

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F.G. JACOBS

presentadas el 22 de enero de 2004<sup>1</sup>

1. En el presente asunto, Grecia solicita la anulación parcial de la Decisión 2001/557/CE de la Comisión, de 11 de julio de 2001, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (en lo sucesivo, «Decisión» o «Decisión impugnada»).

2. En particular, Grecia impugna la exclusión de la financiación comunitaria por parte de la Comisión de gastos efectuados en los sectores del algodón, el aceite de oliva, las uvas pasas y la carne de ovino y de caprino.

3. Antes de examinar con detalle los motivos y alegaciones formulados por Grecia, puede ser útil exponer los principales elementos del marco jurídico que rige la financiación de la política agrícola común y la liquidación de cuentas del Fondo.

**Marco jurídico**

*Normativa comunitaria principal*

4. Las normas básicas sobre la financiación de la política agrícola común se definieron en el Reglamento (CEE) n° 729/70,<sup>3</sup> en el que se dispone que el Fondo financiará las acciones comunes decididas con miras a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 33 CE, apartado 1, letra a), incluyendo las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.<sup>4</sup>

5. En el artículo 5 del Reglamento n° 729/70 se regula la liquidación de las cuentas presentadas por los organismos nacionales

3 — 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.), modificado, en particular, por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (JO L 125, p. 1). El Reglamento (CEE) n° 729/70 fue sustituido, con efecto para los gastos efectuados a partir del 1 de enero de 2000, por el Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

4 — Artículos 1, apartado 3, y 3, apartado 1.

1 — Lengua original: inglés.

2 — JO L 200, p. 28.

autorizados para efectuar gastos en operaciones financiadas con cargo al Fondo («organismos pagadores»). En el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo primero, se exige de manera expresa a la Comisión que excluya de la financiación comunitaria los gastos que no se hayan efectuado de conformidad con las normas comunitarias.

6. Además, en el artículo 5, apartado 2, letra c), se dispone lo siguiente:

«Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro en cuestión serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro podrá solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar sus respectivas posiciones en un plazo de cuatro meses; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que ésta examinará antes de adoptar una decisión de negativa de financiación.

La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad com-

probada. Para ello la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Comunidad.

No podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión. [...]»<sup>5</sup>

7. En el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70 se exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para asegurarse de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo, prevenir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de las mismas. En la mayoría de los sectores agrícolas, existen normas comunitarias específicas que definen con detalle qué medidas deben adoptar los Estados miembros para cumplir sus obligaciones generales con arreglo al artículo 8, apartado 1.<sup>6</sup>

8. Con arreglo al artículo 9 del Reglamento n° 729/70, la Comisión está facultada para adoptar una serie de medidas para compro-

5 — Artículo 5, apartado 2, letra c), párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.

6 — La normativa pertinente en cada uno de los sectores a los que se refiere el recurso de Grecia se expone al comienzo de la correspondiente sección de las presentes conclusiones.

bar y completar la información y los documentos proporcionados por las autoridades de los Estados miembros. Por ejemplo, puede realizar verificaciones sobre el terreno y está facultada para acceder a todos los libros y documentos que tengan relación con los gastos financiados por el Fondo y para realizar o acordar con los Estados miembros la realización de verificaciones e inspecciones.

9. En el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE) n° 1663/95, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n° 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA,<sup>7</sup> se dispone, a los efectos pertinentes en el presente asunto, lo siguiente:

«En el caso de que la Comisión, a raíz de un control, considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa comunitaria, comunicará al Estado miembro de que se trate sus conclusiones e indicará las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, así como una evaluación de aquellos gastos que prevea excluir de conformidad con la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70. La comunicación hará referencia al presente Reglamento. [...]»

7 — Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995 (DO L 158, p. 6).

*La interpretación de la normativa principal por parte del Tribunal de Justicia*

10. El Tribunal de Justicia ha desarrollado una serie de principios relativos a la impugnación por parte de Estados miembros de la legalidad de las reducciones practicadas por la Comisión.

11. En primer lugar, está claro que el Reglamento n° 729/70 únicamente permite que la Comisión disponga que el FEOGA financie las cantidades pagadas de conformidad con las normas vigentes en los diferentes sectores de los productos agrícolas<sup>8</sup> y, por tanto, obliga a la Comisión a denegar la financiación de gastos cuando observe la existencia de irregularidades:<sup>9</sup> la finalidad del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, que es comprobar si las restituciones y las intervenciones se han efectuado según las normas comunitarias y garantizar de ese modo las mismas condiciones de competencia a los operadores económicos, peligraría si, tras haber observado la irregularidad de una práctica nacional, la Comisión pudiera ampararse en un margen de apreciación para aceptar o rechazar su financiación comunitaria, en función de sus efectos más o menos graves desde el punto de vista económico para el FEOGA.<sup>10</sup> Por consiguiente, corresponde a

8 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de enero de 2002, Francia/Comisión (C-118/99, Rec. p. I-747), apartado 38.

9 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de enero de 2003, Grecia/Comisión (C-157/00, Rec. p. I-153), apartado 44.

10 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de abril de 2002, Bélgica/Comisión (C-332/00, Rec. p. I-3609), apartado 46.

los Estados miembros soportar la carga de cualquier otra suma pagada, especialmente las sumas que las autoridades nacionales creyeron equivocadamente que estaban autorizadas a pagar en ese contexto.<sup>11</sup>

tesis, según la cual un sistema de control diferente sería más eficaz, está o no bien fundada.<sup>13</sup>

12. Más concretamente, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, de prevenir y perseguir las irregularidades y de recuperar las cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias, aun cuando el acto comunitario específico no prevea expresamente la adopción de una determinada medida de control. Por otra parte, de esa disposición también se desprende, a la luz de la obligación de colaborar lealmente con la Comisión que establece el artículo 10 CE en lo relativo, más especialmente, a la correcta utilización de los recursos comunitarios, que los Estados miembros tienen la obligación de organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permitan garantizar que se han observado correctamente los requisitos materiales y formales para la concesión de tales primas. Estos controles no deben dejar lugar a dudas en cuanto a la regularidad de los gastos cargados al FEOGA.<sup>12</sup> Cuando un reglamento insta medidas específicas de control, los Estados miembros están obligados a aplicarlas, no siendo necesario apreciar si su

13. Por lo que respecta a la carga de la prueba, si bien la Comisión está obligada a justificar su decisión de negarse a imputar a la sección de Garantía del FEOGA los gastos efectuados por un Estado miembro, presentando pruebas acerca de las dudas serias y razonables que alberga en cuanto a la existencia o a la pertinencia de los controles efectuados en dicho Estado miembro, no está sin embargo obligada a demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles o la irregularidad de los datos transmitidos por el Estado miembro, ni siquiera a proporcionar detalles sobre la falta de realidad de dichos controles o la inexactitud de dichos datos: es este último el que se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión.<sup>14</sup> El Estado miembro no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.<sup>15</sup>

11 — Véase, por ejemplo, la sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 10 *supra*, apartado 35.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartados 11 y 12.

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de marzo de 2002, España/Comisión (C-130/99, Rec. p. I-3005), apartado 87.

14 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartados 16 y 17, y de 18 de septiembre de 2003, Grecia/Comisión (C-331/00, Rec. p. I-9085).

15 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18.

14. Además, incumbe al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que deben deducirse de la supuesta irregularidad.<sup>16</sup> Si la Comisión comprueba que no existen mecanismos de control suficientes, puede rechazar que el FEOGA corra con la totalidad de los gastos efectuados.<sup>17</sup> Cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos afectados por la infracción, se haya esforzado en establecer normas que tienen por objeto establecer un trato diferenciado de los casos de irregularidades según el nivel de omisión de controles y el grado de riesgo asumido por el FEOGA, incumbe al Estado miembro demostrar que dichos criterios son arbitrarios y no equitativos.<sup>18</sup>

15. Por lo que respecta a la obligación de motivación de una decisión relativa a la liquidación de cuentas, la motivación de una decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esa decisión y conocía —por ejemplo, sobre la base del informe de síntesis o de la correspondencia con la Comisión— las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA.<sup>19</sup>

16. Por lo que respecta a las obligaciones de la Comisión con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1663/95 y al artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70, el artículo 8, apartado 1, complementa el artículo 5, apartado 2, letra c), en el que se establecen los requisitos que debe reunir «la comunicación escrita de los resultados de [sus] verificaciones al Estado miembro correspondiente» por parte de la Comisión.<sup>20</sup> Por consiguiente, dicha comunicación debe indicar las medidas correctivas que deban adoptarse para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro, incluir una evaluación de aquellos gastos que la Comisión prevea excluir y hacer referencia al Reglamento n° 1663/95; el Estado miembro debe contar con dos meses para responder a la misma.

17. El objetivo de las exigencias impuestas por la normativa aplicable consiste en permitir al Estado miembro de que se trate determinar con exactitud la fecha a partir de la cual debe calcularse dicha limitación temporal; el objetivo de ese plazo de preclusión es proteger a los Estados miembros de la inseguridad jurídica que podría crearse si la Comisión tuviera la posibilidad de poner en entredicho gastos realizados varios años antes de que se adoptara una decisión de no conformidad.<sup>21</sup> Sin embargo, un Estado miembro sólo puede reivindicar la protección de dicho plazo en la medida en

16 — Véase, por ejemplo, la sentencia España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 42.

17 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 37.

18 — Véase, por ejemplo, la sentencia España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 44.

19 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Francia/Comisión, citada en la nota 8 *supra*, apartado 54, y de 14 de marzo de 2002, Países Bajos/Comisión (C-132/99, Rec. p. I-2709), apartado 39.

20 — Véase la sentencia de 24 de enero de 2002, Finlandia/Comisión (C-170/00, Rec. p. I-1007), apartado 27.

21 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartados 133 y 134; véanse también el punto 41 de las conclusiones del Abogado General Sr. Tizzano, en el asunto en el que recayó la sentencia de 13 de junio de 2002, Luxemburgo/Comisión (C-158/00, Rec. p. I-5373), y los puntos 50 y 59 de las conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed en el asunto en el que recayó la sentencia Finlandia/Comisión, citada en la nota 20 *supra*.

que cumpla él mismo las obligaciones que la normativa comunitaria le impone, en particular respecto a la comunicación espontánea de los datos necesarios para el control. Así, para comprobar si se respetó dicho plazo de veinticuatro meses un Estado miembro no puede tomar en consideración únicamente la fecha de los gastos efectuados, sin tener en cuenta la fecha en que comunicó a la Comisión las informaciones pertinentes y suficientes relativas a dichos gastos, que permitieran a ésta proceder a la liquidación de cuentas.<sup>22</sup>

efectuado de conformidad con las normas comunitarias, por regla general debe excluirla de la financiación. Cuando un Estado miembro no cumpla la normativa comunitaria que exige comprobar las subvencionabilidad de las solicitudes de ayuda, la negativa de la Comisión a financiar la totalidad de los gastos afectados podría suponer, en algunos casos, que los gastos fueran probablemente superiores a las pérdidas financieras sufridas por la Comunidad. En tales casos, procede evaluar dichas pérdidas. Con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 729/70, el importe de la corrección debe estar claramente vinculado a las pérdidas probables. Debe haber un incumplimiento significativo en la aplicación de normas comunitarias expresas que exponga al FEOGA a un riesgo real de pérdidas o de irregularidades.

### *Las Directrices de la Comisión*

18. El Documento VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1997,<sup>23</sup> (en lo sucesivo, «Directrices») expone las directrices que dicha institución se propone seguir a la hora de aplicar correcciones financieras en el marco de la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA.

20. El apéndice 2 se refiere a las repercusiones financieras, a efectos de la liquidación de dichas cuentas, de las deficiencias de los controles efectuados por los Estados miembros. A tal efecto, en las Directrices se distinguen dos tipos de controles:

19. En las Directrices se observa que, cuando la Comisión descubra que una determinada partida de gastos no se ha

- Los controles fundamentales, que son comprobaciones materiales y administrativas necesarias para verificar los elementos sustantivos, en particular la existencia del solicitante, la cantidad y las condiciones cualitativas, incluido el cumplimiento de los plazos, las condiciones de cosecha, los períodos de retención, etc. Se efectúan sobre el terreno y mediante comprobaciones cruzadas con datos independientes como los del registro catastral.

22 — Sentencia de 11 de septiembre de 2003, España/Comisión (C-331/01, Rec. p. I-8963), apartados 60 y 65.

23 — Que sustituyó al Documento de trabajo de la Comisión VI/216/93 de 3 de junio de 1993; las Directrices de 1997 se aplican a las decisiones adoptadas con posterioridad al 8 de diciembre de 1997.

— Los controles auxiliares son las operaciones administrativas necesarias para tramitar correctamente las solicitudes, como la comprobación del cumplimiento de los plazos de presentación, la detección de solicitudes presentadas por duplicado, los análisis de riesgo, la aplicación de las sanciones y la correcta supervisión de los procedimientos.

equivocarse que la libertad de presentar impunemente solicitudes irregulares puede acarrear pérdidas excepcionalmente elevadas para el Fondo.

22. Los criterios para la aplicación de correcciones a tanto alzado definidos en las Directrices de la Comisión han sido examinados por el Tribunal de Justicia en diversas ocasiones. De la jurisprudencia se desprende claramente que el Tribunal de Justicia considera válidos dichos criterios.<sup>24</sup>

21. En las Directrices se señala que, cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen o se apliquen de forma tan deficiente o infrecuente que resulten ineficaces para determinar la subvencionabilidad de la solicitud o prevenir la irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente la existencia de un alto grado de pérdidas para el Fondo. Cuando se efectúen todos los controles fundamentales, pero no con el número, frecuencia ni con el rigor requeridos en los reglamentos, está justificada una corrección del 5 %, ya que puede concluirse fundadamente que dichos controles no ofrecen el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes, así como la existencia de un riesgo significativo para el Fondo. Cuando un Estado miembro ejecute correctamente los controles fundamentales, pero no realice uno o más controles auxiliares, está justificada una corrección del 2 % debida a la existencia de un menor riesgo de pérdidas para el Fondo y a la menor gravedad de la infracción. Cuando un Estado miembro no aplique un sistema de control, o lo aplique de forma muy deficiente, y existan pruebas de numerosas irregularidades y de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas, está justificada una corrección del 25 %, al poderse suponer sin temor a

## Procedimiento

23. En el presente asunto, los motivos en los que la Comisión basó su negativa a reembolsar los gastos fueron expuestos en el Rapport de synthèse (informe de síntesis) publicado por la Comisión el 19 de junio de 2001<sup>25</sup> tras el procedimiento de conciliación exigido por el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70.

24 — Como ejemplos recientes, véanse las sentencias Francia/Comisión, citada en la nota 8 *supra*, apartado 49; Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 115, y Grecia/Comisión, citada en la nota 14 *supra*, apartado 73, y para un repaso de los planteamientos del Tribunal de Justicia, los puntos 21 a 25 de las conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed, España/Comisión (C-375/99, Rec. 2001, p. I-5983 y ss., especialmente p. I-5986).

25 — Doc. AGRI/17537/01-Fr-Final.

## Denegación de gastos en el sector del algodón

### *Normativa pertinente*

24. En el momento de autos, el régimen de ayudas al algodón se regía principalmente, en primer lugar, por el Reglamento (CE) n° 1554/95, por el que se establecen las normas generales del régimen de ayuda al algodón y deroga el Reglamento (CEE) n° 2169/81,<sup>26</sup> y, en segundo lugar, por el Reglamento (CEE) n° 1201/89, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de ayuda al algodón.<sup>27</sup>

25. En el artículo 8 del Reglamento n° 1554/95 se dispone lo siguiente:

«Antes del 1 de octubre se establecerá, [...] a la vista de las previsiones de cosecha, la producción de algodón estimada a que se refiere el apartado 3 del artículo 5.

Para el establecimiento de esas previsiones, se creará un régimen de declaración de las superficies sembradas.»

26 — Reglamento (CE) n° 1554/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995 (JO L 148, p. 48).

27 — Reglamento (CEE) n° 1201/89 de la Comisión, de 3 de mayo de 1989 (DO L 123, p. 23), modificado, en particular, por el Reglamento (CEE) n° 1437/96 de la Comisión, de 23 de julio de 1996 (JO L 184, p. 29).

26. En el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1201/89 se dispone lo siguiente:

«Salvo en caso de fuerza mayor, los productores de algodón presentarán anualmente una declaración de las superficies sembradas, antes de la fecha que fijará el Estado miembro de que se trate, y, a más tardar, el 1 de julio.

No obstante, para el año 1996 y en el caso de Grecia, la fecha de 1 de julio se sustituirá por la de 1 de agosto.»

27. En el artículo 12, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1201/89 se dispone lo siguiente:

«El organismo designado a tal efecto por el Estado miembro productor comprobará [...] la exactitud de las declaraciones de las superficies sembradas, mediante un control por sondeo *in situ* que abarque por lo menos el 5 % de las declaraciones.»

28. En la exposición de motivos del Reglamento n° 1437/96,<sup>28</sup> mediante el que se introdujo el párrafo segundo del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1201/89, se afirma lo siguiente:

28 — Citado en la nota 27 *supra*.

«[...] el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 1201/89 de la Comisión [...] establece que los productores de algodón deberán presentar cada año una declaración de las superficies sembradas, antes de una fecha fijada por el Estado miembro de que se trate, y, salvo en caso de fuerza mayor, a más tardar el 1 de julio; [...] las huelgas de los servicios públicos en Grecia han provocado graves perturbaciones en la presentación de las declaraciones correspondientes al año 1996;

[...] por consiguiente, conviene fijar, para el año 1996 y en el caso de Grecia, una fecha límite posterior al 1 de julio; [...]».<sup>29</sup>

#### *Las comprobaciones de la Comisión y los motivos de Grecia*

29. En el informe de síntesis se afirma que i) no hubo ningún control *in situ* de las declaraciones de superficies sembradas en los distritos<sup>30</sup> de Serrai y de Drama durante la campaña de comercialización 1995/1996 debido a la falta de personal, y ii) los controles de las declaraciones de superficies

sembradas en los distritos de Voiotia e Imathia para la campaña de comercialización 1996/1997 fueron tardíos debido a una huelga de los inspectores. En consecuencia, se infringió el artículo 12, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1201/89, que obliga a realizar controles referidos por lo menos al 5 % de las declaraciones. Por consiguiente, la Comisión propuso una corrección de 4.163.259.550 GRD, equivalente al 10 % de todos los gastos en relación con los cuales se detectaron errores.

30. Grecia alega que, en la medida en que impone las mencionadas reducciones en el sector del algodón, la Decisión debería ser anulada o, con carácter subsidiario, modificada de tal modo que la reducción se reduzca al 2 % de los gastos declarados.

La inexistencia de controles en Serrai y Drama

31. Grecia, si bien acepta que no se realizaron controles en Serrai y Drama, afirma que la interpretación que hace la Comisión del artículo 12, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1201/89 es errónea. En el Informe de Síntesis, la Comisión afirmó que los controles a que se hace referencia en el artículo 12, apartado 1, letra a), deben ser representativos; por consiguiente, no puede omitirse ningún distrito. En cambio, Grecia sostiene que dicha disposición exige tan sólo que los controles se refieran al 5 % de las

29 — Considerandos primero y segundo.

30 — «Nomos»; Grecia está dividida en 52 nomoi, o regiones administrativas.

declaraciones de superficies sembradas. Para la campaña de comercialización 1995/1996 se recibieron 119.942 declaraciones, realizándose 8.299 controles, lo que supone el 6,9 % de las declaraciones. Por consiguiente, aun cuando no se realizara ningún control en Serrai ni en Drama, los controles fueron perfectamente representativos. Además, interpretar esa exigencia en relación con el distrito sería contrario al principio de igualdad de trato, ya que otros Estados miembros no tienen unidades administrativas nacionales equivalentes. Aun cuando fuera cierto que el artículo 12, apartado 1, letra a), exige que los controles se refieran al 5 % de una determinada unidad administrativa, dicha unidad no debería ser el distrito, sino la región o un territorio geográfico.

32. Además, Grecia afirma que la inexistencia de controles en Serrai y Drama viene impuesta por las circunstancias, ya que se produjo una falta temporal de personal que posteriormente quedó subsanada, reanudándose los controles en dichos distritos. Según afirma, de los principios de buena fe y de proporcionalidad se desprende que las estrictas correcciones aplicadas por la Comisión no pueden estar justificadas por una circunstancia pasajera.

Los controles tardíos en Voiotia e Imathia

33. Grecia alega que el Reglamento nº 1201/89 no establece ningún plazo para la realización de los controles *in situ*; la única

exigencia que se deriva de la normativa aplicable es que los controles se realicen en un momento apropiado, es decir, en un momento en el que exista la certeza de que la superficie controlada ha sido sembrada. Según afirma, dicho período puede ir desde agosto a abril, ya que incluso después de que se haya cosechado el algodón la superficie sembrada puede determinarse con base en los tallos que quedan en el terreno. La práctica totalidad de los controles realizados se llevaron a cabo en septiembre, octubre y noviembre.

34. Con carácter subsidiario, Grecia admite que se produjeron retrasos en algunos distritos, pero alega que se debieron a causas de fuerza mayor, a saber, huelgas salvajes de más del 95 % de los empleados del organismo algodonero.

#### *Apreciación*

35. Por lo que respecta a la inexistencia de controles en Serrai y Drama, estoy de acuerdo con Grecia en que la interpretación natural del artículo 12, apartado 1, letra a), es que el organismo debe seleccionar aleatoriamente al menos el 5 % de todas las declaraciones recibidas. La exigencia de la aleatoriedad debería garantizar que, a lo largo del tiempo, todas las zonas comprendidas dentro del ámbito de competencias de un determinado organismo tengan la misma probabilidad de verse sometidas a controles. El planteamiento alternativo tiene asimismo la desventaja de que obligaría a decidir qué

unidad regional resulta pertinente; tal como señala Grecia, eso puede ser inequitativo. El tenor del artículo 12, apartado 1, letra a), puede cotejarse con el del artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2911/90,<sup>31</sup> en el que se establece de manera expresa que los controles deben efectuarse sobre un porcentaje representativo de las declaraciones de cultivo en el sector de las uvas pasas «en el ámbito de cada unidad administrativa competente».

36. Sin embargo, con base en los documentos que obran en autos no parece que Grecia aplicara dicho sistema de un modo aceptable. En la demanda se aporta una tabla que muestra que el 6,9 % de las declaraciones, que fueron objeto de controles que cita Grecia, incluye 1.101 declaraciones correspondientes a Serrai (de un total de 10.874 declaraciones) y 325 correspondientes a Drama (de un total de 3.222 declaraciones) seleccionadas aleatoriamente para su control. Así, parece que las declaraciones presentadas en relación con esos dos distritos fueron incluidas en el proceso de selección aleatoria. Sin embargo, parece que las partes están de acuerdo en que ninguna de las superficies correspondientes a las declaraciones seleccionadas de este modo fueron efectivamente controladas. No cabe duda de que es contrario al espíritu de la normativa aplicable, que exige la realización de controles sobre un porcentaje determinado de las declaraciones de superficies sembradas, que un Estado miembro que ha

seleccionado aleatoriamente un cierto número de declaraciones para su control excluya del proceso de control todas las declaraciones de superficies sembradas así seleccionadas en dos distritos enteros. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que incumbe al Estado miembro de que se trate probar detallada y completamente la realidad de sus controles o de sus cifras y que el Estado miembro interesado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.<sup>32</sup> Sería manifiestamente contrario a dichos principios que un Estado miembro pudiera optar por la realización de controles selectivos cuando se exigen controles aleatorios.

37. Por lo que respecta a los controles tardíos en Voiotia e Imathia, soy sensible a los planteamientos de Grecia según los cuales, puesto que en el artículo 12, apartado 1, letra a), no se impone de manera expresa un plazo máximo para la realización de los controles, una interpretación razonable de dicha disposición es que los controles deben realizarse en un momento en el que exista la certeza de que la superficie controlada ha sido sembrada; por consiguiente, los controles no tienen por qué ser necesariamente anteriores a la cosecha (tal como parece insinuar la Comisión), ya que, tal como afirma Grecia, un control realizado con posterioridad a la cosecha puede arrojar el mismo resultado, siempre y cuando los tallos de las plantas de algodón sigan sobre el terreno.

31 — Reglamento (CEE) n° 2911/90 de la Comisión, de 9 de octubre de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación para la concesión de ayudas al cultivo de determinadas variedades de uvas destinadas a la transformación en uvas pasas (DO L 278, p. 35).

32 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartados 17 y 18.

38. Sin embargo, parece ser que la Comisión, pese a sus reiteradas peticiones, no recibió ninguna información ni documento que demostrara que los controles fueron efectivamente realizados, aunque fuera (según su interpretación) tardíamente. Puesto que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control,<sup>33</sup> debe desestimarse esta parte del motivo de Grecia.

39. Por lo que respecta al argumento basado en la existencia de un caso de fuerza mayor, me parece que hay alguna confusión sobre las fechas. Grecia adjuntó a su demanda documentos procedentes del sindicato de trabajadores del algodón como prueba de la convocatoria de una huelga de cinco días con una tasa de participación de más del 95 % de los empleados. Parece ser que dichos documentos son la única prueba aportada a la Comisión de las huelgas invocadas por Grecia, y aun eso sólo en el momento de presentarse la demanda. Sin embargo, todos los documentos de dicho anexo datan de 1995, estando referidos al período comprendido entre agosto y octubre de dicho año, mientras que la imputación de la Comisión se refiere a controles tardíos llevados a cabo entre diciembre de 1996 y febrero/marzo de 1997. Además, en la medida en que se trate de una huelga convocada en 1996 puede resultar asimismo pertinente el hecho de que ya se había introducido un cierto grado de flexibilidad en todo el calendario con el fin de tener en cuenta esta circunstancia: véase

el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 1201/89.<sup>34</sup> En cualquier caso, y cualquiera que sea el fundamento de su alegación basada en la existencia de un caso de fuerza mayor (que a primera vista no resulta convincente), está claro, una vez más, que Grecia no ha conseguido invalidar adecuadamente las comprobaciones de la Comisión; en consecuencia, procede desestimar también esta parte de su motivo de recurso.

### **Denegación de gastos en el sector del aceite de oliva**

#### *Normativa pertinente*

40. En el Reglamento (CEE) nº 154/75 se dispone el establecimiento de un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva.<sup>35</sup> Con arreglo al artículo 1 de dicho Reglamento, el registro debe, para el 31 de octubre de 1988 en el caso de Grecia, incluir todas las explotaciones oleícolas situadas en su territorio y proporcionar determinada información que debe ser objeto de una actualización periódica.

34 — Reproducido en el punto 26 *supra*; véase también el punto 28 *supra*.

35 — Reglamento (CEE) nº 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, en particular, por los Reglamentos (CEE) nº 3453/80 del Consejo, de 22 de diciembre de 1980 (DO L 360, p. 15; EE 03/20, p. 73), y nº 3788/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 367, p. 1; EE 03/40, p. 3).

33 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18.

41. En el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2261/84, 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,<sup>36</sup> se establece que los Estados miembros deben crear y mantener al día ficheros permanentes informatizados de datos oleícolas. La información que deben contener dichos ficheros aparece enumerada en el artículo 16, apartado 2.

42. En el artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 3061/84,<sup>37</sup> por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva, se dispone que todos los componentes de los ficheros informatizados deben ser operativos antes del 31 de octubre de 1990.

*Las comprobaciones de la Comisión y los motivos de Grecia*

43. Según se desprende del informe de síntesis y de la correspondencia anterior, las auditorías llevadas a cabo en Grecia en mayo de 1996 habían puesto de manifiesto la existencia de diversas deficiencias, entre las que destacaba el hecho de que no se hubieran establecido el registro oleícola ni

los ficheros informatizados exigidos por la normativa aplicable. Como consecuencia de ello, la Comisión había propuesto (en decisiones anteriores) correcciones para las campañas de comercialización 1992/1993, 1993/1994 y 1994/1995. En relación con las campañas de comercialización 1995/1996 y 1996/1997, la Comisión, tras reunirse con las autoridades helénicas, concluyó que, aunque se habían registrado mejoras en el sistema de control, el problema principal persistía. Como consecuencia de ello, la Decisión de la Comisión proponía una corrección del 5 %, por un importe total de 17.308.535.972 GRD, sobre los gastos declarados por Grecia en relación con dichas campañas.

44. La primera alegación formulada por Grecia con carácter principal es que la Decisión impugnada debe anularse debido a que la Comisión interpretó y aplicó incorrectamente el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo cuarto, del Reglamento nº 729/70<sup>38</sup> y las Directrices.<sup>39</sup> Grecia considera que la Comisión incurrió en dos tipos de errores.

45. En primer lugar, la Comisión basó su corrección en inspecciones llevadas a cabo en Grecia en 1996 en las que ya se habían basado correcciones practicadas en relación con campañas anteriores. Así pues, la Comisión partió de la base de que las conclusiones a las que había llegado en su momento seguían siendo válidas para cam-

36 — Reglamento (CEE) nº 2261/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984 (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232).

37 — Reglamento (CEE) nº 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 03/32, p. 169), en su versión modificada, en particular, por el Reglamento (CEE) nº 98/89 de la Comisión, de 17 de enero de 1989 (DO L 14, p. 14).

38 — Reproducido en el punto 6 *supra*.

39 — Véanse los puntos 18 a 22 *supra*.

pañías posteriores, incluidos períodos posteriores a las propias inspecciones. Según Grecia, practicar correcciones sobre una base como ésta es inaceptable, particularmente en la medida en que el Tribunal de Justicia admite que, si un sistema de control no puede aplicarse por razones objetivas en un determinado Estado miembro, dicha laguna debe subsanarse mediante el recurso a un sistema alternativo viable. Además, el planteamiento de la Comisión equivale a imponer una sanción por retrasarse en completar el registro oleícola, algo que la Comisión no está facultada para hacer con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra c); si lo que deseaba era sancionar a Grecia por retrasarse en completar el registro, el procedimiento correcto hubiera sido iniciar un procedimiento por incumplimiento.

interpretación no tendría en cuenta las mejoras que introduzcan los Estados miembros en un determinado sistema. Sin embargo, en el presente caso, pese a que la Comisión admitió que se habían registrado mejoras significativas en el sistema de control de Grecia en las campañas posteriores a la auditoría de 1996, aplicó el mismo tipo de reducción que en campañas anteriores.

46. En segundo lugar, la Comisión practicó una corrección en relación con todas las campañas para las cuales se declararon gastos en el sector de que se trata basándose únicamente en el hecho de que el sistema de control no se había aplicado plenamente y sin ninguna prueba de que se hubiera causado un perjuicio financiero a la Comunidad, tal como se exige en el artículo 5, apartado 2, letra c) párrafo cuarto. Más concretamente, en las Directrices se afirma que, cuando la deficiencia proceda de la no adopción de un sistema de control apropiado por parte de un Estado miembro, la corrección deberá aplicarse «a toda la medida afectada». Grecia considera que «toda la medida» debe significar todos los gastos correspondientes a la campaña de comercialización afectada y al período objeto de control. En su opinión, cualquier otra

47. La segunda alegación formulada por Grecia con carácter principal es que, en contra de lo dispuesto en el artículo 253 CE, la Decisión impugnada no está motivada o no está suficientemente motivada. Grecia parece pretender apoyar esta alegación denunciando que la Comisión no tuvo debidamente en cuenta diversas mejoras del sistema que las autoridades helénicas le habían comunicado; de haberlo hecho, habría tenido que admitir que no había ningún riesgo para los recursos del FEOGA y las reducciones no se habrían practicado. Grecia menciona varias mejoras, ninguna de las cuales parece consistir, sin embargo, en la conclusión del registro oleícola y los ficheros informatizados propiamente dichos. Grecia concluye que no debería denegarse parte alguna de sus gastos en el sector del aceite de oliva; en cualquier caso, las irregularidades que persisten constituyen casos meramente aislados de problemas técnicos, por lo que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, no justifican una corrección de más del

2 %. Puesto que la Comisión adoptó una postura diferente, apreció incorrectamente los hechos que se le habían comunicado e incumplió la obligación de motivación impuesta por el artículo 253 CE.

### *Apreciación*

48. Admito que, a primera vista, el argumento de Grecia, según el cual la Comisión no debería haber aplicado una corrección basándose en controles anteriores a los gastos afectados por la misma, puede tener algún fundamento. Sin embargo, por los motivos que expondré a continuación no considero que pueda prosperar en el presente caso; por consiguiente, no examinaré con mayor profundidad el fundamento general de dicho argumento.

49. La incapacidad de Grecia para establecer el registro oleícola y los ficheros informatizados exigidos por la normativa aplicable tiene una larga historia: su obligación de establecer el registro se remonta a 1988 y su obligación de establecer los ficheros a 1990. La forma que tienen las autoridades de Grecia de afrontar el establecimiento del registro y de los ficheros fue descrita por el Abogado General Sr. Fennelly de «negligente» en el marco de un recurso desestimado que había sido interpuesto por Grecia contra una decisión adoptada por la Comisión en 1993 por la que se reducía el importe de las ayudas pagadas en el marco de los

gastos correspondientes a 1990.<sup>40</sup> En otro recurso que tampoco prosperó contra una ulterior decisión adoptada en 1994 por la que se reducía el importe de las ayudas pagadas en el marco de los gastos correspondientes a 1991, el Tribunal de Justicia confirmó su anterior desestimación de la alegación de Grecia, según la cual era imposible establecer el registro para la fecha fijada, y declaró que el retraso en la constitución de los ficheros informatizados no podía justificarse como lo hacía Grecia.<sup>41</sup> Más recientemente, en sendos recursos que tampoco prosperaron contra decisiones adoptadas en 1996 y 1997 por las que se reducía el importe de las ayudas pagadas en el marco de los gastos correspondientes a 1992 y 1993, el Tribunal de Justicia reiteró su desestimación de la alegación de Grecia según la cual le resultaba imposible cumplir con las exigencias de la normativa aplicable relativas al establecimiento del registro y de los ficheros.<sup>42</sup>

50. Cabe señalar que Grecia no afirma en ningún momento que haya establecido ahora el registro oleícola y los ficheros informatizados exigidos. En estas circunstancias, no puede quejarse de que la Comisión no repitiera los controles que originalmente pusieron de manifiesto su inexistencia. Debe recordarse que la Comisión no tiene la obligación de demostrar de forma exhaustiva las irregularidades en las que se basa, siempre que pueda aportar un elemento de

40 — Conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. 1996, pp. I-3331 y ss., especialmente p. I-3334), punto 49.

41 — Sentencia de 29 de enero de 1998, Grecia/Comisión (C-61/95, Rec. p. I-207), apartados 12 y 13.

42 — Sentencias de 13 de julio de 2000, Grecia/Comisión (C-46/97, Rec. p. I-5719), apartados 12 y 16, y Grecia/Comisión (C-243/97, Rec. p. I-5813), apartado 14.

prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las mismas.<sup>43</sup> Por lo que respecta al argumento según el cual practicar las correcciones en el contexto descrito equivale a imponer una sanción que excede de las competencias de la Comisión, me remitiré a la sentencia en el asunto Grecia/Comisión (C-247/98),<sup>44</sup> en la que el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión tiene la obligación de aplicar una corrección financiera si los gastos cuya financiación se solicita no fueron efectuados con arreglo a las normas comunitarias y que tal corrección, que tiene por objeto evitar que el FEOGA se haga cargo de importes que no hayan servido para financiar un objetivo perseguido por la normativa comunitaria, no constituye una sanción. En consecuencia, procede desestimar la primera parte del primer motivo de Grecia.

51. Por lo que respecta al argumento según el cual ante la inexistencia de pruebas de que se causara un perjuicio financiero a la Comunidad la Comisión no estaba facultada para aplicar una corrección en relación con todas las campañas para las que se declararon gastos, me remitiré una vez más a la jurisprudencia de la que se desprende claramente que es al Estado miembro al que le incumbe probar detallada y completamente la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión.<sup>45</sup> Tal como alega la Comisión, en tanto no se hayan establecido plenamente los dos principales instrumentos de seguimiento de las ayudas, a saber, el registro oleícola y los ficheros informatizados, el riesgo de pérdidas para la Comunidad sigue siendo elevado. En cualquier caso, de acuerdo con las Directrices de la Comisión invocadas por Grecia está justificada una corrección del 10 % «cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen». De ello parecería desprenderse que el tipo de corrección apropiada por no haber establecido, bastante tiempo después del plazo señalado para ello, dos elementos fundamentales del sistema de control en el sector del aceite de oliva sería el 10 %; sin embargo, la Comisión tuvo en cuenta determinadas mejoras y aparentemente redujo el 10 % que había propuesto inicialmente al 5 %. En consecuencia, también debe desestimarse la segunda parte del primer motivo de Grecia.

43 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 16.

44 — Sentencia de 11 de enero de 2001 (Rec. p. I-1), apartados 13 y 14.

45 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 17.

52. Por lo que respecta a la alegación de Grecia según la cual la Decisión no está motivada o no está suficientemente motivada, en contra de lo dispuesto en el artículo 253 CE, es jurisprudencia reiterada que la motivación de una decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA.<sup>46</sup> Puesto que la Comisión no ha ocultado los motivos por los cuales ha aplicado correcciones de forma más o menos continua sobre los gastos efectuados desde 1990, es sumamente hipócrita por parte de Grecia alegar ignorancia a estas alturas. Por lo que respecta al argumento según el cual las mejoras introducidas en su sistema suponían que no hubiera ningún riesgo para los recursos del FEOGA, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando un reglamento insta medidas específicas de control, los Estados miembros están obligados a aplicarlas, no siendo necesario apreciar si su tesis, según la cual un sistema de control diferente sería más –o, más aun, igualmente– eficaz, está o no bien fundada.<sup>47</sup> Para terminar con esta parte del motivo, considero que ya he tratado adecuadamente en el punto anterior la alegación de Grecia según la cual las irregularidades detectadas en el sector son meros casos aislados de problemas técnicos. En consecuencia, también debe desestimarse el segundo motivo invocado por Grecia.

## Denegación de gastos en el sector de las uvas pasas

### *Normativa pertinente*

53. En el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2392/86, relativo al establecimiento del registro vitícola comunitario,<sup>48</sup> se exige a los Estados miembros productores de uva cultivada al aire libre establecer en su respectivo territorio un registro vitícola comunitario. En el artículo 4, apartado 4, se dispone que la fecha límite para la implantación del registro debía ser el 31 de diciembre de 2000 en Grecia.

54. En la primera frase del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2911/90, por el que se establecen las disposiciones de aplicación para la concesión de ayudas al cultivo de determinadas variedades de uvas destinadas a la transformación en uvas pasas,<sup>49</sup> se dispone lo siguiente:

«La declaración de cultivo será presentada por el productor ante la autoridad competente designada por el Estado miembro en cuyo territorio estén situadas las superficies, a más tardar, el 30 de abril de cada año para la siguiente campaña de comercialización.»

55. En el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 2911/90 se exige que las declara-

46 — Véase, por ejemplo, la sentencia Francia/Comisión, citada en la nota 8 *supra*, apartado 54.

47 — Véase, por ejemplo, la sentencia España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 87.

48 — Reglamento (CEE) nº 2392/86 del Consejo, de 24 de julio de 1986 (DO L 208, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1631/98 del Consejo (DO L 210, p. 14).

49 — Citado en la nota 31 *supra*, modificado también por el Reglamento (CE) nº 2475/94 de la Comisión, de 13 de octubre de 1994 (DO L 264, p. 6).

ciones de cultivo incluyan, como mínimo, una serie de datos que se especifican, entre ellos:

- «b) las superficies en que estén sembrados los viñedos y se cultiven el o los productos de que se trate (en hectáreas y en áreas)<sup>50</sup> y la referencia catastral de dichas superficies o una indicación que el organismo encargado del control de las superficies considere equivalente;
  
- c) la variedad de las uvas utilizadas y, en el caso de las pasas sultanas, si el viñedo se ha visto afectado por la filoxera o ha sido replantado hace menos de 5 años;
  
- d) la declaración del productor de que no se ha pedido una ayuda por las superficies o los productos que en ellas se cosechan, con arreglo a otras disposiciones [...];
  
- e) una estimación de la producción que puede cosecharse».

56. En el artículo 6 del Reglamento nº 2911/90 se dispone, a los efectos pertinentes en el presente asunto, lo siguiente:

«1. Los Estados miembros comprobarán, tanto por medio de encuestas como de controles sobre el terreno, la exactitud de los datos facilitados en apoyo de las solicitudes de ayuda, en especial en lo que respecta a:

- las superficies declaradas como superficies de uvas destinadas a un proceso de secado,
  
- la veracidad de los rendimientos que figuran en la solicitud de ayuda,
  
- el destino efectivo al secado de al menos un 90 % de la producción de uvas frescas cosechadas en estas superficies, [...]

Con vistas a los controles, el Estado miembro establecerá una comparación entre la información facilitada por los productores, por una parte, y los datos del registro vitícola [...]

2. El control de los Estados miembros se efectuará, en el ámbito de cada unidad

50 — En la versión inglesa se dice erróneamente «areas» (superficies) en lugar de «ares» (áreas).

administrativa competente, sobre un porcentaje representativo de las solicitudes presentadas.

3. Cuando se haya seleccionado una solicitud para un control, se controlarán todas las superficies comprendidas en ella y cultivadas con viñas de uvas destinadas al secado. El control incluirá la medición de las superficies declaradas y la comprobación de que se cultivan en ellas variedades de uvas subvencionables.

[...]

Cada control quedará registrado en un acta que reflejará, en particular, las superficies y parcelas visitadas y medidas, los instrumentos de medida utilizados y las observaciones realizadas.»

57. En el artículo 1 del Reglamento nº 1663/95<sup>51</sup> se regula la concesión de la autorización a los organismos nacionales pagadores facultados para efectuar gastos en operaciones financiables con cargo al Fondo. En el artículo 1, apartado 3, se dispone lo siguiente:

«Antes de conceder la autorización a un organismo pagador, la autoridad competente

deberá asegurarse de que las disposiciones administrativas y contables de este organismo ofrecen las garantías a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 729/70. Los criterios serán establecidos por el Estado miembro y aplicados por la autoridad competente a efectos de autorización, teniendo en cuenta las orientaciones generales de la Comisión para estos criterios que figuran en el Anexo. [...]»

58. En el anexo se enuncian numerosas orientaciones específicas para dichos criterios, indicándose que los criterios son aquellos a partir de los cuales el organismo pagador pueda ofrecer la seguridad suficiente relativa al correcto funcionamiento de su organización administrativa y de su sistema de control interno.

59. En el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 1456/97, por el que se fija, para la campaña de comercialización 1997/98, el importe de la ayuda al cultivo de uvas destinadas a la producción de determinadas variedades de pasas,<sup>52</sup> se dispone que no se concederán ayudas para el cultivo de pasas en superficies con un rendimiento por hectárea inferior a determinados umbrales. En el artículo 1, apartado 3, se exige a los Estados miembros que adopten cuantas medidas sean necesarias para controlar ese rendimiento mínimo.

51 — Citado en la nota 7 *supra*.

52 — Reglamento (CE) nº 1456/97 de la Comisión, de 25 de julio de 1997 (DO L 199, p. 4).

60. El Reglamento (CE) n° 1493/1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola,<sup>53</sup> que empezó a ser aplicable a partir del 1 de agosto de 2000,<sup>54</sup> establece incentivos para la elaboración por los Estados miembros o a nivel regional de un inventario del potencial de producción vitícola.<sup>55</sup> La posibilidad de regularizar las superficies plantadas irregularmente, el aumento de los derechos de plantación y el apoyo a la reestructuración y reconversión previstos en dicho Reglamento están sujetos a la presentación previa de dicho inventario. En el artículo 16, apartado 2, se dispone que, cuando un Estado miembro haya optado por la elaboración de inventarios por regiones, todos esos inventarios deberán quedar establecidos antes del 31 de diciembre de 2001.

61. En el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1621/1999 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2201/96 del Consejo en lo relativo a la ayuda al cultivo de uvas destinadas a la producción de determinadas variedades de pasas<sup>56</sup> se dispone que, a efectos de la gestión del sistema de ayuda, debe crearse una base de datos alfanumérica informatizada integrada por determinados datos que se especifican. En el artículo 13, apartado 1, se exige a los Estados miembros que constituyan la base de datos antes del inicio de la campaña de comercialización 2002/2003. Dicha disposición establece una obligación transitoria de presentar una solicitud de inscripción en la base de datos

durante las campañas de comercialización 1999/2000, 2000/2001 y 2001/2002, y establece que las referencias relativas a la superficie y a la identificación de las parcelas serán las referencias catastrales «u otras indicaciones reconocidas o equivalentes por el organismo encargado del control de las superficies». En el artículo 16, párrafo segundo, se dispone que el Reglamento debía aplicarse a partir de la campaña de comercialización 1999/2000.

*Las comprobaciones de la Comisión y los motivos de Grecia*

62. En el informe de síntesis se afirma que las inspecciones sobre el terreno realizadas en 1998 en el distrito de Heraklion (Creta) pusieron de manifiesto la existencia de irregularidades, en primer lugar, en los controles de las superficies y de las variedades de uvas subvencionables, en segundo lugar, en los controles de los rendimientos mínimos de las variedades de uvas subvencionables y, en tercer lugar, en la adopción y aplicación de los sistemas de control.

63. La Comisión propuso una reducción del 5 % de los gastos declarados en el sector para 1997 (correspondientes a la campaña de comercialización 1996/1997), 1998 (correspondientes a la campaña de comercialización 1997/1998) y 1999 (correspondientes a la campaña de comercialización 1998/1999) en el distrito de Heraclion, sobre la base de las imputaciones primera y segunda, y del 2 % de los gastos declarados en el sector para 1997, 1998 y 1999 (correspondientes, respectiva-

53 — Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999 (DO L 179, p. 1).

54 — Véase el artículo 82.

55 — Véase el trigésimo primer considerando y los artículos 2, apartado 3, 6, apartado 2, 11, apartado 4, y 16.

56 — Reglamento (CE) n° 1621/1999 de la Comisión, de 22 de julio de 1999 (DO L 192, p. 21).

mente, a las campañas de comercialización antes mencionadas) para toda Grecia sobre la base de la tercera imputación. La reducción total asciende a 3.144.838.970 GRD.

Irregularidades en los controles de las superficies y de las variedades de uvas subvencionables

64. Según se indica en el informe de síntesis, hubo numerosas infracciones del Reglamento nº 2911/90. En particular, las inspecciones sobre el terreno pusieron de manifiesto que la información sobre superficies contenida en los informes de control, las declaraciones de cultivo, las solicitudes de ayuda y los cálculos de ayuda no se correspondían con la realidad física sobre el terreno. Puesto que sobre el terreno no había ninguna señal que permitiera identificar las superficies mencionadas en el informe de control, era imposible identificar las parcelas sin la ayuda del receptor de la ayuda. Además, no había ninguna documentación que especificara la forma de las parcelas que supuestamente se habían medido o los resultados y métodos de dicha medición. También se mencionan problemas concretos con los inspectores nacionales: en particular, un inspector utilizó un método de medición ortogonal pese a que al volver a medirlas resultaba que las parcelas no eran ortogonales ni rectangulares; algunos inspectores no tenían conocimiento de las instrucciones impartidas para su trabajo; algunos de los trabajos se ejecutaron a un ritmo poco realista (aparentemente, se controlaron veintisiete parcelas diferentes en un mismo día); y dos de las parcelas inspeccionadas se encontraban en barbecho. Más en general, no había ninguna documentación relativa a

los controles sobre el terreno de las variedades de uvas subvencionables y de las enfermedades, los informes de control estaban fechados con posterioridad a la entrega de las uvas y los informes de control elaborados por los inspectores nacionales coincidían exactamente con las declaraciones de los beneficiarios, mientras que los controles llevados a cabo en presencia de los agentes de la Comisión mostraban discrepancias en relación con cada una de las parcelas medidas en cada una de las tres explotaciones visitadas. Por último, no había ningún control cruzado efectivo para evitar que la misma parcela de terreno fuera declarada más de una vez a efectos de la percepción de ayudas.

65. Grecia alega que la Comisión interpretó y aplicó incorrectamente las disposiciones relacionadas de los artículos 2 y 13, apartado 1, del Reglamento nº 1621/1999 y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 1493/1999 e incurrió en una deficiencia de motivación de la Decisión debido a su apreciación errónea de los hechos y que, por esos motivos, la Decisión impugnada debe ser anulada.

66. Por lo que respecta a los controles supuestamente inadecuados de las superficies y las variedades de uvas subvencionables, en el artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 1493/1999 se establece un plazo hasta el 31 de diciembre de 2001 para la elaboración del inventario del potencial de producción vitícola, y el artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 2392/86 establece

para Grecia un plazo hasta el 31 de diciembre de 2000 para el establecimiento de un registro vitícola comunitario. Los artículos 2, apartado 3, y 13, apartado 1, del Reglamento n° 1621/1999 exigen a los Estados miembros el establecimiento de una base de datos alfanumérica informatizada con el fin de gestionar el régimen de ayudas antes del inicio de la campaña de comercialización 2002/2003. En el artículo 13, apartado 1, se reconoce de manera expresa que los Estados miembros pueden utilizar «otras indicaciones» con fines de control. Eso es precisamente, según afirma, lo que ha hecho Grecia, utilizando datos conservados durante doce años en las Direcciones de Desarrollo Rural y declaraciones presentadas desde 1987 a dichas Direcciones por los productores, declaraciones que contienen información equivalente que permite la identificación de las parcelas. Según Grecia, este sistema garantiza un grado satisfactorio de protección de los recursos comunitarios. Por consiguiente, existe un error manifiesto en los motivos en los cuales la Comisión basó su decisión de aplicar reducciones, ya que en el momento de autos Grecia no tenía la obligación de establecer un registro.

de cultivo y las solicitudes de ayuda, según Grecia, casos aislados de errores manifiestos debidos a la topografía y a la incertidumbre sobre los derechos de propiedad. Las parcelas pueden ser identificadas por los encuestadores locales; en cualquier caso, los lugareños conocen la toponimia regional. El método de medición utilizado es el mismo en todo el país, sin ninguna variación regional, por lo que no era necesario especificarlo; el caso mencionado de una medición ortogonal inadecuada es un ejemplo aislado y, en todo caso, se trata de un problema que ha sido subsanado entretanto. La aparente intensidad de los controles, igualmente un ejemplo aislado, se explica por el hecho de que los informes de control se elaboran por regla general con posterioridad a las inspecciones sobre el terreno, que se anotan en diarios depositados en el registro local y que ahora se envían a la Comisión. Existen numerosos controles, incluidos controles sobre el terreno, de las variedades de uvas subvencionables y de enfermedades, junto con un sistema de control de los perceptores de ayudas con base en su documento de identidad.

67. En cualquier caso, cualquier eventual deficiencia administrativa o procesal, como la inexistencia de documentación de apoyo sobre las mediciones o la forma de las parcelas, no llegó a poner efectivamente en peligro los recursos del Fondo, por lo que debe examinarse además a la luz de las modificaciones y mejoras introducidas entretanto. Las discrepancias detectadas en los datos relativos a las superficies, contenidos en los informes de control, las declaraciones

Irregularidades en los controles del rendimiento mínimo de las variedades de uvas subvencionables

68. En el informe de síntesis se observa que las inspecciones sobre el terreno pusieron de manifiesto la existencia de infracciones del artículo 3, apartado 2, letra e), del Regla-

mento nº 2911/90 y del artículo 1, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1456/97. Más concretamente, los beneficiarios no proporcionaron estimaciones de la producción que podía cosecharse, no hubo controles para asegurar que no se concedieran ayudas si no se alcanzaban los rendimientos mínimos establecidos para cada variedad de uvas subvencionable y cualquier reducción de dicho rendimiento se debía a unas condiciones climáticas desfavorables. A falta de estimaciones sobre la cosecha, procedentes de los propios productores, las autoridades no pudieron probar que estimaron los rendimientos de cada variedad subvencionable con el fin de compensar esa falta de información. Además, las autoridades helénicas no han aportado pruebas de que las uvas fueran destinadas al secado y no a otros fines.

69. Grecia alega que la Comisión apreció incorrectamente los hechos e infringió el artículo 253 CE al no motivar adecuadamente la Decisión impugnada. Según afirma, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2911/90 exige a los productores la presentación de declaraciones de cultivo que incluyan una estimación de la cosecha antes del 30 de abril de cada año. Sin embargo, esta fecha es demasiado temprana para poder hacer una estimación como ésta. Consecuentemente, se realizaron controles cruzados en tres fases. Por consiguiente, se garantizaba el cumplimiento del rendimiento mínimo en el caso de las variedades subvencionables, y la Comisión apreció erróneamente los hechos pertinentes al llegar a una conclusión diferente. En consecuencia, Grecia sostiene que debe anularse la Decisión impugnada.

Deficiencias en la adopción y aplicación de los sistemas de control

70. En el informe de síntesis se observa que la inspección sobre el terreno puso de manifiesto la existencia de numerosas infracciones concretas del Reglamento nº 2911/90 y del anexo del Reglamento nº 1663/95<sup>57</sup> en relación con la adopción o aplicación del sistema de control. La Comisión considera que dichas deficiencias pueden extrapolarse a la totalidad de Grecia, ya que el mismo sistema se aplica en todo el territorio nacional.

71. Grecia alega que la apreciación que hace la Comisión incurre en un error de hecho. Las deficiencias a las que se refiere afectan de manera general a todo el sistema de controles internos realizados por el organismo pagador (GEDIDAGEP), y no sólo al sector de las uvas pasas. Por consiguiente, la Comisión debería haber realizado una inspección en dicho organismo en lugar de deducir de una inspección del régimen de ayudas en el sector de las uvas pasas que no se había aplicado la totalidad del anexo del Reglamento nº 1663/95. Sin embargo, en los últimos años la Comisión ha llevado a cabo cientos de controles de ayudas en todos los sectores y nunca ha afirmado haber observado en el sector de las uvas pasas las deficiencias que ahora invoca. En cualquier caso, ha habido mejoras en el régimen de ayudas en ese sector. En consecuencia, Grecia sostiene que la Decisión impugnada debe ser anulada debido a que la Comisión

57 — Véanse los puntos 57 y 58 *supra*.

realizó manifiestamente una apreciación errónea de todos los datos necesarios en los que se basó la Decisión.

Por consiguiente, la legalidad de la corrección debe determinarse sobre la base de otros motivos que el cumplimiento por parte de Grecia del Reglamento nº 1621/1999.

### *Apreciación*

Irregularidades en los controles de las superficies y de las variedades de uvas subvencionables

72. Aunque en el informe de síntesis se menciona la existencia de infracciones del Reglamento nº 2911/90, en su escrito de contestación la Comisión alega, como argumentos supuestamente destinados a responder a los argumentos formulados por Grecia,<sup>58</sup> que las correcciones están relacionadas con irregularidades en la identificación y medición de las parcelas constitutivas de infracciones del artículo 13 del Reglamento nº 1621/1999.

73. Sin embargo, es evidente que las irregularidades de que se trata no pueden constituir en sí mismas una infracción del Reglamento nº 1621/1999, ya que dicho Reglamento tan sólo se aplica desde la campaña de comercialización 1999/2000,<sup>59</sup> mientras que la Decisión impugnada se refiere a los gastos realizados para las campañas de comercialización 1996/1997, 1997/1998 y 1998/1999.

74. Dicho Reglamento, además de exigir a los Estados miembros que creen una base de datos con determinados datos que se especifican sobre los productores individuales, las organizaciones de productores y los transformadores, deroga y sustituye el Reglamento nº 2911/90. Tal como se desprende claramente del informe de síntesis, era por consiguiente este último Reglamento el que, en la época de autos, establecía las exigencias controvertidas en relación con la información que debía incluirse en las declaraciones de cultivo y la obligación de los Estados miembros de comprobar la exactitud de dicha información. En particular, en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 2911/90 se exige que la declaración de cultivo incluya «las superficies en que estén sembrados los viñedos y se cultiven el o los productos de que se trate [...] y la referencia catastral de dicha superficie o una indicación que el organismo encargado del control de las superficies considere equivalente».

75. La alegación formulada por Grecia con carácter principal es que el sistema de control que describe garantiza un grado satisfactorio de protección de los recursos comunitarios. En cambio, los resultados de las inspecciones sobre el terreno llevadas a cabo por la Comisión, tal como se exponen en el informe de síntesis, aportan pruebas de la existencia de serias dudas sobre la realidad o el carácter apropiado de los controles que

58 — Véanse los puntos 65 y 66 *supra*.

59 — Véanse los artículos 13, apartado 1, y 16.

debían realizarse. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que, en tales circunstancias, incumbe al Estado miembro probar detallada y completamente la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión; no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.<sup>60</sup> Puesto que Grecia no ha aportado tales pruebas, debe desestimarse esta parte de su motivo.

Irregularidades de los controles del rendimiento mínimo de las variedades de uvas subvencionables

76. En primer lugar, señalaré que el Reglamento n° 1456/97<sup>61</sup> tan sólo se aplica (tal como deja claro su título) a la campaña de comercialización 1997/1998, aunque fue duplicado un año después mediante el Reglamento (CE) n° 1594/98 de la Comisión, de 23 de julio de 1998, por el que se fija, para la campaña de comercialización 1998/99, el importe de la ayuda al cultivo de uvas destinadas a la producción de determinadas variedades de pasas.<sup>62</sup> En relación con el período comprendido dentro de su ámbito de aplicación temporal, en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento n° 1456/97 se exige a los Estados miembros que adoptaran cuantas medidas fueran necesarias para

comprobar que se había alcanzado el rendimiento mínimo fijado para determinadas variedades de uvas pasas. Además, para la totalidad del período de que se trata, en el artículo 3, apartado 2, letra e), del Reglamento n° 2911/90 se exigía que las declaraciones de cultivo incluyeran una estimación de la producción que podía cosecharse. Grecia no niega que los beneficiarios de la ayuda no aportaron dicha estimación, sino que se limita a afirmar que no era posible estimar la producción que podía cosecharse en el momento en que debían presentarse las declaraciones de cultivo y afirma que se realizaron controles cruzados. Sin embargo, reitero que un Estado miembro no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.<sup>63</sup> Puesto que tampoco en este caso Grecia ha aportado tales pruebas, debe desestimarse esta parte de su motivo.

Deficiencias en la adopción y aplicación de los sistemas de control

77. La alegación formulada con carácter principal por Grecia parece estar basada en un malentendido en el sentido de que la reducción ha sido aplicada a otros sectores

60 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18, y España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 42.

61 — Citado en la nota 52 *supra*.

62 — DO L 208, p. 19.

63 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18, y España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 42.

distintos del sector de las uvas pasas. Aparentemente, considera que la Comisión supuso, con base en las infracciones del anexo del Reglamento nº 1663/95 detectadas en el sector de las uvas pasas, que las mismas infracciones existen en todos los demás sectores, mientras que la Comisión afirma que lo que supuso es que, a partir de las infracciones del anexo detectadas en el sector de las uvas pasas en un único distrito (en Heraklion), podía inferirse que las mismas infracciones existen en dicho sector en toda Grecia. El razonamiento de la Comisión es que las infracciones afectan a la adopción y aplicación del sistema del control implantado a escala nacional. En consecuencia, es razonable suponer que las infracciones encontradas en Heraklion se repetirán en otros distritos.

78. A mi entender, dicho planteamiento es totalmente razonable. Además, en realidad Grecia no niega que se cometieran las infracciones; por el contrario, alega que ha introducido mejoras en el sistema, la mayoría de las cuales se han puesto en práctica desde la campaña de comercialización 1998/1999, con lo que de manera implícita reconoce que el sistema era inadecuado. Es reiterada jurisprudencia que un Estado miembro no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia

de un sistema fiable y operativo de control.<sup>64</sup> En consecuencia, debe desestimarse esta parte del motivo de Grecia.

### **Denegación de gastos en el sector de la carne: régimen de primas para el ovino y el caprino**

#### *Normativa pertinente*

79. En el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3887/92, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias,<sup>65</sup> se exige que las solicitudes de ayuda «animales» incluyan toda la información necesaria y, en particular, determinados datos concretos como «en su caso, el compromiso del explotante a mantener [los animales en relación con los cuales se solicita la ayuda] en su explotación durante el período de retención, así como el lugar o los lugares donde se efectuará dicha retención [...]».

80. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92 exige que los controles administrativos y sobre el terreno se efectúen de modo que se asegure la comprobación eficaz del cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas y primas. En el artículo 6, apartado 3, se exige que los

64 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18.

65 — Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992 (DO L 391, p. 36).

controles sobre el terreno se efectúen «como mínimo, sobre una muestra significativa de las solicitudes [que] debe comprender por lo menos 10 % de las peticiones de ayuda “animales” [...]». En el artículo 6, apartado 4, se exige a las autoridades competentes que seleccionen las solicitudes que vayan a ser objeto de controles sobre el terreno a partir de un análisis de riesgos que debe tener en cuenta una serie de factores que se especifican.

81. En el artículo 10, apartado 5, del Reglamento n° 3887/92 se dispone lo siguiente:

«En caso de que, por motivos imputables a circunstancias naturales de la vida del rebaño, el ganadero no pueda cumplir el compromiso de retener a los animales que haya notificado para una prima durante el período de retención obligatoria, se mantendrá el derecho a la prima para el número de animales efectivamente subvencionables que se hayan retenido durante el período obligatorio, a condición de que el productor se lo haya comunicado por escrito a la autoridad competente durante los diez días hábiles siguientes a la comprobación de la disminución del número de estos animales.»

82. En el artículo 12, párrafo primero, del Reglamento n° 3887/92 se dispone que cada visita de control deberá registrarse en un informe que contenga determinada información que se especifica. En el artículo 12, párrafo segundo, se dispone lo siguiente:

«El productor o su representante podrán firmar este informe».

83. En el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CEE) n° 2700/93, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la prima en favor de los productores de carnes de ovino y caprino,<sup>66</sup> se establece un período de retención durante el cual los productores se comprometen a mantener en sus explotaciones el número de ovejas o cabras por el que se haya solicitado el beneficio de la prima. En el párrafo segundo se dispone lo siguiente:

«Antes de que la totalidad o una parte de las ovejas o cabras por las que se haya solicitado la prima sean cedidas en régimen de pensión durante el período de retención, deberá efectuarse la identificación de estos animales.»

84. En el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 2700/93 se exige a los Estados miembros que establezcan un sistema de registro permanente de los movimientos del rebaño con efectos a partir de la campaña de comercialización de 1994, con una disposición transitoria que permita a los Estados miembros establecer un sistema de registro menos oneroso únicamente para la campaña

66 — Reglamento (CEE) n° 2700/93 de la Comisión, de 30 de septiembre de 1993 (DO L 245, p. 99), modificado, en particular, por el Reglamento (CE) n° 279/94 de la Comisión, de 8 de febrero de 1994 (DO L 37, p. 1).

de comercialización de 1994. El artículo 4, apartado 2, exige que para cada campaña de comercialización los Estados miembros elaboren un inventario de los productores de ovino que comercialicen leche y productos lácteos de oveja.

### *Las imputaciones de la Comisión*

85. Según se indica en el informe de síntesis, en 1997 y 1998 la Comisión realizó auditorías, incluidas inspecciones sobre el terreno, del régimen de primas para la carne de ovino y de caprino que pusieron de manifiesto la existencia de una serie de problemas graves. En abril de 2000, otra auditoría puso de manifiesto que las autoridades helénicas habían hecho muy poco para rectificar la situación. Los principales problemas eran, en síntesis, los siguientes: en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 2700/93, no se habían establecido registros de movimientos de los rebaños; en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento n° 3887/92, los controles sobre el terreno eran escasos o inexistentes; falta de fiabilidad de las estadísticas sobre controles, con inspectores que aparentemente habían realizado veinticinco o treinta controles en el mismo día e informes de inspección que no habían sido firmados por el productor, en contra de lo establecido en el artículo 12 del Reglamento n° 3887/92; baja calidad de los informes de control; retrasos en el tratamiento de los datos; omisión del análisis de riesgos en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n° 3887/92; comunicación imprecisa del lugar de retención, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3887/92; no marcado de los animales, en contra de lo dispuesto en el artículo 1,

apartado 3, del Reglamento n° 2700/93; aceptación de las comunicaciones orales (en lugar de escritas) de las pérdidas, en contra de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 5, del Reglamento n° 3887/92; falta de controles de la producción de leche por parte de los productores de corderos pesados, en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 2700/93, y discrepancias irreconciliables entre los números de ovejas y de cabras que se beneficiaban de los anticipos y de los pagos finales.

86. Más concretamente, del informe de síntesis se desprende que el personal de la Comisión consideró que la situación existente en Rethymnon era totalmente irregular y que no existía ningún sistema de control equivalente al exigido por el Reglamento n° 3887/92: en particular, en 1995, 1996 y 1997 prácticamente no había habido ningún control. Inmediatamente después de las inspecciones realizadas por los funcionarios de la Comisión en 1997, las autoridades helénicas suspendieron unilateralmente los pagos y posteriormente, tras inspeccionar al 99,6 % de los productores en Rethymnon en 1998, dichas autoridades denegaron una importante proporción de primas, aumentando de manera significativa el número de denegaciones en comparación con las del año anterior.

87. La Comisión aplicó una reducción del 5 % sobre los gastos nacionales declarados para 1995, 1996 y 1997, incluidos algunos gastos relativos a 1997, pero declarados en 1999. En el caso de algunos distritos en los que las estadísticas mostraban niveles insuficientes de control o en los que las

observaciones realizadas sobre el terreno por la Comisión justificaban un trato diferente, aplicó un tipo del 10 % y, en el caso del distrito de Rethymnon, un tipo del 25 %. El importe total de las reducciones ascendía a 11.863.933.000 GRD.

*Sobre la corrección del 25 % aplicada sobre los gastos efectuados en Rethymnon*

88. Grecia alega que la Comisión violó el principio de proporcionalidad, sobrepasó los límites de su facultad discrecional y no motivó suficientemente su Decisión. En su opinión, está claro que los requisitos legales establecidos por las Directrices<sup>67</sup> para imponer una reducción del 25 % no se cumplían en el presente caso: la Comisión se basó en un único elemento de comparación, a saber, la proporción de denegaciones en 1998, que fue mayor que en 1997. Además, las autoridades helénicas adoptaron medidas inmediatas para suspender todos los pagos e inspeccionaron al 99,6 % de los productores en Rethymnon. Grecia alega que la reducción del 25 % debería ser anulada o, con carácter subsidiario, reducida al 2 %.

89. En primer lugar, cabe señalar que, si la Comisión comprueba que no existen mecanismos de control suficientes, puede rechazar que el FEOGA corra con la totalidad de

los gastos de que se trate.<sup>68</sup> Cuando, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos afectados por la infracción, la Comisión se haya esforzado en establecer normas que tienen por objeto establecer un trato diferenciado de los casos de irregularidades según el nivel de omisión de controles y el grado de riesgo asumido por el FEOGA, incumbe al Estado miembro demostrar que dichos criterios son arbitrarios y no equitativos.<sup>69</sup>

90. En mi opinión, Grecia no ha aportado dicha prueba. Las Directrices de la Comisión establecen una reducción del 25 % cuando no se haya aplicado un sistema de control o se haya aplicado de forma muy deficiente, y existan pruebas de numerosas irregularidades y de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas. El hecho de que la proporción de denegaciones aumentara de forma repentina en 1998, año en que las autoridades helénicas inspeccionaron a la práctica totalidad de los productores, en comparación con 1997, cuando parece admitirse que no se realizó prácticamente ninguna inspección, indica claramente que en 1997 se pagaron primas de manera incorrecta. En cualquier caso, el hecho de que entre 1995 y 1997 hubiera tan pocos controles constituye en sí mismo una aplicación de forma muy deficiente del sistema de control, e indica la existencia de

68 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 37.

69 — Véase, por ejemplo, la sentencia España/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 44.

67 — Véanse los puntos 18 a 22 *supra*.

negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas, que al fin y al cabo es la finalidad que persigue la exigencia de realizar controles. En consecuencia, procede desestimar esta parte del motivo de Grecia.

realizado controles sobre el terreno de más del 10 % de las solicitudes de ayuda. En cualquier caso, Grecia sostiene que una corrección del 10 % viola manifiestamente el principio de proporcionalidad.

*Sobre la reducción del 10 % aplicada a los gastos efectuados en algunos otros distritos*

91. Grecia alega que la Comisión interpretó y aplicó incorrectamente los artículos 5, apartado 1, 6, apartado 3, y 12 del Reglamento nº 3887/92, el artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2700/93 y el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70.<sup>70</sup> Grecia concluye que la reducción del 10 % debería anularse o, en algunos casos y con carácter subsidiario, reducirse al 2 %.

92. En primer lugar, Grecia alega que, por lo que respecta a los controles sobre el terreno, no hay ningún indicio de que la Comisión hubiera tenido en cuenta el hecho de que, en el caso de determinados distritos, se habían revisado y comunicado a la Comisión los datos que no habían sido correctamente introducidos debido a problemas relacionados con la puesta en funcionamiento del sistema informático. Dichos datos ponían de manifiesto que en 1995 y 1996 se habían

93. De la correspondencia aportada a este Tribunal de Justicia se desprende que, en su escrito de junio o julio de 1997,<sup>71</sup> la Comisión requirió a las autoridades helénicas que le enviaran estadísticas completas y revisadas para 1995 y 1996. En diciembre de 1999, la Comisión se comprometió a aceptar las estadísticas revisadas sobre controles correspondientes a 1995 y 1996 siempre que la información fuera transparente, se presentara en disquete u otro medio informático, estuviera sustentada en informes de control plena y adecuadamente cumplimentados y ya hubiera sido auditada por las propias autoridades helénicas. No está claro si dichos criterios fueron cumplidos por las estadísticas revisadas, presentadas posteriormente por las autoridades helénicas, que aparentemente demostraron que las estadísticas presentadas inicialmente en relación con 1995 y 1996 habían sido incorrectas y que, en varios distritos, los porcentajes de controles sobre el terreno indicados en un primer momento (0 %, 8,6 %, 7,48 %, 8,88 %, 8,57 % y 7,74 %) en realidad deberían haber sido más elevados (23,41 %, 10,25 %, 20,65 %, 10,15 %, 11,23 % y 10,13 %). En cualquier caso, Grecia no ha demostrado que las estadísticas revisadas constituyan una prueba de la existencia de un sistema fiable y operativo de control.

70 — Reproducido en el punto 6 *supra*.

71 — Véase el punto 107 *infra*.

94. Por lo que respecta al principio de proporcionalidad, la alegación de Grecia consiste únicamente en afirmar que la reducción porcentual aplicada por la Comisión es muy elevada y que viola manifiestamente dicho principio. Una simple afirmación como ésta no puede ser acogida si no se aportan argumentos que la sustenten.

95. En segundo lugar, en relación con la reducción del 10 % aplicada en relación con los gastos efectuados en algunos otros distritos, Grecia alega que la obligación de realizar controles sobre el terreno de al menos un 10 % de las solicitudes de ayuda, con arreglo al artículo 6, apartado 3, del Reglamento nº 3887/92, se aplica a escala nacional y no dentro de cada distrito o de cada región en los que se crían cabras y ovejas.

96. Se recordará que una cuestión similar ya se planteó en relación con el algodón.<sup>72</sup> Sin embargo, en el caso del régimen de primas en favor de los productores de carne de ovino y de caprino, más que una selección puramente aleatoria lo que el artículo 6, apartado 4, del Reglamento nº 3887/92 exige es que las solicitudes se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos para tener en cuenta una serie de factores que se especifican. Por consiguiente, soy sensible a los planteamientos de Grecia en relación con

esta cuestión. Sin embargo, la Comisión afirma también que la propia Grecia exigía la realización de controles sobre el terreno de al menos un 10 % de las solicitudes presentadas en cada distrito; esa afirmación no ha sido discutida por Grecia. Sobre esa base, no puedo aceptar que la reducción de la Comisión fuera inapropiada.

97. En tercer lugar, Grecia alega que el caso de los treinta controles aparentemente realizados en un solo día fue un caso aislado; en cualquier caso, los controles se distribuyeron en realidad a lo largo de varios días, procediéndose a fechar y firmar formalmente los informes el último día. Los casos en que los productores no habían firmado los informes se explican por el temor o las dudas de algunos productores a firmar; según Grecia, el artículo 12 del Reglamento nº 3887/92 tan sólo contempla la posibilidad de dicha firma.

98. En efecto, es cierto que el artículo 12 no exige que el agricultor firme los informes de control. Sin embargo, considero que, en el contexto general de las deficiencias comprobadas con ocasión de sus inspecciones, la Comisión ha probado la existencia de dudas serias y razonables sobre la realidad o la regularidad de los controles realizados en

72 — Véase el punto 35 *supra*.

Grecia; de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbe al Estado miembro probar detallada y completamente la realidad de sus controles.<sup>73</sup> Eso es algo que Grecia no parece haber hecho.

99. En cuarto lugar, Grecia alega, por lo que respecta a la obligación de establecer registros de movimientos de los rebaños, que el período transcurrido hasta el 1 de enero de 1997 constituyó la primera fase en el establecimiento de los sistemas. Según afirma, era inevitable que hubiera algunos problemas, puesto que las cabras y ovejas se crían en regiones montañosas o islas, de modo que sus productores están dispersos y no resulta fácil informales del nuevo sistema. Por lo que respecta a la supuesta omisión del análisis de riesgos, Grecia afirma que, aunque no de forma informatizada, se lleva a cabo por escrito en todos los distritos; por consiguiente, aun cuando se selecciona una muestra sin llevar a cabo un análisis informatizado de los riesgos, se han realizado efectivamente los controles sin riesgo alguno para los recursos comunitarios. Por lo que respecta a los supuestos retrasos en el tratamiento de los datos, Grecia sostiene asimismo que sí había un sistema efectivo de control pese a la falta de informatización a todos los niveles (que, a su vez, se debía al número insuficiente de ordenadores). Por lo que respecta a la aceptación de la comunicación oral de las pérdidas, Grecia admite que es posible que en el pasado se haya producido en casos aislados en los que los productores se encontraban en regiones montañosas inaccesibles.

100. Por consiguiente, por lo que respecta a la obligación de establecer registros de movimientos de los rebaños y a la aceptación de la comunicación oral de las pérdidas, Grecia parece admitir que hubo irregularidades. En particular, por lo que respecta al primero de estos elementos, cabe señalar que la obligación de establecer los registros se remonta a una normativa adoptada en 1993,<sup>74</sup> que debía aplicarse —en caso necesario, mediante un registro que no cumpliera todas las exigencias durante el primer año— con efecto a la campaña de comercialización de 1994. Un nuevo retraso de dos años es inaceptable.

101. Por lo que respecta a la supuesta omisión del análisis de riesgos y a los retrasos en el tratamiento de los datos, repito una vez más que un Estado miembro no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control.<sup>75</sup> No hay nada que indique que Grecia haya aportado dicha prueba.

102. En quinto lugar, por lo que respecta a la afirmación según la cual la comunicación del

73 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartados 16 y 17.

74 — Artículo 4 del Reglamento n° 2700/93.

75 — Véase, por ejemplo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 18.

lugar de retención que se exige en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 3887/92 se indica de forma muy imprecisa, Grecia alega que el lugar se indicaba mediante un topónimo por falta de cualquier otra denominación más detallada (puesto que en Grecia no existe catastro). Según afirma, la normativa aplicable tan sólo exige que se indique el lugar, y no una descripción detallada del mismo.

prima antes de que sean cedidas en régimen de pensión. Para mí, no está claro por qué razón los rebaños pertenecientes a diferentes propietarios no deberían estar sujetos a dicha exigencia; en efecto, tal como observa la Comisión, cabría pensar que son precisamente los rebaños compartidos los que presentan los problemas de identificación que el artículo 1, apartado 3, pretende resolver. Por consiguiente, el argumento de Grecia debe ser desestimado.

103. Sin embargo, aparentemente los inspectores de la Comisión no exigieron una descripción detallada, sino simplemente una indicación clara del lugar de retención, que no se proporcionaba en la solicitud de ayuda. Una vez más, a falta de pruebas en contrario no puede acogerse el argumento de Grecia.

106. En séptimo lugar, Grecia alega que los controles de la Comisión tuvieron lugar en 1997 y 1998 y la comunicación por escrito de sus resultados en 1998; en consecuencia, el período de veinticuatro meses al que se hace referencia en el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70 empezó a correr en 1996, mientras que la reducción afecta también a los gastos efectuados en 1995. Además, la Comisión incurrió en un error al considerar que los gastos efectuados en 1995 y declarados en 1996 estaban comprendidos dentro del período de veinticuatro meses: el factor determinante a este respecto es la fecha efectiva de realización del gasto o el momento en el que se adquirió el derecho a la ayuda, y no la declaración.

104. En sexto lugar, por lo que respecta al hecho de que no se marcara a los animales, Grecia alega que esos casos se referían a la cría conjunta de rebaños pertenecientes a diferentes propietarios, en cuyo caso el artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2700/93 no exige el marcado.

107. La Comisión alega que las observaciones de sus inspectores se refieren a los ejercicios financieros de 1995, 1996 y 1997; las autoridades helénicas recibieron la comu-

105. El artículo 1, apartado 3, exige la identificación de las ovejas o cabras por las que se haya solicitado el beneficio de la

nicación por escrito mediante escrito de 22 de julio de 1997 y, por ende, dentro del período de veinticuatro meses.

108. De dicho escrito, que ha sido aportado a este Tribunal de Justicia,<sup>76</sup> se desprende claramente que al menos los resultados de los controles llevados a cabo en 1997 fueron comunicados a Grecia en junio o julio de 1997.<sup>77</sup> El escrito, que lleva por título «Liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA para 1996 y 1997 en el sector de la carne» se refiere a la auditoría sobre el terreno de 1997, resume numerosos problemas puestos de manifiesto con ocasión de la misma (en particular, el hecho de que no se hubieran establecido registros de movimientos de los rebaños, el escaso número o la inexistencia de controles sobre el terreno, la omisión del análisis de riesgos, la aceptación de la comunicación oral de las pérdidas y la falta de controles de la producción de leche por parte de los productores de corderos pesados), y concluye del siguiente modo:

«La comunicación de las conclusiones de la presente inspección se lleva a cabo en referencia al artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión. Los servicios de

la Comisión consideran que, por los motivos expuestos en los puntos 1, 2, 3 y 4 del presente escrito, sus autoridades no han cumplido todas las exigencias que se derivan de los Reglamentos n°s 3887/92 y 2700/93. Consideran que deberían adoptarse medidas correctivas y mejoras de los procedimientos en los siguientes ámbitos [...]

Dada la gravedad de las conclusiones, los servicios de la Comisión tienen previsto proponer la exclusión de la financiación comunitaria de una parte de los gastos declarados con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 296/96 de la Comisión<sup>78</sup> en relación con un máximo de veinticuatro meses anteriores a la fecha de recepción formal del presente escrito (en griego). Teniendo en cuenta su respuesta a este escrito, la proporción de los gastos que será excluida se determinará sobre la base de las disposiciones pertinentes del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo. Tal como se establece en el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión, su respuesta al presente escrito deberá ser comunicada dentro de un plazo de dos meses tras la recepción formal del mismo (en griego). Tras la expiración de dicho plazo, y una vez examinada cualquier respuesta recibida dentro del mismo, se propondrá una reunión bilateral antes de que los servicios de la

76 — Anexo XI del escrito de contestación.

77 — El documento parece tener dos fechas, el 12 de junio de 1997 y el 3 de julio de 1997, mientras que la Comisión se refiere al 22 de julio de 1997; posiblemente, esas tres fechas corresponden al borrador en inglés, la traducción al griego y la recepción por parte de las autoridades helénicas.

78 — En dicha disposición se establece lo siguiente: «Los gastos declarados referentes a un mes deberán corresponder a los pagos e ingresos efectivamente efectuados durante dicho mes. Tales gastos podrán contener rectificaciones a los datos declarados referentes a los meses anteriores del mismo ejercicio. Se asumirán con cargo al ejercicio "n" los gastos efectuados por los Estados miembros entre el 16 de octubre del año "n-1" y el 15 de octubre del año "n".»

Comisión comuniquen formalmente sus conclusiones».

109. A mi entender, dicho escrito cumple plenamente las exigencias derivadas de la normativa aplicable tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia: no sólo aclara de manera inequívoca que se trata de la comunicación a efectos del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95, sino que también se menciona de manera expresa la fecha de inicio del plazo de veinticuatro meses.

110. Grecia alega que el escrito de la Comisión de 1997 se refiere únicamente a las campañas de comercialización de 1996 y 1997, y no a la campaña de comercialización de 1995. Sin embargo, eso es algo claramente incorrecto: el escrito se refiere varias veces a las campañas de comercialización de 1995 y 1996. Aunque lleva por título «Liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA para 1996 y 1997 en el sector de la carne», cabe presumir que con ello se seguía lo que parece ser la práctica habitual de referirse tanto al ejercicio financiero al que se refieren las cuentas (el ejercicio financiero del FEOGA va del 16 de octubre al 15 de octubre) como a la campaña de comercialización del respectivo sector (en el caso de la

carne de ovino y caprino, la campaña de comercialización se inicia el primer lunes del mes de enero y finaliza la víspera de ese día del año siguiente).<sup>79</sup>

111. Puesto que la fecha pertinente es la fecha en la que se efectuó el gasto, Grecia puede tener alguna razón al argumentar que las correcciones relativas a los gastos realizados en 1995 son extemporáneas. Sin embargo, Grecia no puede tomar en consideración únicamente la fecha de los gastos efectuados, sin tener en cuenta la fecha en que comunicó a la Comisión las informaciones pertinentes y suficientes relativas a dichos gastos, que permitieran a ésta proceder a la liquidación de cuentas. Un Estado miembro sólo puede reivindicar la protección del plazo de preclusión de veinticuatro meses en la medida en que cumpla él mismo las obligaciones que la normativa comunitaria le impone, en particular respecto a la comunicación espontánea de los datos necesarios para el control.<sup>80</sup> Del citado escrito se desprende claramente que, en la fecha en la que fue redactado (junio o julio de 1997), Grecia no había proporcionado estadísticas satisfactorias acerca de los controles sobre el

79 — Artículo 3, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 3013/89 del Consejo, de 25 de septiembre de 1989, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y caprino (JO L 289, p. 1).

80 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 22 *supra*, apartados 60 y 65.

terreno, el único ámbito importante en el que se formularon imputaciones en relación con la campaña de comercialización de 1995. En esas circunstancias, Grecia no puede reivindicar la protección del plazo de veinticuatro meses.

112. Por las razones expuestas, no se puede acoger ninguna de las alegaciones formuladas por Grecia en relación con la reducción del 10 % aplicada sobre los gastos efectuados en el sector de la carne de ovino y de caprino en determinados distritos distintos de Rethymnon.

## **Conclusión**

113. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a la demandante.»