



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 16 de diciembre de 2015*

«FEOGA — Sección “Garantía” — FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Carne de vacuno — Carnes de ovino y caprino — Tabaco — Artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 — Artículo 31, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1290/2005 — Artículo 23, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 796/2004»

En el asunto T-241/13,

República Helénica, representada por el Sr. I. Chalkias y las Sras. S. Papaïoannou y A. Vasilopoulou, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. A. Marcoulli y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de Ejecución 2013/123/UE de la Comisión, de 26 de febrero de 2013, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 67, p. 20), en la medida en que excluye determinados gastos efectuados por la República Helénica,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. S. Frimodt Nielsen, Presidente, y los Sres. F. Dehousse (Ponente) y A.M. Collins, Jueces;

Secretario: Sr. L. Grzegorzcyk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de julio de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: griego.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 29 de noviembre de 2010, a raíz de una investigación llevada a cabo del 17 al 20 de abril de 2007 con la referencia NAC/2007/004, la Comisión Europea notificó a la República Helénica su intención de excluir de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por dicho Estado miembro en el ámbito de la política agraria común (en lo sucesivo, «PAC») correspondientes a los ejercicios financieros 2007, 2008 y 2009 (años de solicitud 2006 y 2007).
- 2 Los gastos controvertidos habían sido efectuados por la República Helénica en virtud del artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 270, p. 1).
- 3 El 3 de enero de 2011, la República Helénica solicitó la apertura de un procedimiento para conciliar las respectivas posiciones, de conformidad con el artículo 31, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la PAC (DO L 209, p. 1).
- 4 El 19 de abril de 2011, el órgano de conciliación emitió su dictamen, con la referencia 11/GR/467.
- 5 El 23 de julio de 2012, la Comisión comunicó a la República Helénica su posición final (en lo sucesivo, «posición final»).
- 6 El 15 de octubre de 2012, la Comisión elaboró un informe de síntesis acerca de los resultados de las inspecciones llevadas a cabo por dicha institución en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad, con arreglo al artículo 7, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la PAC (DO L 160, p. 103), y al artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005, y lo comunicó a los Estados miembros (en lo sucesivo, «informe de síntesis»).
- 7 Mediante la Decisión de Ejecución 2013/123/UE, de 26 de febrero de 2013, adoptada a raíz de un procedimiento de liquidación de conformidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n° 1258/1999 y, por lo que respecta a los gastos efectuados después del 16 de octubre de 2006, en el artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005, la Comisión excluyó de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 67, p. 20; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por no ajustarse a las normas de la Unión.
- 8 En dicha Decisión, la Comisión excluyó concretamente de la financiación de la Unión 3 686 189,20 euros de gastos efectuados por los organismos pagadores griegos en los sectores de la carne de vacuno, de las carnes de ovino y caprino y del tabaco correspondientes a los ejercicios financieros 2007, 2008 y 2009 (años de solicitud 2006 y 2007) y declarados con cargo a la Sección de Garantía del FEOGA o al FEAGA (en lo sucesivo, conjuntamente, «Fondo»), por no ajustarse a las normas de la Unión.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 25 de abril de 2013, la República Helénica interpuso el presente recurso.

- 10 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de 1 de julio de 2013, el presente asunto se atribuyó a la Sala Sexta. Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que se atribuyó, en consecuencia, el presente asunto el 27 de septiembre de 2013.
- 11 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de 3 de febrero de 2015, el asunto fue asignado otra vez a la Sala Sexta y a un nuevo Juez Ponente.
- 12 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Sexta) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.
- 13 El 27 de mayo de 2015, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, se instó a las partes a que respondieran a determinadas preguntas. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados.
- 14 En la vista celebrada el 14 de julio de 2015 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 15 La República Helénica solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada, en la medida en que le afecta, con arreglo a lo expuesto en el recurso.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la República Helénica.

Fundamentos de Derecho

- 17 La República Helénica invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa fundamentalmente en la infracción del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 y del artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005, por lo que respecta a los gastos excluidos en los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino. El segundo motivo se basa, en esencia, en la infracción del artículo 23 del Reglamento (CE) n° 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 141, p. 18), en una apreciación errónea de los hechos, en una motivación insuficiente y contradictoria y en un error de hecho, por lo que respecta a los gastos excluidos en el sector del tabaco.
- 18 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como se desprende de los escritos de las partes, la República Helénica cuestiona la Decisión impugnada únicamente en la medida en que la Comisión ha excluido de la financiación de la Unión gastos efectuados por los organismos pagadores griegos en los sectores de la carne de vacuno, de las carnes de ovino y caprino y del tabaco correspondientes a los ejercicios financieros 2007, 2008 y 2009 (años de solicitud 2006 y 2007), por un importe total del 3 686 189,20 euros.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 y del artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005 por lo que respecta a los gastos excluidos en los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino

- 19 El primer motivo consta esencialmente de dos partes. En la primera parte, la República Helénica alega que se ha infringido el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. En la segunda parte, la República Helénica invoca la infracción del artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005.

Sobre la primera parte del primer motivo, relativa a la infracción del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003

- 20 La República Helénica afirma que los Estados miembros poseen amplias competencias para adoptar las medidas relativas a la financiación de la PAC previstas en el Reglamento n° 1782/2003. El artículo 69 de dicho Reglamento entra dentro de esta lógica, al establecer que, para tipos específicos de actividades agrarias, los Estados miembros podrán retener hasta un 10 % del importe total de las ayudas correspondientes a cada sector de productos al objeto de conceder un pago adicional en el mismo sector. Si el Estado miembro opta por hacer uso de esta posibilidad, será el único competente, sobre la base del muy amplio margen de apreciación del que dispone, para determinar los productores de sectores específicos que disfrutarán de la ayuda de que se trata, así como los requisitos y las normas especiales relativas a la concesión de dicho pago adicional. Por tanto, un posible incumplimiento de un Estado miembro debido a irregularidades de forma o de procedimiento en la aplicación del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 como las detectadas por la Comisión en el presente asunto, no puede conllevar —a juicio del referido Estado miembro— correcciones financieras. En particular, la República Helénica niega que las irregularidades detectadas por la Comisión hayan podido repercutir en los objetivos que persigue el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003.
- 21 La Comisión rebate las alegaciones formuladas por la República Helénica.
- 22 Es preciso recordar que el procedimiento de liquidación de cuentas presentadas por los Estados miembros en relación con los gastos financiados por el Fondo tiene por objeto, en particular, comprobar la veracidad y la conformidad a Derecho de los gastos. Además, en el procedimiento de liquidación de conformidad, la Comisión tiene la obligación de aplicar una corrección financiera si los gastos cuya financiación se solicita no se efectuaron con arreglo a las normas de la Unión. Tal corrección financiera tiene por objeto evitar que el Fondo se haga cargo de importes que no hayan servido para financiar un objetivo perseguido por la normativa controvertida de la Unión [véase la sentencia de 10 de julio de 2014, Grecia/Comisión, T-376/12, Rec (extractos), EU:T:2014:623, apartado 163 y jurisprudencia citada].
- 23 Por otra parte, ha de señalarse que el Reglamento n° 1782/2003 tiene como objetivo permitir la transición de la ayuda a la producción hacia la ayuda al productor mediante la reducción progresiva de los pagos directos y la introducción de un régimen de ayuda a la renta dissociado de la producción, a saber, el pago único determinado sobre la base de los derechos anteriores durante un período de referencia, para aumentar la competitividad de los agricultores y ganaderos de la Unión. La introducción del régimen de pago único se inserta en la nueva PAC, uno de cuyos objetivos principales es la racionalización y la simplificación de las normas pertinentes de la Unión, realizando al mismo tiempo una mayor descentralización en la ejecución de las políticas al dejar un mayor margen de actuación a los Estados miembros y a sus regiones (sentencia de 19 de septiembre de 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, Rec, EU:C:2013:567, apartados 17 y 18).
- 24 El título III del Reglamento n° 1782/2003 recoge las normas de base del régimen de pago único. En él se establece que los agricultores y ganaderos a quienes se haya concedido, en el período de referencia, algún pago al amparo de, al menos, uno de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI del

Reglamento n° 1782/2003 tienen derecho a una ayuda calculada sobre la base de un importe de referencia obtenido, para cada agricultor o ganadero, a partir de la media anual, durante ese período, del total de los pagos acordados con arreglo a esos regímenes. En cada Estado miembro, la suma de los importes de referencia no podrá ser superior al límite máximo nacional indicado en el anexo VIII de dicho Reglamento.

- 25 Por su parte, en el capítulo 5 del título III del Reglamento n° 1782/2003 se recogen disposiciones que permiten a los Estados miembros optar, en particular, por aplicar parcialmente el régimen de pago único. De este modo, los Estados miembros pueden mantener determinados pagos directos vinculados a la producción.
- 26 El artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 forma parte de estas últimas disposiciones. Establece que los Estados miembros podrán retener hasta un 10 % del componente de los límites máximos nacionales de cada uno de los sectores contemplados en el anexo VI de ese mismo Reglamento y efectuar anualmente un pago adicional a los agricultores y ganaderos, en el sector o sectores afectados por la retención. Este pago adicional se concede por tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrarios.
- 27 La Comisión define, en el artículo 48 de su Reglamento (CE) n° 795/2004, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento n° 1782/2003 (DO L 141, p. 1), los requisitos de concesión del pago adicional previsto en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003.
- 28 En el presente asunto, como se desprende del informe de síntesis, por lo que respecta a los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino, la Comisión detectó deficiencias tanto en los controles fundamentales como en los controles auxiliares. Por otra parte, la Comisión declaró que los criterios de elegibilidad para disfrutar de la ayuda fueron modificados una vez terminado el año de solicitud 2006, por lo que respecta al sector de la carne de vacuno, y se fijaron demasiado tarde para los años de solicitud 2006 y 2007 por lo que respecta a las carnes de ovino y caprino. Estas deficiencias conllevaron correcciones financieras a tanto alzado, para los ejercicios financieros 2007, 2008 y 2009, respecto de los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino, y una corrección financiera puntual, para el ejercicio financiero 2007, por lo que respecta al sector de la carne de vacuno.
- 29 La República Helénica no cuestiona las apreciaciones fácticas de la Comisión que se incorporaron al informe de síntesis. En esencia sostiene, en primer término, que disponía de un cierto margen de maniobra para aplicar el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 y, en segundo término, que las deficiencias detectadas no repercutieron en los objetivos perseguidos por dicho artículo 69.
- 30 En primer lugar, debe señalarse que el pago adicional previsto en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 tiene por objeto, por un lado, incentivar a los agricultores y ganaderos para que cumplan las exigencias relativas a la mejora de la calidad de sus productos y a la protección del medio ambiente, como recompensa por su mejor adaptación a las nuevas exigencias de la PAC, y, por otro lado, atenuar las repercusiones que supone de hecho para determinados sectores de producto la transición del régimen de pagos directos al régimen de pago único (sentencia Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, citada en el apartado 23 *supra*, EU:C:2013:567, apartado 47).
- 31 En este contexto, el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 atribuye a todos los Estados miembros cierto margen de apreciación para efectuar pagos adicionales en el marco de la reforma de la PAC. Ahora bien, la habilitación concedida a los Estados miembros, por un lado, está estrictamente regulada y se supedita a una serie de requisitos de carácter tanto material como de procedimiento (véase en este sentido la sentencia Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou, citada en el apartado 23 *supra*, EU:C:2013:567, apartados 23 y 29).

32 Concretamente, el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n° 795/2004, al que se hace referencia expresamente en el informe de síntesis por lo que respecta a los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino (apartados 11.2.1.2 y 11.2.1.3 del informe de síntesis) establece lo siguiente:

«Antes del 1 de agosto del año anterior al primer año de aplicación del régimen de pago único, los Estados miembros de que se trate comunicarán los detalles relativos al pago que pretenden conceder y, más concretamente, las condiciones de subvencionabilidad y los sectores afectados.

Cualquier modificación de la comunicación mencionada en el primer párrafo se efectuará antes del 1 de agosto de un año determinado y se aplicará el año siguiente. Se comunicará inmediatamente a la Comisión junto con los criterios objetivos que justifican tales modificaciones. Sin embargo, un Estado miembro no podrá modificar los sectores afectados ni el porcentaje de la retención.»

33 Esta obligación permite a la Comisión ser informada de las condiciones de subvencionabilidad decididas por los Estados miembros. Asimismo, garantiza que los operadores interesados conocerán, antes de que comience el año de solicitud, los requisitos que les permitirán acceder al pago adicional previsto en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. A este respecto, procede recordar que dicho pago adicional tiene por objeto, en particular, incentivar a los agricultores y ganaderos para que cumplan las exigencias relativas a la mejora de la calidad de sus productos y a la protección del medio ambiente, como recompensa por su mejor adaptación a las nuevas exigencias de la PAC. Esta función incentivadora del pago adicional únicamente puede ser efectiva si los agricultores y ganaderos interesados conocen las condiciones de subvencionabilidad correspondientes a un año de solicitud antes de que dicho año comience y si éstas no se modifican *a posteriori*. Pues bien, en el presente asunto no hay nada que permita considerar que los agricultores y ganaderos interesados del sector de las carnes de ovino y caprino conocieron a tiempo las condiciones de subvencionabilidad correspondientes a los años de solicitud 2006 y 2007, como indicó el órgano de conciliación en el apartado 6.3 de su informe. Además, por lo que respecta al sector de la carne de vacuno, las condiciones de subvencionabilidad fueron modificadas una vez finalizado el año de solicitud 2006.

34 Por lo demás, debe señalarse que la Comisión detectó, además de este incumplimiento del artículo 48, apartado 6, del Reglamento n° 795/2004, deficiencias tanto en los controles fundamentales como en los controles auxiliares con arreglo, en particular, a los artículos 23, apartado 1, 25 y 28, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 796/2004, así como a los puntos 1 C y 4 A del anexo I del Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n° 1290/2005 (DO L 171, p. 90), tal como se aplicaban en el momento en que se produjeron los hechos.

35 A este respecto, debe recordarse que los Estados miembros están obligados a organizar un conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que permitan garantizar la correcta observancia de los requisitos materiales y formales de concesión de las ayudas. Cuando no se ha organizado dicho conjunto de controles, o su aplicación es tan deficiente que subsisten dudas acerca de la observancia de estos requisitos, la Comisión está facultada para no reconocer determinados gastos efectuados por el Estado miembro interesado (sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec, EU:C:1990:241, apartados 20 y 21; de 14 de abril de 2005, España/Comisión, C-468/02, EU:C:2005:221, apartado 36, y de 30 de septiembre de 2009, Portugal/Comisión, T-183/06, EU:T:2009:370, apartado 31).

36 En cuanto a las reglas relativas a la carga de la prueba en el ámbito de la liquidación de cuentas, la Comisión está obligada a justificar su decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles aplicados por el Estado miembro interesado. No obstante, la Comisión no está obligada a demostrar de manera exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales ni la irregularidad de las cifras que éstas han remitido, sino que debe aportar una prueba de las dudas serias y razonables que alberga acerca de dichos controles o de dichas cifras. Por su parte, el

Estado miembro interesado no puede negar la validez de las apreciaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en datos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operativo de control. Si el Estado miembro no puede demostrar que las afirmaciones de la Comisión son inexactas, éstas constituyen elementos que pueden hacer surgir dudas fundadas respecto del establecimiento de un conjunto adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y de control. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado miembro se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas de los fondos agrarios europeos y, en consecuencia, le incumbe probar de manera detallada y completa la realidad de sus controles o de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (sentencias de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión, C-247/98, Rec, EU:C:2001:4, apartados 7 a 9; de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, C-278/98, Rec, EU:C:2001:124, apartados 39 a 41, y de 24 de febrero de 2005, Grecia/Comisión, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, apartados 33 a 36).

- 37 En el presente asunto es preciso señalar que las deficiencias detectadas por la Comisión en lo que se refiere a los controles fundamentales y a los controles auxiliares por lo que respecta a los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino constituyen pruebas de las dudas serias y razonables que la Comisión albergaba acerca del conjunto de controles administrativos y de controles sobre el terreno que la República Helénica debía poner en práctica para garantizar la correcta observancia de los requisitos materiales y formales de concesión de las ayudas. Por lo demás, ha de señalarse que la República Helénica no rebate ante el Tribunal las deficiencias detectadas por la Comisión por lo que respecta a los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino. Por consiguiente, no hay ningún dato que permita poner en entredicho la decisión de la Comisión de no reconocer determinados gastos efectuados por la República Helénica. Además, es preciso destacar que, frente a lo que afirma la República Helénica, en esencia, el margen de maniobra del que dispone en el marco del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 no le permite eludir las obligaciones que le incumben, en particular la de garantizar que se cumplen los requisitos de concesión del pago adicional de que se trata, que se efectúa con cargo al Fondo.
- 38 En segundo lugar, debe señalarse que, frente a lo que afirma la República Helénica, en esencia, las deficiencias detectadas por la Comisión en el presente asunto repercutieron necesariamente en los objetivos perseguidos por el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. Así se desprende, en particular, del hecho de que los agricultores y ganaderos interesados no fueron informados con la debida antelación de los requisitos de concesión del pago adicional, privando de este modo al artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 de su función incentivadora. Por otra parte, las deficiencias detectadas por la Comisión en lo que se refiere a los controles fundamentales y a los controles auxiliares no permitieron garantizar que los pagos adicionales efectuados con cargo al Fondo respondían efectivamente a los objetivos perseguidos por el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. Por último, en todo caso, debe subrayarse que las deficiencias detectadas por la Comisión consistieron, en particular, en el retraso al comunicar el límite máximo de microflora en el caso de las leches de oveja y de cabra y en la modificación *a posteriori* del número mínimo de partos por productor en el caso de la carne de vacuno. Pues bien, como destaca acertadamente la Comisión, estas deficiencias afectaron a las condiciones de subvencionabilidad, que estaban estrechamente vinculadas a los objetivos perseguidos por el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003.
- 39 En estas circunstancias, habida cuenta de todo lo expuesto, la Comisión decidió fundadamente en el presente asunto que debía aplicarse una corrección financiera por los pagos efectuados por los organismos pagadores griegos, con arreglo al artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003, por lo que respecta a los sectores de la carne de vacuno y de las carnes de ovino y caprino.
- 40 Habida cuenta de las consideraciones que preceden, debe desestimarse por infundada la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a la infracción del artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005

- 41 La República Helénica señala que uno de los requisitos establecidos en el artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005 para poder imponer una corrección financiera es que se haya causado un perjuicio al Fondo. Pues bien, según afirma, en el presente asunto los pagos adicionales a los que hace referencia el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 no se concedieron rebasando el límite máximo nacional de pagos directos, sino que fueron el resultado de una retención practicada a los productores del mismo sector. Así pues, estos pagos no supusieron un perjuicio para el Fondo, de modo que no se cumple uno de los requisitos establecidos en el artículo 31 del Reglamento n° 1290/2005. Es más, la República Helénica sostiene que la corrección financiera impuesta en el presente asunto supuso un enriquecimiento sin causa para el Fondo, dado que la retención del 10 % a la que hace referencia el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 se practicó a los agricultores y ganaderos del sector pertinente que disfrutaron de ayudas directas.
- 42 La Comisión rebate las alegaciones formuladas por la República Helénica.
- 43 Es preciso señalar que, según el artículo 31, apartado 2, del Reglamento n° 1290/2005, al que se refiere fundamentalmente la República Helénica en sus escritos:
- «La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la disconformidad comprobada. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta el carácter y la gravedad de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Comunidad.»
- 44 En el presente asunto, basta con señalar que, frente a lo que alega en esencia la República Helénica, el artículo 31, apartado 2, del Reglamento n° 1290/2005 no establece un requisito que supedita toda corrección a la demostración de un perjuicio real sufrido por el Fondo (véase en este sentido el auto de 15 de julio de 2014, Grecia/Comisión, C-71/13 P, EU:C:2014:2119, apartado 21). Por tanto, la invocación de esta disposición por parte de la República Helénica no puede poner en entredicho las conclusiones de la Comisión, que se basan en la falta de conformidad con las normas de la Unión de los gastos efectuados.
- 45 Además, procede desestimar la alegación de la República Helénica de que se considere que, en el presente asunto, se produjo un enriquecimiento sin causa del Fondo. En efecto, como ha explicado acertadamente la Comisión en sus escritos, el Fondo financia el pago adicional que se concede en virtud del artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. No altera esta conclusión el que la reserva del 10 % a la que se hace referencia en el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003 se constituya, de hecho, mediante una reducción del importe de los pagos únicos otorgados a los agricultores y ganaderos de los sectores pertinentes. Por consiguiente, la alegación de la República Helénica carece manifiestamente de fundamento.
- 46 Habida cuenta de todo lo anterior, debe desestimarse por infundada la segunda parte del primer motivo.
- 47 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 23 del Reglamento n° 796/2004, en una apreciación errónea de los hechos, en una motivación insuficiente y contradictoria y en un error de hecho, por lo que respecta a los gastos excluidos en el sector del tabaco

- 48 El segundo motivo consta, en esencia, de dos partes. En la primera parte, la República Helénica alega la infracción del artículo 23 del Reglamento n° 796/2004, una apreciación errónea de los hechos y una motivación insuficiente y contradictoria. En la segunda parte, la República Helénica invoca un error de hecho.

Sobre la primera parte del segundo motivo, relativa a la infracción del artículo 23, apartado 1, del Reglamento n° 796/2004, a una apreciación errónea de los hechos y a una motivación insuficiente y contradictoria

- 49 La República Helénica señala que la corrección financiera a tanto alzado llevada a cabo por la Comisión en el sector del tabaco se basó concretamente en la falta de controles a lo largo de un período de unos dos meses durante la campaña de 2006. Pues bien, según afirma, el artículo 23 del Reglamento n° 796/2004 no establece un plazo preciso para llevar a cabo los controles sobre el terreno, sino que exige únicamente que los controles sean eficaces. En el sector del tabaco los controles sobre el terreno pueden realizarse después del mes de septiembre, una vez que las hojas de tabaco han sido recolectadas, sin que su eficacia se vea alterada, algo que, según la República Helénica, la Comisión reconoció durante el procedimiento. La motivación de la Comisión no encuentra fundamento alguno en la normativa. Además, a juicio del referido Estado miembro, es insuficiente e imprecisa, porque no permite determinar en qué sentido los controles en cuestión resultaron ineficaces. Dicha motivación entra también en contradicción con el hecho de que la Comisión reconoció durante el procedimiento que los controles fueron eficaces. En su respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, la República Helénica subraya que existe una contradicción manifiesta entre la motivación que se recoge en la posición final y la recogida en el informe de síntesis.
- 50 La Comisión señala que aceptó las explicaciones dadas por la República Helénica en relación con el retraso en la fecha de realización de los controles sobre el terreno. Dicho retraso no constituye un motivo de corrección financiera en el sector del tabaco, como se desprende de la posición final de la Comisión. La corrección financiera llevada a cabo se basa, según la Comisión, en las deficiencias detectadas en los controles fundamentales de las industrias de transformación en 2006 y en 2007, que son objeto de la segunda imputación. En su respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, la Comisión señala que la «discordancia» que pueda existir entre la posición final y el informe de síntesis «se debe claramente a un error o a las dudas del autor del informe de síntesis respecto a la “importancia” de la deficiencia que supone la falta de controles». No obstante, la Comisión señala que esta «divergencia» no repercutió en la corrección financiera aplicada en el presente asunto. Haciendo referencia al documento n° VI/5330/97, titulado «Directrices para el cálculo de las repercusiones financieras al preparar la decisión de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA» (en lo sucesivo, «documento n° VI/5330/97»), la Comisión sostiene que, en el presente asunto, la deficiencia relativa a la «falta de controles fundamentales en las industrias de transformación en 2006 y en 2007», detectada también en el informe de síntesis, justifica por sí sola una corrección financiera «del orden del 5 %». Por consiguiente, la toma en consideración o no de otra deficiencia no altera, a juicio de la Comisión, la cuantía de la corrección financiera finalmente aplicada.
- 51 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como han confirmado las partes en sus respuestas a la diligencia de ordenación del procedimiento, el informe de síntesis se transmitió a los Estados miembros a través del Comité del Fondo, actual Comité de los fondos agrícolas. El considerando 6 de la Decisión impugnada puntualiza a este respecto que, «en los casos contemplados en [dicha] Decisión, el cálculo de los importes rechazados por no ajustarse a las normas de la Unión [...] ha sido comunicado por la Comisión a los Estados miembros en un informe de síntesis». Por lo demás, la

Comisión señala, en la introducción del informe de síntesis, que «toda decisión viene acompañada de un informe de síntesis de las investigaciones realizadas, que permite evaluar si los Estados miembros han sido objeto de un trato equitativo por lo que respecta a las conclusiones extraídas». Así pues, el informe de síntesis constituye un documento esencial para la comprensión de la motivación de la Decisión impugnada, que ha sido adoptada sobre esa base (véase en este sentido la sentencia de 15 de diciembre de 2011, Luxemburgo/Comisión, T-232/08, EU:T:2011:751, apartado 12).

- 52 En el presente asunto, es preciso señalar que, como se desprende de la página 74 del informe de síntesis, la Comisión decidió imponer a la República Helénica una corrección financiera a tanto alzado en el sector del tabaco atendiendo a dos deficiencias en los controles fundamentales, concretamente, un «período sin controles (de casi dos meses) en 2006» y la «falta de controles fundamentales en las empresas de transformación en 2006 y en 2007».
- 53 No obstante, como se desprende del apartado 4.3 de la posición final, la deficiencia relativa al «período sin controles (de casi dos meses) en 2006» no formaba ya parte de las deficiencias estimadas por la Comisión.
- 54 Por lo demás, el apartado 2.4 de la posición final, titulado «Período sin controles», incluye un párrafo cuarto que puntualiza que la Comisión admite, por lo que respecta al sector del tabaco, que el período sin controles en cuestión responde a una gestión inadecuada que no ha tenido efectos negativos significativos en la eficacia de los controles sobre el terreno. Ese párrafo cuarto desapareció del apartado equivalente del informe de síntesis, esto es, el apartado 11.2.5.4.
- 55 Por consiguiente, existe una aparente contradicción entre la motivación de la posición final y la del informe de síntesis, como reconoció la Comisión, en esencia, en su respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento. El informe de síntesis entra asimismo en contradicción con el hecho de que la Comisión aceptó, como indica en sus escritos, las explicaciones de la República Helénica en el procedimiento administrativo en relación con la deficiencia en cuestión.
- 56 A este respecto, procede recordar que una contradicción en la motivación de una decisión constituye un incumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 296 TFUE, que puede afectar a la validez del acto controvertido si se demuestra que, a causa de dicha contradicción, el destinatario del acto no tiene la posibilidad de conocer la fundamentación real de la decisión, en todo o en parte, y que, a raíz de ello, la parte dispositiva del acto se encuentra total o parcialmente privada de todo fundamento jurídico (véase la sentencia de 4 de marzo de 2009, Italia/Comisión, T-424/05, EU:T:2009:49, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 57 Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, en el marco del control de la legalidad al que se refiere el artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General son competentes para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación, o desviación de poder. El artículo 264 TFUE establece que, si el recurso fuere fundado, el acto impugnado será declarado nulo y sin valor ni efecto alguno. Por consiguiente, en ningún caso puede el Tribunal de Justicia o el Tribunal General sustituir la motivación del autor del acto impugnado por la suya propia (véase la sentencia de 28 de febrero de 2013, Portugal/Comisión, C-246/11 P, EU:C:2013:118, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 58 En primer lugar, debe señalarse que, leyendo el informe de síntesis, no es posible determinar si la mención que en él se contiene a la deficiencia relativa al «período sin controles (de casi dos meses) en 2006» es el resultado de un simple error material o de la voluntad de la Comisión de tener finalmente en cuenta dicha deficiencia, aun cuando pareciese haber aceptado las explicaciones de la República Helénica durante el procedimiento administrativo. En efecto, por una parte, la inclusión de la mención de esta deficiencia se produce paralelamente al abandono de la postura expresada por la Comisión en la posición final según la cual la deficiencia en cuestión no tuvo efectos negativos

significativos en la eficacia de los controles sobre el terreno. Por otra parte, la propia Comisión ha reconocido en su respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento que la contradicción de que se trata se debió «claramente a un error o a las dudas del autor del informe de síntesis respecto a la “importancia” de la deficiencia que supone la falta de controles». Así pues, la Comisión contempla dos hipótesis distintas para explicar la mención, contenida en el informe de síntesis, a la deficiencia relativa al «período sin controles (de casi dos meses) en 2006». Por consiguiente, la República Helénica se encuentra en una situación en la que debe conjeturar para intentar comprender por qué la deficiencia en cuestión se menciona en el informe de síntesis cuando no figuraba ya en la posición final y para intentar determinar si dicha deficiencia fue tenida en cuenta para fijar la corrección financiera y, en su caso, cuál ha sido su repercusión en la fijación de la cuantía de dicha corrección. Por lo demás, ha de señalarse que, en su recurso ante el Tribunal, la República Helénica ha presentado argumentos de fondo para demostrar que la Comisión cometió un error al tener en cuenta la deficiencia de que se trata.

- 59 En segundo lugar, según el documento n° VI/5330/97, invocado por la Comisión, «si el mismo sistema revela varias deficiencias, los índices de corrección a tanto alzado no se aplican cumulativamente, tomándose la deficiencia más grave como indicativa de los riesgos que presenta el sistema de control en su conjunto» (documento n° VI/5330/97, p. 13). Este pasaje del documento n° VI/5330/97 se menciona en el informe de síntesis. La Comisión añade lo siguiente, por lo que respecta al sector del tabaco: «en consecuencia, respecto al año de solicitud 2007, cuando se revelan una o más deficiencias en los controles fundamentales y deficiencias en los controles auxiliares, el riesgo que estas últimas suponen para el Fondo se compensa mediante una corrección financiera correspondiente a (una o más) deficiencias en los controles fundamentales».
- 60 A este respecto, ante todo, debe destacarse que en el informe de síntesis se invocó el pasaje pertinente del documento n° VI/5330/97 únicamente para relativizar la repercusión de las deficiencias detectadas en los controles auxiliares sobre la cuantía de la corrección a tanto alzado impuesta, como demuestra la utilización de la expresión «en consecuencia».
- 61 Además, debe señalarse que el pasaje pertinente del informe de síntesis contiene, de nuevo, una contradicción en la motivación con respecto a la posición final, como la Comisión reconoció durante la vista. En efecto, mientras que el informe de síntesis alude al «año de solicitud 2007», la posición final hace referencia a los «años de solicitud 2006 y 2007». Es preciso destacar en este punto que la contradicción en la motivación alegada por la República Helénica se refiere al año de solicitud 2006. Asimismo, es preciso señalar que el título del informe de síntesis por lo que respecta al sector del tabaco incluye la frase siguiente: «Modificación de la corrección financiera propuesta para el año de solicitud 2006». No obstante, en los fundamentos del informe de síntesis que motivan la corrección financiera no se hace referencia al año de solicitud 2006. Estos elementos añaden una confusión indudable a una fundamentación de por sí contradictoria.
- 62 Por último, aun suponiendo que la deficiencia relativa a la «falta de controles fundamentales en las empresas de transformación en 2006 y en 2007» pudiera justificar una corrección financiera «del orden del 5 %», como sostiene la Comisión, no es posible determinar, leyendo el informe de síntesis, si la Comisión acogió esta deficiencia en el presente asunto para fijar la cuantía de la corrección financiera correspondiente al año de solicitud 2006, o si la Comisión tuvo más bien en cuenta la deficiencia relativa al «período sin controles (de casi dos meses) en 2006» o, incluso, ambas deficiencias. En efecto, en primer término, el informe de síntesis indica, de modo ambiguo, que la corrección financiera corresponde a «una o varias» deficiencias en los controles fundamentales (informe de síntesis, p. 74). En segundo término, debe señalarse que el informe de síntesis, en su parte relativa a las «principales conclusiones» (apartado 11.2.1 del informe de síntesis) y a las «observaciones generales» (apartado 11.2.1.1 del informe de síntesis), incluye un título sobre las deficiencias detectadas en la «planificación de los controles sobre el terreno» en los sectores del ganado bovino, del ganado ovino «y del tabaco». La Comisión afirma en dicho título que «el comienzo tardío de los controles sobre el terreno en 2006 (casi dos meses después del plazo para la presentación de solicitudes) dio lugar a un

período sin controles y perjudicó, por consiguiente, la eficacia del sistema de controles en su conjunto». Esta conclusión se repite en la parte del informe de síntesis titulada «Posición final de la Comisión» (apartado 11.2.5 del informe de síntesis), donde se señala que la Comisión «sostiene que el comienzo tardío de los controles sobre el terreno (casi dos meses después del plazo para la presentación de solicitudes) dio lugar a un período sin controles y menoscabó la eficacia del sistema de controles en su conjunto, además de suponer un riesgo para el Fondo». De lo expuesto se desprende que, frente a lo afirmado por la Comisión, en particular durante la vista, no cabe estimar que se haya considerado de importancia secundaria, incluso desdeñable, la deficiencia relativa al «período sin controles (de casi dos meses) en 2006», y que únicamente la deficiencia relativa a la «falta de controles fundamentales en las empresas de transformación en 2006 y en 2007» haya motivado la cuantía de la corrección financiera por lo que respecta al año de solicitud 2006.

- 63 De estas consideraciones se desprende que la contradicción en la motivación existente entre el informe de síntesis y los otros documentos pertinentes del procedimiento administrativo, a la que se suman otras imprecisiones o contradicciones de motivación que aparecen en dicho informe, no permite a la República Helénica conocer la motivación real de la Decisión impugnada por lo que respecta a la corrección financiera impuesta por los pagos relativos al año de solicitud 2006 en el sector del tabaco.
- 64 Por consiguiente, procede estimar la primera parte del segundo motivo y anular, sobre esa base, la Decisión impugnada, en la medida en que excluye ciertos gastos efectuados por la República Helénica en el sector del tabaco, correspondientes al año de solicitud 2006.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, relativa a un error de hecho

- 65 La República Helénica señala que la corrección financiera a tanto alzado impuesta por la Comisión en el sector del tabaco se basó asimismo en la falta de controles fundamentales en las empresas de transformación del tabaco. En particular, según afirma, la Comisión estimó que el sistema de controles establecido en Grecia no era plenamente conforme con el artículo 38 del Reglamento n° 796/2004, ni con las disposiciones en materia de control del artículo 33, apartado 3, de ese mismo Reglamento. Pues bien, según la República Helénica, el procedimiento de control del pago adicional en el sector del tabaco se regula de forma exhaustiva en diversas disposiciones nacionales, que la República Helénica presenta en sus escritos. Dichas disposiciones —que, según sostiene el referido Estado miembro, fueron respetadas escrupulosamente— demuestran, a su juicio, que el sistema establecido en Grecia respeta la normativa de la Unión. Así pues, la apreciación de la Comisión se basa en un error de hecho. La República Helénica añade que el artículo 33 *quater*, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004 invocado por la Comisión no atañe a los pagos a los que se refiere el artículo 69 del Reglamento n° 1782/2003. Por lo demás, remitiéndose a otras dos Decisiones de la Comisión por las que se excluyeron de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados por los Estados miembros, la República Helénica sostiene, en su réplica, que la Decisión impugnada vulnera el principio *ne bis in idem*. Por último, la República Helénica se opone a las alegaciones de la Comisión de que se considere que las medidas nacionales de control no estaban en vigor para el período pertinente.
- 66 La Comisión rebate las alegaciones formuladas por la República Helénica.
- 67 Con carácter preliminar, debe señalarse que la deficiencia relativa a la «falta de controles fundamentales en las empresas de transformación» atañe a los pagos efectuados en el sector del tabaco correspondientes a los años de solicitud 2006 y 2007. Debe recordarse asimismo que la primera parte del segundo motivo ha sido estimada y que procede anular la Decisión impugnada en la medida en que excluye ciertos gastos efectuados por la República Helénica en el sector del tabaco, correspondientes al año de solicitud 2006. No obstante, dado que dicha anulación sólo concierne al año de solicitud 2006, la República Helénica conserva un interés en que el Tribunal examine estas

alegaciones por lo que respecta a los pagos correspondientes al año de solicitud 2007, cuya corrección financiera se basa exclusivamente en la deficiencia relativa a la «falta de controles fundamentales en las empresas de transformación».

- 68 Con arreglo al artículo 33 *quater*, apartado 2, del Reglamento n° 796/2004, aplicable a los pagos adicionales en virtud del artículo 38 del mismo Reglamento, los controles «en la fase de primera transformación y acondicionamiento del tabaco» abarcan, en particular, «un control de las existencias de la empresa de transformación». El apartado 3 de esa misma disposición precisa que «los controles en virtud de [dicho] artículo se llevarán a cabo en el lugar donde se transforma el tabaco crudo».
- 69 En el presente asunto se desprende del informe de síntesis que, según la Comisión, las verificaciones ya realizadas durante los controles de las entregas de tabaco deberían haberse complementado con verificaciones adicionales, como el «control de las existencias de las empresas» (apartado 11.2.1.4 3 del informe de síntesis).
- 70 La República Helénica confirmó a la Comisión que no realizó «ninguno de los controles» de que se trata, principalmente porque, a su parecer, no eran económicamente rentables (apartado 11.2.2.4 2 del informe de síntesis).
- 71 A este respecto, basta con señalar que, como admitió la República Helénica durante el procedimiento administrativo, no se realizaron los controles sobre el terreno de las existencias de las empresas de transformación del tabaco, contraviniendo de este modo las disposiciones pertinentes del Reglamento n° 796/2004. Por consiguiente, sobre esta base, la Comisión estaba habilitada para imponer una corrección financiera.
- 72 Las restantes alegaciones de la República Helénica no desvirtúan esta conclusión.
- 73 En cuanto al hecho invocado por la República Helénica de que el procedimiento de control del pago adicional en el sector del tabaco se regula de forma exhaustiva en diversas disposiciones nacionales, no demuestra que se realizaran efectivamente los controles sobre el terreno de las existencias de las empresas de transformación del tabaco.
- 74 Por lo que respecta a los documentos incluidos en el anexo 7 de la demanda, suponiendo que se hayan aportado durante el procedimiento administrativo, no demuestran que se realizaran efectivamente los controles sobre el terreno de las existencias de las empresas de transformación del tabaco, como indica acertadamente la Comisión en sus escritos. En efecto, como señala además la República Helénica, integran estos documentos tres solicitudes de certificación del tabaco recibido, acompañadas de registros detallados correspondientes al tabaco recibido y de declaraciones de verificación de las transformaciones, emitidas por la dirección de agricultura y ganadería de la prefectura de Kavala (Grecia); una solicitud presentada por una empresa de transformación ante la agencia griega de pago y control de las ayudas comunitarias de orientación y de garantía (Organismos *pliomon kai elenchou koinotikon enischyseon prosanatolismou kai engyiseon*) relativa a la recepción del tabaco adquirido, acompañada de la certificación correspondiente de dicha agencia en relación con el control de la entrada de las cantidades pertinentes, del registro detallado del tabaco recibido y de la certificación de control de la transformación de la prefectura de Kavala, y declaraciones solemnes de una empresa de transformación en relación con la importación de tabaco desde Bulgaria, acompañadas de las listas correspondientes de venta de tabaco embalado. Por tanto, estos documentos no se refieren a los controles sobre el terreno de las existencias de las empresas de transformación.
- 75 Por último, por lo que respecta a la invocación del principio *ne bis in idem*, sin que sea necesario pronunciarse sobre la admisibilidad de esta alegación formulada en la fase de réplica, basta con declarar que las otras dos Decisiones de la Comisión, invocadas por la República Helénica, por las que se excluyeron de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados por los Estados

miembros, examinadas a la luz de sus respectivos informes de síntesis, atañen a años de solicitud, a regímenes de ayuda o a deficiencias diferentes de las del presente asunto. Por consiguiente, la alegación formulada por la República Helénica carece manifiestamente de fundamento.

76 Habida cuenta de lo expuesto, debe desestimarse por infundada la segunda parte del segundo motivo.

Costas

77 A tenor del artículo 134, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

78 Dado que se ha estimado parcialmente el recurso, se realiza una justa apreciación de las circunstancias del caso decidiendo que cada parte cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

- 1) **Anular la Decisión de Ejecución 2013/123/UE de la Comisión, de 26 de febrero de 2013, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), en la medida en que excluye determinados gastos efectuados por la República Helénica en el sector del tabaco, correspondientes al año de solicitud 2006.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea y la República Helénica cargarán con sus propias costas.**

Frimodt Nielsen

Dehousse

Collins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de diciembre de 2015.

Firmas