SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 24 de febrero de 2005 *

En el asunto C-300/02,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 21 de agosto de 2002,

República Helénica, representada por los Sres. I. Chalkias y G. Kanellopoulos, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Condou-Durande, en calidad de agente, asistida por el Sr. N. Korogiannakis, dikigoros, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y el Sr. K. Lenaerts, la Sra. N. Colneric (Ponente) y los Sres. E. Juhász y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de septiembre de 2004;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la República Helénica solicita la anulación de la Decisión 2002/524/CE de la Comisión, de 26 de junio de 2002, 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) [notificada con el número C(2002) 2281] (DO L 170, p. 77; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

2 En la citada Decisión, la Comisión procedió a efectuar, en el sector de los cultivos herbáceos, varias «correcciones a tanto alzado por insuficiencias en los controles fundamentales» y excluyó de la financiación comunitaria la cantidad de 103.513.610 euros para los ejercicios financieros 1996 a 1999.

3 Los motivos concretos de tales correcciones financieras se resumieron en el informe de síntesis AGRI 60720/2002-FR-Final, de 23 de mayo de 2002, relativo a los resultados de los controles en la liquidación de las cuentas de la sección de Garantía del FEOGA, en virtud del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) nº 729/70 y del artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 1258/1999, por lo que atañe a las frutas y hortalizas, los productos lácteos, las primas animales, los cultivos herbáceos, el desarrollo rural y los plazos de pago (en lo sucesivo, «informe de síntesis)».

4 El presente recurso versa sobre tres tipos de correcciones:

— una corrección de 49.385.195 euros en razón de las discordancias existentes entre los gastos declarados y las superficies subvencionables comunicadas, corrección aplicada en relación con las campañas de comercialización 1994, 1995, 1996 y 1998;

— una corrección a tanto alzado del 5 %, debido a las deficiencias producidas en el establecimiento del sistema integrado de gestión y de control, aplicada en relación con las campañas de comercialización 1998 y 1999, es decir, 44.591.189 euros;

— una corrección a tanto alzado del 2 %, debida a las retenciones practicadas por las asociaciones cooperativas agrarias, aplicada en relación con las campañas de comercialización 1998 y 1999, es decir 18.200.485 euros.

Marco jurídico

Normativa general

5 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 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), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 729/70»), dispone:

«Se financiarán, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 1, 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.»

6 El artículo 5 del Reglamento nº 729/70 regula la liquidación de las cuentas anuales presentadas por los organismos nacionales facultados para realizar gastos en este sentido.

7 Dicho artículo 5 dispone, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros remitirán periódicamente a la Comisión la siguiente información sobre las operaciones financiadas por la sección de Garantía del

FEOGA que hayan realizado los organismos pagadores autorizados y los organismos de coordinación a los que se hace referencia en el artículo 4:

a) las declaraciones de gastos y las previsiones de necesidades financieras;

b) las cuentas anuales, acompañadas de la información necesaria para su liquidación, así como de un certificado de la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas transmitidas.

2. La Comisión, previa consulta al Comité del Fondo:

[...]

b) liquidará, antes del 30 de abril del año siguiente al ejercicio de que se trate, las cuentas de los organismos pagadores, basándose a tal fin en la información mencionada en la letra b) del apartado 1.

La decisión de liquidación de cuentas se tomará en función de la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas transmitidas.

Dicha decisión no obstará para que se adopte una decisión ulterior de conformidad con la letra c);

c) decidirá los gastos que deban excluirse de la financiación comunitaria dispuesta en los artículos 2 y 3 si comprobare que los gastos no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias.

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 comprobada. 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. No obstante, esta disposición no se aplicará a las consecuencias financieras que se extraigan en los dos supuestos siguientes:

— en los casos de irregularidades con arreglo al apartado 2 del artículo 8,

— a raíz de las ayudas nacionales o de las infracciones respecto a las cuales se hayan incoado los procedimientos contemplados en los artículos 93 y 169 del Tratado.»

8 El artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 729/70 dispone:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptaran las medidas necesarias para:

— asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,

— prevenir y perseguir las irregularidades,

— recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

9 El artículo 8, apartado 2, del mencionado Reglamento establece:

«A falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

Las sumas recuperadas serán pagadas a los servicios u organismos pagadores y serán descontadas por éstos de los gastos financiados por el Fondo. Los intereses correspondientes a las sumas recuperadas o pagadas con retraso se ingresarán en el Fondo.»

10 A tenor del artículo 9, apartado 1, del propio Reglamento:

«Los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo y adoptarán todas las medidas que puedan facilitar la realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno.

Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que hayan adoptado para la aplicación de los actos comunitarios que tengan relación con la política agrícola común, siempre que dichos actos impliquen una incidencia financiera para el Fondo.»

11 El procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 se rige por la Decisión 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 182, p. 45). Según el artículo 1, apartado 1 de dicha Decisión, se crea un órgano de conciliación. A tenor del apartado 2, letra a), de dicho artículo, «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas».

12 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 729/70 en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6), dispone:

«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) nº 729/70. La comunicación hará referencia al presente Reglamento. El Estado miembro deberá dar una respuesta dentro de un plazo de dos meses y la Comisión podrá, en consecuencia, modificar su posición. En casos justificados, la Comisión puede prorrogar dicho plazo.

Después de finalizar el plazo previsto para la respuesta, la Comisión iniciará una discusión bilateral y ambas partes procurarán llegar a un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse. La Comisión comunicará, formalmente, sus conclusiones al Estado miembro, haciendo referencia a la Decisión 94/442/CE de la Comisión.»

13 En virtud del artículo 8, apartado 2, del Reglamento nº 1663/95, las decisiones a que se refiere la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70 serán tomadas tras haber examinado un informe elaborado por el órgano de conciliación de conformidad con la Decisión 94/442.

14 Las orientaciones para la aplicación de las correcciones a tanto alzado se establecieron en el documento nº VI/5330/97 de la Comisión, de 23 de diciembre

de 1997, que lleva el encabezamiento «Directrices para el cálculo de las consecuencias financieras cuando se elabora la Decisión sobre la liquidación de las cuentas de la sección "Garantía" del FEOGA» (en lo sucesivo, «documento nº VI/5330/97»). Cuando la información obtenida en la investigación no permita evaluar las pérdidas sufridas por la Comunidad, podrá procederse a efectuar una corrección a tanto alzado a partir de la extrapolación de las pérdidas citadas, mediante instrumentos estadísticos o por referencia a otros datos comprobables. El porcentaje de corrección aplicado dependerá de la importancia de los incumplimientos comprobados en la aplicación de los controles.

15 En el anexo 2 del referido documento, que lleva el encabezamiento «Consecuencias financieras, para la liquidación de las cuentas de la sección Garantía del FEOGA, de las insuficiencias de los controles llevados a cabo por los Estados miembros», la Comisión distingue dos categorías de controles:

«— Los controles fundamentales son las comprobaciones físicas y administrativas requeridas para verificar los datos en cuanto al fondo, en particular la realidad del objeto de la solicitud, la cantidad y los requisitos cualitativos, incluyendo el cumplimiento de los plazos, las exigencias de las cosechas, los plazos de retención, etc. Se llevan a cabo sobre el terreno y mediante cotejo con informaciones independientes, como los registros catastrales.

— Los controles secundarios son las operaciones administrativas necesarias para analizar correctamente las solicitudes, tales como la comprobación de la observancia de los plazos de presentación, la identificación de las solicitudes presentadas por duplicado para un mismo objeto, los análisis de riesgo, la aplicación de sanciones y la supervisión adecuada de los procedimientos.»

16 A tenor del anexo 2 del documento nº VI/5330/97, la Comisión aplicará los porcentajes de corrección a tanto alzado siguientes:

«Cuando no se lleven a cabo uno o varios controles fundamentales o si se llevan a cabo mal o tan espaciados en el tiempo que sean ineficaces para determinar si una solicitud reúne los requisitos o prevenir las irregularidades, procederá entonces aplicar una corrección de un 10 %, puesto que cabe razonablemente pensar que existe un riesgo grave de que el FEOGA sufra pérdidas importantes.

Cuando se lleven a cabo todos los controles fundamentales, aunque sin respetar el número, la frecuencia o el rigor que exigen los Reglamentos, deberá aplicarse una corrección de un 5 %, puesto que cabe razonablemente suponer que los citados controles no ofrecen el nivel esperado de garantía de la regularidad de las solicitudes y que era muy alto el riesgo de pérdida para el FEOGA.

Cuando un Estado miembro efectúe correctamente los controles fundamentales, aunque haya omitido por completo realizar uno o varios controles secundarios, procederá aplicar una corrección de un 2 %, habida cuenta de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA es menor y de la menor gravedad de la infracción.»

Normativa reguladora de los cultivos herbáceos

17 Mediante el Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control (en lo sucesivo, «SIGC») de determinados regímenes de ayuda comunitarios (DO L 355, p. 1), se creó un nuevo sistema integrado que se aplica en particular al régimen de ayuda financiera en el sector de los cultivos herbáceos.

18 A tenor del artículo 2 de dicho Reglamento:

«El sistema integrado estará compuesto por los siguientes elementos:

a) una base de datos informática;

b) un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas;

c) un sistema alfanumérico de identificación y registro de las cabezas de ganado;

d) las solicitudes de ayudas;

e) un sistema integrado de control.»

19 El artículo 7 del referido Reglamento establece que el sistema integrado de control abarcará todas las solicitudes de ayuda presentadas y, en particular, los aspectos relacionados con los controles administrativos, las inspecciones sobre el terreno y, en su caso, las comprobaciones que se realicen mediante sistemas de detección aérea o espacial.

20 A tenor del artículo 8 del citado Reglamento:

«1. Los Estados miembros llevarán a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda.

2. Los controles administrativos se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias. Para la totalidad de estos controles, cada Estado miembro elaborará un plan de muestreo.

3. Cada Estado miembro nombrará una autoridad encargada de la coordinación de los controles que establece el presente Reglamento.

4. Las autoridades nacionales podrán utilizar sistemas de detección, en las condiciones que se fijen, para determinar la superficie de las parcelas agrícolas, identificar su uso y comprobar su estado.

5. Cuando las autoridades competentes de los Estados miembros confíen parte del trabajo que deba realizarse en aplicación del presente Reglamento a organismos o empresas especializadas, deberán conservar el control y la responsabilidad sobre dichos trabajos.»

21 El artículo 13, apartado 1, del Reglamento nº 3508/92, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2466/96 del Consejo, de 17 de diciembre de 1996 (DO L 335, p. 1), dispone lo siguiente:

«1. El sistema integrado será aplicable:

a) a partir del 1 de febrero de 1993 en lo que se refiere a las solicitudes de ayuda, al sistema alfanumérico de identificación y registro de las especies bovinas y al sistema integrado de control contemplado en el artículo 7;

b) en lo que se refiere a los demás elementos contemplados en el artículo 2, a más tardar a partir de las siguientes fechas:

— 1 de enero de 1998, en el caso de Austria, Finlandia y Suecia,

— 1 de enero de 1997, en el caso de los demás Estados miembros.»

22 El Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 181, p. 12), establece, en su artículo 15, apartado 3:

«Los pagos contemplados en el presente Reglamento deberán abonarse a los beneficiarios en su totalidad.»

23 Según el artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias (DO L 391, p. 36), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1648/95 de la Comisión, de 6 de julio de 1995 (DO L 156, p. 27), si se trata de una falsa declaración hecha deliberadamente o por negligencia grave, el productor afectado quedará excluido del régimen de ayudas de que se trate para el año civil considerado.

Sobre el fondo

En lo relativo a la corrección aplicada respecto de las campañas de comercialización 1994, 1995, 1996 y 1998 en razón de las diferencias existentes entre las declaraciones anuales de los pagos y las superficies subvencionables

Sobre la supuesta regularidad de los gastos

24 Del punto B.7.3.1.1 del informe de síntesis se desprende que, en lo que atañe a las campañas de comercialización 1994, 1995, 1996 y 1998, los servicios de la Comisión han puesto de manifiesto unas diferencias enormes (que totalizan 49.385.195 euros en exceso), como consecuencia de la comparación efectuada entre los gastos declarados por la República Helénica en el marco de sus declaraciones anuales y las superficies subvencionables según la comunicación final sobre la superficie de base presentada por las autoridades griegas.

— Alegaciones de las partes

25 Según el Gobierno griego, la Comisión consideró que las discordancias existentes entre las declaraciones anuales de los gastos y los gastos subvencionables constituyen discordancias y pérdidas reales para el FEOGA, debido a la interpretación y aplicación erróneas del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70, en relación con el anexo 2 del documento nº VI/5330/97. El FEOGA había deducido de la financiación comunitaria el importe correspondiente, que había imputado como corrección financiera a la República Helénica. La Comisión procedió de esta forma por cuanto las citadas discordancias son las consecuencias puramente contables de la inexistencia de una red informática común y por cuanto no representan unos importes que correspondan a unos gastos precisos realizados por el Estado miembro contraviniendo determinadas normas comunitarias, en perjuicio de los recursos de la Comunidad. Ahora bien, según el Gobierno griego, no se trata de discordancias reales, sino de discrepancias ficticias, que ponen de relieve las insuficiencias del sistema de gestión resultante de la falta de un sistema informático común homogéneo.

26 El Gobierno griego alega a este respecto que:

— bien los datos no son fiables y entonces las diferencias entre ellos son ficticias;

— bien son fiables y las diferencias entre ellos son reales.

27 Según dicho Gobierno, estos dos supuestos no pueden coexistir, en el sentido de que unos datos que no sean fiables no pueden dar lugar a unas diferencias que sean reales, contrariamente a lo que sostiene la Comisión.

28 Por otra parte, la existencia de diferencias en los datos no significa necesariamente que los pagos que sobrepasen los pagos debidos normales sean reales. Esto es cierto con mayor motivo cuando dichos datos no sean fiables por el hecho de no existir un sistema informático compatible común. De ello se desprende que la parte que pretenda que las diferencias son reales debe presentar también la prueba de sus alegaciones. Ahora bien, concluye el Gobierno griego, el planteamiento de la Comisión, consistente en limitarse a invocar la existencia de tales diferencias, no cumple la citada exigencia.

29 Por otra parte, añade dicho Gobierno, el hecho de que las discordancias invocadas no sean reales se ve demostrado asimismo por las investigaciones realizadas por las autoridades griegas sobre la cosecha de 1997 con posterioridad a la consulta bilateral a los servicios de la Comisión llevada a cabo el 27 de marzo de 2001 y cuyas afirmaciones fueron consideradas exactas por estos últimos, de tal forma que no se excluyó de la financiación comunitaria un importe de 24.160.441.768 GRD correspondiente al ejercicio 1997.

30 La Comisión pone de manifiesto que el Gobierno griego reconoce la existencia de discrepancias entre los gastos pagados conforme a las declaraciones anuales y las superficies subvencionables conforme a la comunicación final sobre la superficie de base presentada por las autoridades griegas, y que no cuestiona su importe. La Comisión pone de relieve que el Gobierno griego no ha presentado otros datos que acrediten la cuantía de los gastos y las superficies y que dicho Gobierno considere exactos y fiables.

31 La Comisión señala a este respecto que la alegación del Gobierno griego relativa a las «diferencias ficticias» equivale a afirmar, bien que el importe que dicho Gobierno declaró que había pagado a los productores no es exacto, bien que las superficies que había declarado subvencionables no son exactas, bien que ambos datos son falsos. Cualquiera que sea la alegación así expuesta, corresponde a la República Helénica facilitar las cifras «exactas» a los servicios de la Comisión.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

32 Con carácter preliminar, debe recordarse que el FEOGA financia únicamente las intervenciones llevadas a cabo según las disposiciones comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (véanse, en particular, las sentencias de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, C-278/98, Rec. p. I-1501, apartado 38, y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, C-349/97, Rec. p. I-3851, apartado 45).

33 Procede asimismo recordar que incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas (véanse, en particular, la sentencia de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión, C-281/89, Rec. p. I-347, apartado 19). Por consiguiente, la Comisión está obligada a justificar la decisión en la que declare la inexistencia o las insuficiencias de los controles aplicados por el Estado miembro de que se trate (véase la sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 46).

34 Sin embargo, la Comisión tiene la obligación, no de demostrar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las Administraciones nacionales ni la irregularidad de los datos transmitidos por éstas, sino de aportar un elemento de prueba de la duda fundada y razonable que alberga con respecto a los citados controles o datos (véase la sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 35).

35 Por su parte, 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. 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 (véase la sentencia de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, C-253/97, Rec. p. I-7529, apartado 7).

36 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 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 (sentencias, antes citadas, Alemania/Comisión, apartado 35, y Países Bajos/Comisión, apartado 41).

37 A la luz de estas consideraciones procede examinar los medios de prueba presentados por el Gobierno griego contra las afirmaciones en las cuales la Comisión basó la Decisión impugnada.

38 Está acreditado que existe una discrepancia entre los gastos abonados conforme a las declaraciones anuales y las superficies subvencionables conforme a la comunicación final de la superficie que sirve de base a los pagos presentada a la Comisión por las autoridades helénicas.

39 Al poner en cuestión la regularidad de los pagos de ayudas efectuados, sobre la base de los datos contradictorios presentados por el Gobierno griego, la Comisión aportó un medio de prueba de la existencia de una duda fundada y razonable.

40 En consecuencia, incumbía a las autoridades helénicas presentar la prueba más detallada y completa posible de que los citados pagos no se llevaron a cabo contraviniendo el Derecho comunitario.

41 Por lo tanto, contrariamente a lo que afirma el Gobierno griego, no puede sostenerse que incumba a la Comisión presentar la prueba de que las diferencias comprobadas sean reales, en el sentido de que la Comisión tenga la obligación de facilitar unos datos fiables acerca de la superficie subvencionable.

42 El Gobierno griego no ha demostrado que los pagos no hayan sobrepasado a los que corresponden a las superficies subvencionables en cuestión. Dicho Gobierno se limitó a afirmar que la existencia de datos contradictorios no significa necesariamente que los pagos efectuados hayan sobrepasado realmente a los que correspondía hacer.

43 De todo lo anterior se desprende que el Gobierno griego no ha logrado desvirtuar las afirmaciones de la Comisión acerca de las diferencias entre las declaraciones anuales de los pagos y las superficies subvencionables.

En lo relativo a la supuesta aplicación de una segunda corrección financiera por los mismos motivos

— Alegaciones de las partes

44 El Gobierno griego alega que ya se aplicaron correcciones a tanto alzado para las cosechas de los años 1994, 1995 y 1996 por los mismos motivos. Dicho Gobierno

aclara que ya se le habían aplicado a la República Helénica varias correcciones financieras a tanto alzado debido a las insuficiencias del SIGC, durante el período correspondiente a las cosechas de los años 1994, 1995, 1996 y 1998 en el sector de los cultivos herbáceos, mediante la Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 180, p. 49). Dichas correcciones financieras a tanto alzado impuestas al citado Estado miembro fueron, por un lado, del 2 % para la cosecha de 1994 y, por otro lado, en lo que atañe a las cosechas de los años 1995, 1996 y 1997, de un 5 % de los gastos declarados para las solicitudes que habían sido objeto de una inspección sobre el terreno y de un 2 % para las que fueron objeto de una inspección por teledetección. Se aplicaron las citadas correcciones debido a las insuficiencias y a los retrasos en el establecimiento del SIGC. Entre dichas insuficiencias del SIGC se halla la inexistencia de un sistema informático común de recogida de datos. Por consiguiente, debe admitirse que las correcciones financieras a tanto alzado impuestas por razón de las referidas cosechas cubren asimismo la inexistencia de un sistema informático común de recogida de datos, lo cual no permite la aplicación de una segunda corrección financiera por el mismo motivo.

45 El Gobierno griego sostiene, por otra parte, que las discordancias comprobadas en lo que atañe a la cosecha de 1997 quedaron excluidas de la presente corrección financiera, sin que esté claramente determinada la razón por la cual no quedaron excluidas de la financiación comunitaria las diferencias observadas para la campaña de 1997, por un importe de 77 millones de euros. La Comisión da a entender claramente que las discordancias comprobadas para los demás años de cosecha, con excepción del año 1997, se habían debido a causas distintas de la inexistencia de una red informática común. Según el citado Gobierno, para aceptar el punto de vista de la Comisión, debe efectivamente admitirse el argumento menos convincente, según el cual, así como para las campañas 1994, 1995 y 1996 las diferencias comprobadas son reales, y se efectuaron realmente algunos pagos aparte de los pagos comunitarios, por el contrario, en lo que atañe a la cosecha 1997, estas mismas diferencias se deben a la inexistencia de un sistema informático compatible común. Por consiguiente, estas últimas no son reales y, en consecuencia, los importes correspondientes no están excluidos de la financiación comunitaria. Ahora bien, posteriormente, con ocasión de la campaña 1998, las diferencias comprobadas volvieron a ser reales y se realizaron algunos pagos además de los pagos debidos.

46 El Gobierno griego deduce de ello que procede anular la Decisión impugnada, conforme al artículo 253 CE, por defecto de motivación o, al menos, por insuficiencia de motivación, debido a un error en los hechos, a la apreciación indebida de los datos fácticos y al hecho de no haberse tenido en cuenta los datos básicos, y, con carácter subsidiario, que debe modificarse la referida Decisión, de manera que los importes correspondientes a las discrepancias anteriormente mencionadas no queden excluidos de la financiación comunitaria.

47 La Comisión no comparte el parecer del Gobierno griego según el cual existe una doble corrección financiera para las mismas cosechas y por los mismos motivos. Las correcciones anteriores se fundamentan en los riesgos de pérdidas para el FEOGA, ocasionadas por un conjunto de insuficiencias observadas, en Grecia, en el sistema de pago y de control, sobre la base del documento nº VI/5330/97. Con posterioridad, los servicios de la Comisión recibieron de la República Helénica distintas informaciones sobre las cosechas de los años 1994 y 1996, con arreglo al Reglamento (CE) nº 658/96 de la Comisión, de 9 de abril de 1996, relativo a determinadas condiciones de concesión de pagos compensatorios en el marco del régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 91, p. 46), y al anexo VIII de dicho Reglamento, informaciones que les permitieron efectuar varias comparaciones entre las superficies subvencionables y los pagos realizados y comprobar que existían importantes diferencias y verdaderas pérdidas para el FEOGA. Por consiguiente, la nueva corrección aplicada se fundamenta en la comprobación de determinadas divergencias que dieron lugar a gastos indebidos.

48 En lo que se refiere a la cosecha de 1997, la Comisión pone de manifiesto que el Gobierno griego facilitó datos y explicaciones que le permitieron considerar separadamente las repercusiones financieras y los problemas concretos observados. Hubieran debido presentarse asimismo tales datos para los años siguientes. Ahora bien, no se ha facilitado ninguna explicación ni información a este respecto. El hecho de que no se haya comprobado ninguna divergencia, para 1997, no constituye un argumento suficiente para, sin ninguna información adicional, llegar a la conclusión de la inexistencia de divergencias en lo que atañe a los años 1994, 1995, 1996 y 1998.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Con carácter preliminar, debe observarse que el Gobierno griego no ha invocado como motivo independiente la imputación basada en el defecto de motivación de la Decisión impugnada en lo que atañe a la doble corrección financiera alegada, sino que la misma está vinculada más bien al conjunto de las apreciaciones de la Comisión. Por lo tanto, esta imputación no puede examinarse de una forma distinta.

50 Según se deduce del apartado 32 de la presente sentencia, el FEOGA financia únicamente las intervenciones llevadas a cabo según las disposiciones comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. La Comisión no está obligada a demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios fundados en este sentido (sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 146).

51 En el presente caso, está acreditado, en lo que atañe a los pagos que no se habían fundado en las superficies subvencionables, que tales indicios han sido facilitados por la Comisión y que el Gobierno griego no ha podido demostrar la validez de los referidos pagos.

52 En lo que se refiere a la cosecha de 1997, la Comisión afirma con razón que el hecho de que no se haya comprobado ninguna divergencia respecto de dicho año no constituye en sí mismo un argumento suficiente para, sin ninguna información adicional, llegar a la conclusión de la inexistencia de divergencias en lo que atañe a otros años.

53 En cuanto a las correcciones ya aplicadas para las cosechas de los años 1994, 1995 y 1996, se llevaron a cabo debido a la insuficiencia del SIGC y tienen un carácter a tanto alzado, mientras que las correcciones controvertidas no se aplicaron a tanto alzado, sino a partir de una evaluación precisa de las pérdidas.

54 Ciertamente, no puede excluirse de entrada que los riesgos comprobados durante los años 1994 y siguientes y que llevaron a la Comisión a imponer una corrección a tanto alzado ya incluyeran el riesgo relativo a las divergencias entre las superficies subvencionables y los pagos de ayudas realizados.

55 Sin embargo, la Comisión ha demostrado detalladamente que las correcciones aplicadas para los años precedentes no se vieron motivadas por el citado riesgo, sino por otras razones específicas.

56 Por lo que atañe al año 1994, del punto B.7.3.1.5 del informe de síntesis se desprende que la corrección aplicada para aquel año versaba únicamente sobre aspectos secundarios del sistema de control y no cubría la inexistencia de un sistema informático común compatible, que constituye la justificación de la presente corrección financiera.

57 En lo que se refiere a las correcciones aplicadas para las campañas de comercialización 1995 y 1996, se vieron motivadas por las deficiencias puestas de manifiesto en lo que atañe a las inspecciones sobre el terreno y no tenían su origen en la inexistencia de un sistema informático común compatible. En efecto, según señala la Comisión en su escrito de contestación, sin ser contradicha por el Gobierno griego, las correcciones financieras impuestas para las campañas 1995 y 1996 sancionaban, en particular, las insuficiencias provocadas por los retrasos sufridos en la realización de los controles mediante teledetección y de las inspecciones sobre el terreno, así como por la inexistencia de un catastro y de unos controles cruzados.

58 El Gobierno griego no niega estas afirmaciones. Sostiene, más en concreto, que, entre las insuficiencias reprochadas, figuraba asimismo la inexistencia de un sistema informático común de recogida de datos.

59 Según la Decisión 2000/449, la corrección aplicada para los ejercicios 1996-1998 se había visto justificada por el riesgo que deriva para el FEOGA de las «insuficiencias del SIGC».

60 Aun cuando, según el artículo 2 del Reglamento nº 3508/92, un sistema informático común de recogida de datos es un elemento del SIGC, éste está compuesto por otros varios elementos. En efecto, el SIGC incluye asimismo los controles administrativos, las inspecciones sobre el terreno y, en su caso, las comprobaciones mediante teledetección aérea o espacial.

61 Por consiguiente, las correcciones impuestas por la Decisión 2000/449 se habían fundado en distintas insuficiencias. La divergencia observada entre los pagos efectuados y las superficies subvencionables no se tuvo en cuenta como tal por las correcciones anteriores.

62 Por lo tanto, debe desestimarse la imputación basada en una doble corrección financiera durante los mismos períodos y por los mismos motivos.

En lo relativo a la supuesta incompetencia *ratione temporis* de la Comisión

— Alegaciones de las partes

63 El Gobierno griego expone, con carácter subsidiario, que el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 dispone que 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.

64 En opinión del Gobierno griego, de la lectura del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95 se desprende que el derecho de la Comisión a efectuar correcciones financieras durante el período que comience veinticuatro meses antes de la comunicación escrita de los resultados del control al Estado miembro correspondiente presupone que dicha comunicación escrita de las verificaciones llevadas a cabo durante el control contenga también una evaluación de los gastos que puedan excluirse en virtud del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70. Por consiguiente, una comunicación de los resultados del control que no contenga también dicha evaluación de los gastos susceptibles de ser excluidos no cumple los requisitos reglamentarios exigidos.

65 Por lo tanto, el citado Gobierno alega que la presente corrección financiera no puede cubrir las cosechas de los años 1994 a 1996 y 1998 ya que, conforme al citado artículo 5, apartado 2, letra c), no puede afectar a los gastos que se hayan efectuado veinticuatro meses antes de la notificación oficial de las conclusiones de la Comisión relativas a los resultados de los controles efectuados por sus servicios en el marco de las investigaciones registradas bajo los números 214/99, 219/99 y 1/2000.

66 La Comisión replica que la República Helénica no puede beneficiarse del hecho de haber incumplido su obligación de presentar en su debido momento datos exactos a la Comisión sobre los referidos años. Dicha institución subraya que sus servicios mantenían un diálogo permanente con las autoridades helénicas en lo que atañe a las referidas divergencias. A este respecto, la Comisión menciona en particular su escrito de 23 de junio de 1998 (nº VI/25149, versión griega: EL 32539, de 24 de agosto de 1998), en el cual había indicado a las autoridades helénicas su intención de excluir ciertos gastos de la financiación comunitaria. En su escrito de 5 de febrero de 2001 (nº VI/003644), la Comisión indicó que tenía la intención de proponer la exclusión de los gastos que no se ajustaban a las superficies cultivadas durantes los años 1994 a 1998.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

67 El artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70 establece que «no podrá denegarse la financiación de los 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».

68 El Reglamento nº 1663/95, que es el Reglamento de desarrollo del Reglamento nº 729/70, aclara en su artículo 8, apartado 1, párrafo primero, el contenido de la comunicación escrita mediante la cual la Comisión deberá comunicar el resultado de sus verificaciones a los Estados miembros (véase la sentencia de 24 de enero de 2002, Finlandia/Comisión, C-170/00 Rec. p. I-1007, apartado 26).

69 A tenor del citado artículo, la referida comunicación indicará las medidas correctoras que deberán adoptarse para garantizar el cumplimiento de la citada normativa en el futuro, contendrá una evaluación de los gastos que la Comisión prevea excluir y hará referencia al Reglamento nº 1663/95.

70 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión está obligada a respetar, en las relaciones con los Estados miembros, los requisitos que ella misma se haya impuesto mediante los Reglamentos de desarrollo (véase la sentencia Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 34). En efecto, el incumplimiento de dichos requisitos puede privar de contenido, en función de su gravedad, a la garantía de procedimiento que el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70 otorga a los Estados miembros al establecer un límite temporal en relación con los gastos cuya financiación puede denegar el FEOGA (véase, en particular, la sentencia de 13 de junio de 2002, Luxemburgo/Comisión, C-158/00, Rec. p. I-5373, apartado 24).

71 Por consiguiente, procede comprobar en qué medida el escrito de 23 de junio de 1998 cumple los requisitos que exige el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95.

72 En dicho escrito la Comisión, haciendo referencia al artículo 8 del Reglamento nº 1663/95, indicó a las autoridades helénicas su intención de excluir de la financiación comunitaria una parte de los gastos declarados, para un período máximo de los veinticuatro meses anteriores a la fecha de recepción formal del citado escrito, con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 296/96 de la Comisión, de 16 de febrero de 1996, relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros a los efectos de contabilización de los gastos financieros con cargo a la sección «Garantía» del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA) y que deroga el Reglamento (CEE) nº 2776/88 (DO L 39, p. 5).

73 En lo que atañe a la evaluación de los costes, la Comisión indicó a las autoridades helénicas que esta parte de los gastos debía determinarse sobre la base de las disposiciones aplicables en la materia.

74 Según la jurisprudencia, el término «evaluación» de los gastos, que figura en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95, debe interpretarse, al igual que sus equivalentes en las distintas versiones lingüísticas, en el sentido de que no es necesaria una indicación numérica del importe de los gastos en cuestión y que basta con que se indiquen los elementos que permitan calcular dicho importe, al menos de forma aproximada (véase, en particular, la sentencia de 13 de septiembre de 2001, España/Comisión, C-375/99, Rec. p. I-5983, apartado 16).

75 Esta interpretación literal se ve corroborada por el hecho de que, según se ha recordado en el apartado 36 de la presente sentencia, quien se halla en mejor situación para recoger y verificar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA es el Estado miembro.

76 En el caso de autos, el informe de control adjunto al referido escrito de 23 de junio de 1998 y que lleva el encabezamiento «Informe de control sobre la liquidación de las cuentas de la sección de Garantía del FEOGA — cultivos herbáceos — cosechas 1996 y 1997», hace referencia expresamente, en sus puntos 1.3.2, 3.7 y 3.8, al hecho de que los datos recibidos han puesto de manifiesto la imposibilidad de conciliar las cantidades totales que aparecen en los datos informáticos con los gastos declarados al FEOGA durante el mismo período y señala que se echan en falta algunos datos esenciales. Se han observado importantes diferencias.

77 Ahora bien, dichas informaciones no bastan para constituir una «evaluación» en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95. El informe pone de manifiesto numerosos puntos de crítica relativos a las deficiencias comprobadas en el establecimiento del SIGC y a las disfunciones puestas de manifiesto en relación con las cosechas de 1996 y 1997. El escrito no indica que la Comisión se propusiera introducir una corrección que no fuera a tanto alzado. Por consiguiente, en lo que atañe a esas dos cosechas, las autoridades griegas no se hallaban en condiciones de calcular el importe de las posibles correcciones, ni siquiera de forma aproximada. Además, ni en el citado escrito ni tampoco en el informe adjunto se hacía ninguna alusión a las cosechas de 1994 y 1995.

78 Por consiguiente, el escrito de 23 de junio de 1998 no constituye una comunicación en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1663/95.

79 El escrito de 13 de junio de 2000 tampoco menciona el tipo de corrección que se contempla.

80 La primera comunicación de la Comisión que, en el presente caso, se ajusta a las exigencias de aquella disposición es el escrito de 20 de agosto de 2001.

81 La Comisión no puede oponerse a los efectos del plazo previsto en el artículo 5, apartado 2, letra c), párrafo quinto, del Reglamento nº 729/70 invocando el hecho de que las autoridades helénicas no hayan contribuido suficientemente al esclarecimiento de las divergencias comprobadas. En efecto, nada se opone a que la Comisión proceda a evaluar las pérdidas mediante una extrapolación a partir de tales divergencias, en la comunicación que prevé la citada disposición.

82 De ello se desprende que procede anular la Decisión impugnada en cuanto excluye de la financiación comunitaria los gastos efectuados por la República Helénica en el sector de los cultivos herbáceos con anterioridad al 20 de agosto de 1999, en la medida en que la corrección se aplica a los citados gastos debido a las discordancias existentes entre los gastos declarados y las superficies subvencionables comunicadas.

En lo relativo a la corrección a tanto alzado del 5 % aplicada durante las campañas de comercialización 1998 y 1999 debido a las deficiencias producidas en el establecimiento del SIGC

83 La Comisión expone en detalle, en el punto B.7.3.1.1 del informe de síntesis, que la República Helénica aún no había establecido el SIGC.

Alegaciones de las partes

84 La República Helénica sostiene, en primer lugar, que el porcentaje de las inspecciones efectuadas sobre el terreno fue, a nivel nacional, más de dos veces superior al 5 % previsto por el Reglamento nº 3887/92. En 1998, se elevó al 13,55 % de las solicitudes de ayudas. Este dato de hecho, unido a la parcelación de las tierras

y al gran número de solicitudes de ayudas que se habían presentado, por un lado, hizo superfluo el incremento del porcentaje de inspecciones sobre el terreno exigido por la Comisión, y, por otro lado, lo convirtió en abusivo, habida cuenta del importante coste administrativo y financiero que supone el citado incremento. En lo que atañe a los retrasos producidos en la aplicación de las referidas inspecciones, sobre todo después de la cosecha, tales retrasos no impidieron una identificación eficaz de los cultivos, ni siquiera después de la cosecha, merced a los residuos de los cultivos, que se conservaban en buen estado en razón de la elevada temperatura y de la sequía. Por consiguiente, tanto el porcentaje como la calidad de las inspecciones habían sido satisfactorios.

85 En lo que se refiere a las diferencias identificadas entre los controles comunicados a los servicios de la Comisión y los controles efectuados mediante métodos de teledetección, la República Helénica afirma que dichas diferencias no son reales y obedecen a errores producidos con ocasión de la recogida informática de los datos.

86 Por otra parte, en lo que atañe a la calidad de los citados controles mediante teledetección, debe observarse que, durante los años 1998 y 1999, se había aplicado la tolerancia de +/– 6,2 m conforme al pliego de condiciones elaborado por el Centro común de investigación (ISPRA), y que dicho planteamiento no había funcionado satisfactoriamente en Grecia debido a la parcelación de las tierras. Posteriormente, una operación piloto encaminada a determinar la tolerancia óptima puso de manifiesto que la tolerancia óptima para Grecia era +/– 3 m, y que, desde el año 2000, se iba a aplicar la citada tolerancia. Debe admitirse que las posibles insuficiencias reveladas no revestían una gravedad tal que expusieran al FEOGA a riesgos de pérdidas económicas.

87 En lo que atañe al hecho de no haberse culminado el catastro y a la consiguiente dificultad de identificar las parcelas agrarias, la República Helénica indica que debe observarse que, en el marco de la creación de un soporte cartográfico para el SIGC, las autoridades griegas, en colaboración con los servicios competentes de la Unión

Europea y del Centro común de investigación (ISPRA), habían comenzado a trabajar en ello desde 1994, con el fin de que las declaraciones del SIGC se hallaran cubiertas casi en un 90 %. Dicho trabajo incluyó la realización de ortofotografías y de diapositivas de unidades y quedó finalizado en 1997, mientras que, en 1998, se ensayó en algunos departamentos del país. Se aplicó en su integridad en 1999 y cubría alrededor del 75 % de las parcelas agrícolas del SIGC.

88 A la luz de cuanto antecede y habida cuenta sobre todo del porcentaje de finalización del fichero vitícola y oleícola, a saber, el 75 %, y de la perspectiva de su inminente culminación, las autoridades griegas alegan que el hecho de que no se haya terminado completamente dicha aplicación no constituye una insuficiencia grave, de la cual se derive un verdadero riesgo de pérdida para los recursos comunitarios.

89 Finalmente, por lo que atañe a la falta de sanciones y a la inexistencia de un sistema de control adecuado, las autoridades griegas sostienen, por un lado, que las sanciones previstas en el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92 no se aplicaron en el supuesto de las superficies declaradas como irrigadas, siendo así que los productores no habían presentado la prueba de ello por cuanto los cultivos existían, que no se trataba de una falsa declaración intencional y que, en cualquier caso, tales sanciones no se aplican sino a partir del año 2000, cuando se creó una superficie separada importante con objeto de cultivar en ella maíz.

90 Por estas razones, el Gobierno griego afirma que las estructuras y el régimen de control nacional mejoraron con relación a lo que existía anteriormente y que la corrección financiera a tanto alzado del 5 % que se había aplicado resulta desproporcionada. Dicho Gobierno recuerda que se había aplicado el mismo porcentaje de corrección en lo que atañe a las cosechas precedentes.

91 La Comisión alega que, en 1998, se había detectado un elevado porcentaje de irregularidades importantes en un gran número de regiones. Sin embargo, durante el citado año, las autoridades helénicas no habían efectuado controles complementarios y el porcentaje de solicitudes controladas en 1999 no había aumentado tal como

lo preveía el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92. Para los años 1999 y 2000, las autoridades helénicas no habían estado en condiciones de facilitar los datos estadísticos relativos a los controles dado que los programas informáticos que contienen los datos estadísticos centralizados no se hallaban aún en servicio.

92 Además, la Comisión alude a las deficiencias relativas a los porcentajes y a la calidad de los controles mediante teledetección, a la calidad de las inspecciones clásicas efectuadas sobre el terreno, al sistema de reconocimiento de las parcelas agrícolas, a los controles de los cultivos irrigados y a la supervisión global de los procedimientos.

93 La Comisión alega que el Gobierno griego reconoce y admite el conjunto de las conclusiones de los controles así como las divergencias comprobadas y las insuficiencias del sistema y de los controles. Dicho Gobierno reconoce en particular que el número de controles no había aumentado en 1999; que el número de controles por teledetección que se había declarado era inexacto y que las inspecciones sobre el terreno se habían realizado con retraso, incluso después de la cosecha; que la tolerancia de 6,2 m admitida para la fotografía aérea no se adapta a la situación de los pequeños cultivos que se dan en Grecia; que la elaboración del catastro distaba de haberse culminado durante el referido período, y que las sanciones previstas en el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92 no se habían impuesto en razón de unas interpretaciones arbitrarias de esta disposición.

94 Habida cuenta de la gravedad de las lagunas que afectaban al sistema de control durante el período controvertido y al elevado riesgo de pérdidas para el FEOGA derivado de aquélla, la Comisión opina que debe considerarse justificada la corrección del 5 %.

Apreciación del Tribunal de Justicia

95 Con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 33 a 35 de la presente sentencia, correspondía al Gobierno griego acreditar que, en lo que atañe a las

campañas de comercialización 1998 y 1999, la República Helénica había aplicado un sistema de control fiable y eficaz y que las imputaciones formuladas por la Comisión a raíz de las comprobaciones materiales llevadas a cabo por sus servicios carecían de fundamento.

96 Ahora bien, el Gobierno griego no niega, por lo que atañe a la aplicación del SIGC, que la base de datos informática prevista en los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 3508/92 no se creó dentro del plazo señalado y no funcionaba durante las referidas campañas. Dicho Gobierno alega únicamente que las estructuras y el régimen de control nacional se han mejorado con relación a lo que eran en el pasado y que los hechos invocados por la Comisión no constituyen una insuficiencia grave, de la que se derive un riesgo real de pérdidas para los recursos comunitarios.

97 Sobre este particular, debe recordarse, de entrada, la importancia que reviste la creación del SIGC, sin que sea preciso examinar en detalle la cuestión de la calidad de los controles por teledetección o del porcentaje de inspecciones realizadas sobre el terreno. En efecto, la identificación de las parcelas agrícolas por sí sola, aún no culminada enteramente en Grecia, constituye un elemento clave para la aplicación correcta de un régimen vinculado a la superficie. La inexistencia de un sistema fiable de identificación de las parcelas implica en sí mismo un elevado riesgo de perjuicio para el presupuesto comunitario.

98 En lo que se refiere a las sanciones previstas en el Reglamento nº 3887/92, basta observar que algunos productores han declarado sus tierras como irrigadas sin presentar la prueba de ello. La sanción prevista en el artículo 9, apartado 2, del mencionado Reglamento consiste en excluir las referidas parcelas de la financiación comunitaria. Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno griego, esta sanción era ya aplicable a los citados ejercicios.

99 Aun cuando quepa observar determinadas mejoras, dicho Gobierno no puede sostener que, en razón de tal comprobación y habida cuenta del hecho de que, ya anteriormente, se había aplicado un porcentaje de corrección del 5 %, deba reducirse

el porcentaje de las correcciones procedentes. En efecto, no obstante las citadas mejoras, por meritorias que sean, el riesgo de perjuicio para el FEOGA ha sido muy elevado y ello desde la expiración del plazo señalado para la aplicación del SIGC, a saber, el 1 de enero de 1997, de manera que la corrección del 5 %, impuesta para los años anteriores puede considerarse benevolente.

100 Por consiguiente, las correcciones a tanto alzado del 5 % aplicadas durante los años 1998 y 1999 parecen ajustarse a las directrices fijadas por la Comisión en el documento nº VI/5330/97.

En lo relativo a la corrección a tanto alzado del 2 % aplicada a las campañas de comercialización 1998 y 1999 en razón de las retenciones practicadas por las asociaciones de cooperativas agrarias

101 Del punto B.7.31.5 del informe de síntesis se desprende que, en 1998 y 1999, las asociaciones de cooperativas agrarias retuvieron automáticamente alrededor del 2 % del importe de la ayuda abonada a los agricultores para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Alegaciones de las partes

102 El Gobierno griego alega que el marco normativo nacional no permite ya las retenciones con posterioridad a las cosechas controvertidas. Según el referido Gobierno, la sentencia de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión (C-247/98, Rec. p. I-1), de la cual se desprende que están prohibidas las citadas retenciones, se refiere expresamente a las retenciones anteriores a la fecha en que entró en vigor la Ley nº 2538/97, a saber, el 1 de diciembre de 1997. El artículo 37 de la citada Ley añadió un segundo párrafo al artículo 2 de la Ley nº 1409/83, el cual dispone que «la

retención del importe previsto en el párrafo anterior no se aplicará a las cantidades cuya financiación corre a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), salvo que las disposiciones comunitarias dispongan otra cosa». Por lo tanto, el marco jurídico nacional se opone directamente a las retenciones, sean las que fueren, sobre las ayudas del FEOGA.

103 El Gobierno griego reconoce que la obligación del Estado miembro de garantizar el pago de todas las ayudas no se limita a la creación del correspondiente marco normativo nacional, sino que se extiende también a la estricta observancia de éste y a su aplicación, de manera que las retenciones sobre las ayudas que eventualmente se hayan detectado puedan recuperarse por haber sido practicadas indebida o ilegalmente. Ahora bien, este último punto requiere una denuncia por parte del beneficiario de la ayuda y, con carácter más general, la inexistencia de cualquier acuerdo en contrario entre las asociaciones agrarias y los beneficiarios. En el presente caso, no se ha infringido ninguna disposición comunitaria ni nacional, puesto que el beneficiario de la ayuda abonada consintió expresamente que se le retuviera una parte de la citada ayuda.

104 Durante la vista en el presente asunto, el Gobierno griego añadió que después de aprobarse la Ley nº 2538/97, la Administración, mediante distintas circulares, había llamado la atención de todos los servicios competentes en la materia con el fin de que se respetara estrictamente la citada Ley y se procediera contra los infractores ante los tribunales.

105 Habida cuenta de las medidas que se han adoptado y de las mejoras que se han puesto de manifiesto en esta materia, concluye el Gobierno griego, resulta infundado, o, cuando menos, en extremo injusto y desproporcionado, excluir de la financiación comunitaria una parte de las ayudas abonadas a los beneficiarios, equivalente al 2 % de éstas.

106 La Comisión alega que el Gobierno griego reconoce que la retención del 2 % aplicada por las asociaciones de cooperativas agrarias es contraria al Derecho

comunitario y que ella no cuestiona el resultado de los controles de la Comisión, que acreditan que las citadas asociaciones retenían un importe equivalente al 2 % de las cantidades abonadas a los beneficiarios.

107 Aunque las autoridades griegas derogaron la Ley por la que se autorizaba a las asociaciones cooperativas agrarias a compensar los gastos ocasionados por la gestión del pago de las ayudas reteniendo un importe equivalente al 2 % de estas últimas, dichas autoridades no adoptaron las medidas adecuadas para impedir que las referidas asociaciones continuaran practicando tales retenciones. La Comisión recuerda que los Estados miembros deben impedir que se eluda, directa o indirectamente, la obligación de abonar íntegramente la ayuda a los productores, mediante prácticas que no sean transparentes.

108 La Comisión añade que ha recibido una serie de denuncias procedentes de los productores, relativas a la citada retención.

Apreciación del Tribunal de Justicia

109 El artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 dispone que los pagos a que se refiere ese mismo Reglamento deberán abonarse a los beneficiarios en su totalidad.

110 A pesar de la aprobación de la Ley nº 2538/97, la cual se opone a las retenciones de este modo prohibidas, consta que, durante los años 1998 y 1999, las asociaciones de cooperativas agrarias retuvieron automáticamente una cantidad que representa alrededor del 2 % de la ayuda pagada a los agricultores, al objeto de cubrir sus gastos de funcionamiento.

111 Ahora bien, el régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos no prevé ninguna excepción en la que se autorice una retención de esta índole. De esta forma, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 prohíbe a las autoridades nacionales deducir de los pagos realizados los gastos ocasionados por los trámites administrativos relativos a las solicitudes, o exigir su pago, con la consiguiente disminución del importe de las ayudas (sentencia de 22 de octubre de 1998, Kellinghusen, asuntos acumulados C-36/97 y C-37/97, Rec. p. I-6337, apartado 21). Lo anterior resulta aplicable a las asociaciones de cooperativas agrarias que intervienen en el pago de las ayudas de que se trata.

112 La obligación derivada del artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 es una obligación de resultado, de forma que es irrelevante que se hayan presentado denuncias o que se hayan celebrado acuerdos entre los beneficiarios y las cooperativas relativos a la retención de una parte de la ayuda.

113 La corrección del 2 % impuesta por la Comisión equivale al porcentaje retenido por las asociaciones de cooperativas agrarias. Por consiguiente, no puede estimarse el motivo referente al carácter desproporcionado de tal corrección.

114 Por consiguiente, la Comisión podía legítimamente aplicar la corrección controvertida.

115 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

116 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Sin embargo, en virtud del artículo 69, apartado 3, de ese mismo Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. En el presente caso, al haber sido desestimados parcialmente los motivos de cada parte, procede declarar que cada una cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Anular la Decisión 2002/524/CE de la Comisión, de 26 de junio de 2002, 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 cuanto que excluye de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por la República Helénica en el ámbito de los cultivos herbáceos con anterioridad al 20 de agosto de 1999, en la medida en que la corrección se aplica a los citados gastos debido a las discordancias existentes entre los gastos declarados y las superficies subvencionables comunicadas.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Firmas.