Comisión una vez expirado el plazo señalado. Pues bien, el hecho de que, con posterioridad a la citada fecha, la Comisión ayudara al Gobierno helénico en sus esfuerzos para cumplir sus obligaciones no puede acreditar, en estas circunstancias, una imposibilidad absoluta de establecer el fichero en la fecha requerida, ya que el Gobierno helénico no ha invocado ningún argumento relativo al período anterior al 31 de octubre de 1988.
- 41 Por lo que se refiere al fichero informatizado, del informe de los controles practicados entre el 4 y el 8 de noviembre de 1991 en la agencia de control del aceite de oliva, se deduce que no figuraban en dicho fichero los datos relativos a importantes regiones productoras. El informe señala que no ha podido justificarse de ninguna forma el retraso producido en la constitución del referido fichero.
- 42 En estas circunstancias, el Gobierno helénico no ha probado que el retraso producido tanto en el establecimiento del registro oleícola como en la constitución del fichero informatizado se debiera a una imposibilidad absoluta.
- 43 En tercer lugar, el Gobierno helénico observa que, en el momento de presentarse problemas en la recogida de datos, se efectuó una verificación suplementaria de los datos por parte de las Delegaciones locales del Ministerio de Agricultura. No existieron, sustancialmente, problemas de insuficiencia de controles para aquellos cuyos datos aún no se habían registrado.
- 44 En este contexto, el Gobierno helénico señala que la falta registrada de controles sobre el terreno llevados a cabo por la agencia de control del aceite de oliva, controles que se elevaron a 499 para el ejercicio de que se trata, se vio compensado por los 1.534 controles efectuados por las Delegaciones locales del Ministerio de

Agricultura competentes. Dado que, durante el citado ejercicio, los porcentajes de control ascendieron al 4,89 %, se alcanzó claramente el porcentaje de control exigido por el Reglamento n° 98/89.

- 45 La Comisión destaca que, en el presente caso, el FEOGA fundamenta la corrección del importe de 981.233.150 DR no sólo en la inexistencia del registro oleícola, dado que éste constituye el instrumento privilegiado del control en el sector del aceite de oliva, sino sobre todo en una ejecución muy deficiente de los controles previstos, en especial por medio de los ficheros informatizados.
- 46 Observa también la Comisión que, a tenor del informe de los controles llevados a cabo entre el 4 y el 8 de noviembre de 1991, la agencia de control del aceite de oliva llevó a cabo en 1990 alrededor de 500 controles, en lugar de los 2.000 previstos como mínimo en un principio. Basándose en dicho informe, la Comisión considera que el pago, por parte del Didagep, organismo competente, de unas subvenciones como las presentadas por los productores, por medio de Eleourgiki, que agrupa a 76 asociaciones de productores, sin ninguna otra verificación ni ningún otro control de datos, parece ser una práctica muy arraigada.
- 47 Debe señalarse, en primer lugar, que los controles que deben efectuarse en virtud del Reglamento n° 2261/84 están en función de la pertenencia, en su caso, del productor a una organización o asociación de productores.
- 48 Por lo que se refiere a los productores asociados, las organizaciones reconocidas presentarán las declaraciones de cultivo de todos sus miembros y efectuarán un control sobre el terreno del 5 % de dichas declaraciones (apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 2261/84, en relación con el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 3061/84). El apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 2261/84 dispone que los Estados miembros productores controlarán la actividad de cada organización de productores y de cada unión y, en particular, las operaciones de control realizadas por dichas entidades.

- 49 En el supuesto de los productores independientes, el Estado miembro interesado debe efectuar controles por sondeo, sobre el terreno, con el fin de verificar la exactitud de las declaraciones de cultivo y el destino de las aceitunas recogidas para la producción de aceite y, si fuera posible, la transformación efectiva de dichas aceitunas en aceite (apartado 4 del artículo 14 del Reglamento n° 2261/84). Dichos controles se efectuarán sobre el 1 % de los oleicultores en aquellas zonas en que se disponga de los datos de base del registro oleícola y sobre el 4 % de los oleicultores en las demás zonas (apartado 2 del artículo 10 del Reglamento n° 3061/84, en su versión modificada por el Reglamento n° 98/89).
- 50 Por lo que se refiere a los controles efectuados a los productores asociados, del informe de la Comisión relativo a su visita llevada a cabo del 4 al 8 de noviembre de 1991 se deduce que las organizaciones de productores han efectuado únicamente un control documental del 5 % de las solicitudes de ayudas basándose en los datos registrados con anterioridad en lugar de llevar a cabo un control sobre el terreno, como el exigido por el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 2261/84. Además, el Gobierno helénico y la Comisión están de acuerdo en que, al ser la agencia de control del aceite de oliva la responsable de efectuar el control de las organizaciones de productores, conforme al apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n° 2261/84, no efectuó por sí mismo más que 499 controles en lugar de los 2.000 previstos.
- 51 El hecho de que las Delegaciones locales del Ministerio de Agricultura efectuaran 1.534 controles sobre el terreno, como afirma el Gobierno helénico, no puede remediar tales lagunas, dado que las citadas autoridades no eran responsables más que del control de los productores no asociados.
- 52 Por consiguiente, el Gobierno helénico no ha probado que sean inexactas las afirmaciones de la Comisión relativas a la insuficiencia de los controles.
- 53 Por último, en la medida que el Gobierno helénico sostiene que la agencia de control del aceite de oliva constituye un organismo comunitario más que un organismo nacional y que no pueden atribuirse a la República Helénica sus posibles carencias, debe señalarse que, a tenor de las afirmaciones contenidas en el informe

de control, dicha agencia depende del Ministerio de Agricultura helénico y que sus agentes son funcionarios públicos. Por lo tanto, no puede acogerse este argumento del Gobierno helénico.

- 54 Por todo ello, debe desestimarse, asimismo, el motivo referente a los gastos en concepto de ayudas a la producción de aceite de oliva.
- 55 De las consideraciones que proceden se desprende que debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

- 56 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República Helénica, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

I - 3372

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Kakouris

Hirsch

Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de julio de 1996.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C.N. Kakouris