CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 6 de julio de 2000 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, la República Helénica solicita la anulación de la Decisión 98/358/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 1998, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con respecto a los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA») correspondiente a 1994, [2] en la medida en que en ella se excluyó de la financiación comunitaria, en relación con la demandante, una cantidad de 8.093.595.532 GRD en concepto de gastos en los sectores de cultivos herbáceos, carne de vacuno, frutas y hortalizas y vino. La Comisión invoca la existencia de graves deficiencias en el sistema de gestión y control en Grecia, comprobadas con ocasión de inspecciones efectuadas en 1994 y 1995.

2. La República Helénica pretende que se anule la decisión impugnada de la Comisión o, con carácter subsidiario, que se modifique, por considerar que se basa en un error de hecho y en una motivación errónea o bien insuficiente. Según la República Helénica, mediante la adopción de dicha Decisión la Comisión se extralimitó en su facultad de apreciación, basándose para proceder a la corrección, en particular en el ámbito de la destilación obligatoria del vino, en una base jurídica insuficiente.

II. Pretensiones de las partes

3. En consecuencia, la República Helénica interpuso el presente recurso contra la Comisión y solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la admisibilidad del recurso.

2) Anule o modifique la Decisión C(1998)1124 final de la Comisión, de 6 de mayo de 1998, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por los Estados miembros con respecto a los gastos de la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola correspondiente a 1994.

4. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 163, p. 28.

1) Desestime el recurso de la República Helénica.

2) Condene en costas a la República Helénica.

III. Observaciones generales sobre las normas relativas al FEOGA y disposiciones jurídicas aplicables

A. *Normas generales*

5. Las disposiciones fundamentales sobre la financiación de la Política Agrícola Común se encuentran recogidas en el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común,[3] modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1287/95.[4]

6. La financiación se canaliza a través del «Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola», que (de conformidad con el artículo 1, apartado 1), comprende dos secciones, a saber, la Sección Garantía y la Sección Orientación. La Sección Garantía financia (de conformidad con el artículo 1, apartado 2) las restituciones a la exportación a terceros países y —como en el presente caso— las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas. La Sección Orientación financia (con arreglo al artículo 1, apartado 3) las acciones comunes decididas con miras a alcanzar los objetivos de la Política Agrícola —definidos en el artículo 39, apartado 1, letra a), del Tratado CE [actualmente artículo 33 CE, apartado 1, letra a)]—, incluidas las modificaciones de estructuras.

7. Por lo que respecta al pago de las ayudas, en el artículo 4, apartado 2, se dispone lo siguiente:

«La Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para que los servicios y organismos designados procedan, de conformidad con las normas comunitarias y con las legislaciones nacionales, a los pagos [...]»

8. A su vez, estos organismos transmiten a la Comisión, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, letras a) y b), los estados de previsiones y las cuentas anuales, acompañados de los documentos justificativos necesarios.

9. Tras consultar al Comité del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrí-

3 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

4 — Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 1995, DO L 125, p. 1.

cola, la Comisión verifica, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra b), «[...] antes del final de año siguiente, sobre la base de los documentos citados en la letra b) del apartado 1, las cuentas de los servicios y organismos».

10. Para garantizar la regularidad de los pagos, los Estados miembros están obligados a adoptar otras medidas. A este respecto, en el artículo 8, apartado 1, se dispone lo siguiente:

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

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

— prevenir y perseguir las irregularidades,

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

[...]»

11. Además, de conformidad con el artículo 9 los Estados miembros están obligados a cooperar en los controles y facilitar toda la información que se les requiera.

12. En caso de que un Estado miembro infrinja las normas comunitarias o incumpla sus obligaciones, la Comisión está obligada a denegar la asunción de los gastos de que se trate, pues, con arreglo al artículo 8, apartado 2, las consecuencias financieras de «irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros» no serán costeadas por la Comunidad.

13. Tampoco se asumen, de conformidad con el artículo 1, apartado 4, los «[...] gastos correspondientes a los costes administrativos y al personal sufragados por los Estados miembros y por los beneficiarios de la aportación de dicho Fondo».

14. Las reducciones necesarias pueden calcularse en cada caso concreto en función de las pérdidas ocasionadas o globalmente en forma de porcentaje. A este respecto, en el denominado «Informe Belle» (Documento VI/216/93 de 1 de junio de 1993), la Comisión definió unas directrices que han sido aprobadas por los Estados miembros. En particular, el Informe Belle contempla

los tres grupos siguientes de correcciones a tanto alzado:

«A. el 2 % de los gastos en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido menor;

B. el 5 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido notable;

C. el 10 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA.»

15. Cuando existan dudas sobre qué tipo de corrección debe aplicarse, de acuerdo con las directrices pueden tenerse en cuenta asimismo (como circunstancias atenuantes) las siguientes consideraciones:

«— ¿Han adoptado las autoridades nacionales medidas eficaces para subsanar las deficiencias tan pronto como se han detectado?

— ¿Se deben las deficiencias a dificultades de interpretación de las disposiciones comunitarias?»

16. Así pues, de conformidad con las directrices elaboradas en dicho Informe, para responder a la cuestión de cuál debe ser la cuantía de la corrección a tanto alzado que debe aplicarse cuando no sea posible determinar ningún importe concreto pagado en perjuicio del FEOGA debe ante todo evaluarse el riesgo de pérdidas para el FEOGA derivado de las deficiencias comprobadas. A este respecto, debe tenerse en cuenta, sobre todo, la eficacia del sistema de control en su conjunto, de los diferentes elementos del mismo o de la aplicación de dichos controles. También deben considerarse la gravedad de las deficiencias y las medidas de lucha contra el fraude adoptadas.

17. En relación con la Decisión de liquidación de cuentas, el artículo 8, letra a), del Reglamento (CEE) nº 1723/72 [5] establece lo siguiente:

«La decisión de liquidación de las cuentas contempladas en la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 implicará:

a) la determinación del importe de los gastos realizados en cada Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, Sección Garantía;

[...]»

B. *Disposiciones especiales*

18. En aras de una mayor claridad y una más fácil comprensión, no enumeraré aquí una tras otra todas las normas especiales, sino que lo haré, en cada caso, en el marco del análisis relativo a los diferentes sectores de que se trata. En consecuencia, me remito a los puntos 25 a 28 *infra* (sectores de cultivos herbáceos y carne de vacuno), 57 a 59 *infra* (sector de las frutas y hortalizas) y 85 a 94 *infra* (sector del vino).

C. *Principios de la jurisprudencia en relación con la liquidación de cuentas*

19. En primer lugar, procede señalar que el procedimiento de liquidación de cuentas está destinado a garantizar que los fondos puestos a disposición de los Estados miembros han sido utilizados respetando las disposiciones comunitarias aplicables en el marco de la organización común de mercados.

20. En el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70 —véase el punto 11 *supra*—, que constituye, en este ámbito específico, una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), se definen, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios conforme a los cuales la Comunidad y los Estados miembros deben regular la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA y la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con estas operaciones. Dicho artículo impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de

5 — Reglamento de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Garantía (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), modificado por el Reglamento (CEE) nº 295/88 de la Comisión, de 1 de febrero de 1988 (DO L 30, p. 7).

irregularidades o de negligencias, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control. [6]

21. Cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones de la normativa comunitaria imputables a dicho Estado, tiene la obligación, según reiterada jurisprudencia, no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino que sólo necesita aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las Administraciones nacionales. [7] Si la Comisión invoca, para denegar la asunción de determinados gastos, la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas, debe justificar su decisión e indicar cómo se detectaron los errores o las deficiencias de los controles efectuados por el Estado miembro afectado. [8]

22. Así pues, incumbe al Estado miembro probar detallada y completamente la inexactitud de los cálculos o las comprobaciones de la Comisión y la realidad de sus propias indicaciones y cálculos. [9] A este respecto, el Estado miembro afectado no puede refutar las apreciaciones de la Comisión —tal como se desprende de la mencionada sentencia— mediante meras afirmaciones, sino que debe indicar circunstancias concretas que permitan demostrar, por ejemplo, la existencia de un sistema de control fiable y operativo.

23. Si el Estado miembro no consigue aportar la prueba de que las apreciaciones de la Comisión son incorrectas, éstas pueden servir de base de dudas serias y suficientes para la reducción del pago acerca de que se haya establecido un sistema adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control. [10]

24. Cuando deniegue la asunción de gastos en el marco de la asignación de fondos por parte del FEOGA, la Comisión no está obligada, en principio, a demostrar que se ha producido un daño concreto. Cuando no sea posible acreditar la existencia de tal daño, será suficiente la prueba de la existencia de un riesgo (abstracto) de pérdidas para el FEOGA.

6 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283), apartados 17 y 18, y de 19 de noviembre de 1998, Francia/Comisión (C-235/97, Rec. p. I-7555), apartado 45.

7 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartado 40, con otras referencias a la jurisprudencia.

8 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1998, Italia/Comisión (C-242/96, Rec. p. I-5863), apartado 58, y de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 23.

9 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, Rec. p. I-35), apartado 35.

10 — Véanse las sentencias Italia/Comisión y Alemania/Comisión, citadas en la nota 8 *supra*.

IV. Análisis

A. *Correcciones en los sectores de los cultivos herbáceos y de la carne de vacuno*

25. En estos sectores, la Comisión no reconoció gastos por un importe total de 1.877.531.872 GRD (lo que equivale al 2 % de los gastos declarados). [11] La Comisión motivó sus correcciones, fundamentalmente, en el hecho de que las organizaciones de productores de la República Helénica dedujeron de los pagos compensatorios y de las primas que debían pagarse a los productores (tanto miembros de las propias organizaciones como no miembros) una media del 2 % para cubrir sus propios gastos.

1. Disposiciones especiales

26. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1765/92, [12] los productores comunitarios de cultivos herbáceos pueden solicitar un pago compensatorio en las condiciones establecidas en el Título I de dicho Reglamento.

27. En cuanto al importe de los pagos compensatorios, en el artículo 15, apartado 3, se dispone lo siguiente:

«Los pagos contemplados en el presente Reglamento deberán abonarse a los beneficiarios *en su totalidad.*» [13]

28. Mediante el Reglamento (CEE) nº 2066/92, [14] se redefinieron las condiciones para la concesión de primas a los productores de carne de vacuno, insertando el artículo 30 *bis* en el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino. [15] Este artículo tiene el siguiente tenor:

«Los importes pagaderos en virtud del presente Reglamento se abonarán *íntegramente* a los beneficiarios.» [16]

11 — Concretamente, se trata de unos gastos declarados por importe de 1.732.138.831 GRD para el sector de los cultivos herbáceos y de 145.393.041 GRD para el sector de la carne de vacuno.

12 — Reglamento del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (DO L 181, p. 12).

13 — El subrayado es mío.

14 — Reglamento del Consejo, de 30 de junio de 1992, que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno, y que deroga el Reglamento (CEE) nº 468/87 por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de vacuno y el Reglamento (CEE) nº 1357/80 por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías (DO L 215, p. 49).

15 — DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157.

16 — El subrayado es mío.

2. Informe de síntesis

29. En su Informe de síntesis, la Comisión señaló lo siguiente en relación con las correcciones en los sectores de los cultivos herbáceos y de la carne de vacuno:

a) Sector de los cultivos herbáceos

30. Según las comprobaciones de la Comisión, las asociaciones de cooperativas agrícolas (en lo sucesivo, «ACA») se ocupan de la tramitación informatizada de las solicitudes de ayuda y del pago de las correspondientes ayudas a todos los beneficiarios, es decir, tanto a los miembros como a los no miembros de las ACA. Debido a un acuerdo celebrado a nivel nacional, las ACA retenían aproximadamente un 2 % de las correspondientes ayudas para cubrir sus gastos. Sin embargo, según la Comisión esta forma de proceder es contraria al artículo 15 del Reglamento nº 1765/92, con arreglo al cual las cantidades que deben pagarse deben abonarse a los beneficiarios en su totalidad.

31. Según la Comisión, de la Decisión de los Ministros de Economía y de Agricultura griegos de 10 de noviembre de 1993 se desprende, por un lado, que las ACA pagan las correspondientes ayudas a los beneficiarios y, por otro, que las Direcciones Regionales de Agricultura están encargadas de la inspección de los pagos efectuados por las ACA. En la práctica, en la República Helénica la situación se configuró de tal modo que las Direcciones Regionales, tras recibir las solicitudes de ayuda, se las trasladaban directamente a las ACA, que eran las que se encargaban de procesar los datos, examinar las solicitudes de ayudas, elaborar un listado informatizado y, por último, del pago de las ayudas a los beneficiarios. Si bien es cierto que debe considerarse a la Dirección Regional como autoridad de control, no parece, sin embargo, que ejerciera dicha función, habiendo autorizado listados de pagos sin proceder realmente a su verificación. Según la Comisión, durante los ejercicios 1993 y 1994 no se efectuó ningún control eficaz, ya que las Direcciones Regionales no disponían de los equipamientos técnicos necesarios para ello, de modo que no tenían acceso a las bases de datos de las ACA.

32. Según el Informe, las ACA están encargadas del ejercicio de funciones propias de los poderes públicos, pero sus gastos no pueden ser impuestos a los agricultores griegos. Así pues, procede declarar la existencia de una infracción del artículo 15 del Reglamento nº 1765/92. Además, esta forma de proceder infringe el artículo 1, apartado 4, del Reglamento nº 729/70, en la medida en que se repercutieron gastos administrativos o gastos de ejecución en relación con la concesión de ayudas comunitarias.

33. Posteriormente, la Comisión informó a la República Helénica de que iniciaría un procedimiento por incumplimiento contra ella en el caso de que no pusiera fin a dicha práctica. En segundo lugar, se informaba a

la República Helénica de que la Comisión se proponía practicar una corrección del 2 %.

34. En el marco del procedimiento de conciliación promovido por la República Helénica, ésta alegó que la situación legal existente hasta entonces iba a ser modificada y que debía esperarse a que el Tribunal de Justicia dictara sentencia en el asunto Jensen y Kom- og Foderstofkompagniet, [17] de gran transcendencia para el presente caso. Por lo que respecta al primero de los argumentos, posteriormente la Comisión renunció a iniciar un procedimiento por incumplimiento. En cambio, la Comisión no pudo acoger el segundo de los argumentos, ya que consideraba que la sentencia en el asunto Jensen y Kom- og Foderstofkompagniet no podía trasladarse al presente caso. En aquel asunto, se trataba de la cuestión de la regularidad de una compensación en el marco de la concesión de ayudas, mientras que en el presente caso se trata de la financiación indirecta de gastos administrativos a nivel nacional en una situación en la que se han transferido a las ACA funciones fundamentales en el marco de la concesión de las ayudas.

35. En el marco del procedimiento de conciliación, la República Helénica formuló nuevos argumentos. Así, sostuvo que la retención controvertida no se acordó en virtud de la Ley helénica nº 1409/83, sino en virtud de un acuerdo voluntario. No obstante, la Comisión señaló que, aun después de examinar esta alegación, que en su opinión es extemporánea, se mantuvo en su apreciación según la cual las ACA se encargan de la gestión de las ayudas y, en consecuencia, ejercen funciones propias de los poderes públicos. Los gastos derivados de dicha prestación no pueden repercutirse sobre los productores griegos. Por el contrario, corresponde al Estado miembro abonar una contraprestación por las prestaciones efectuadas.

36. El Informe de síntesis también señala que las autoridades helénicas competentes afirmaron que la retención aplicable podía variar entre las diferentes cooperativas. Sin embargo, no se ha aportado ninguna prueba en este sentido.

b) Correcciones en el sector de la carne de vacuno

37. Al igual que en el caso del sector de los cultivos herbáceos, también en relación con el sector de la carne de vacuno el Informe de síntesis señaló que la Comisión había comprobado que las organizaciones de productores habían retenido al menos un 2 % de las ayudas en concepto de reembolso de los gastos administrativos generados. Sin embargo, esto es contrario al artículo 30 *bis* del Reglamento nº 805/68, [18] con arreglo al cual los importes pagaderos deben abonarse a los beneficiarios íntegramente. En consecuencia, la

17 — Sentencia de 19 de mayo de 1998 (C-132/95, Rec. p. I-2975).

18 — Véase el punto 28 *supra*.

Comisión practicó para los ejercicios 1993 y 1994 una corrección del 2 % en el marco de la liquidación de cuentas correspondiente a 1994.

38. En el marco del procedimiento de conciliación, las autoridades helénicas alegaron que la retención practicada por las organizaciones de productores se basaba en un acuerdo voluntario entre éstas y los beneficiarios y que la retención oscilaba entre el 0,5 % y el 2 %. Sin embargo, el órgano de conciliación llegó a la conclusión de que las autoridades helénicas no habían conseguido aportar ninguna prueba que sustentase dicha afirmación. En consecuencia, el órgano de conciliación consideró que la corrección del 2 % estaba justificada.

3. Alegaciones de la demandante

39. El Gobierno helénico alega, en primer lugar, que la retención controvertida se practicó con carácter voluntario y no se aplicó a todos los productores. Desde 1993, no se basa ya en la Ley nº 1409/83, sino que se deriva de un acuerdo celebrado entre las organizaciones de productores y sus miembros. Así pues, la retención no se efectuó en virtud de una base legal, ni se creó para cubrir gastos relacionados con el funcionamiento de la administración de las ayudas, sino que se trata de la contraprestación por prestaciones de carácter general efectuadas por las organizaciones de productores, que no ejercen ninguna función propia de los poderes públicos. En consecuencia, las correcciones practicadas por la Comisión se basan en una apreciación errónea del carácter de las deducciones practicadas.

40. En segundo lugar, el Gobierno helénico sostiene que la Comisión no podía practicar una corrección financiera en el marco de la liquidación de cuentas. A su juicio, la liquidación de cuentas tiene carácter preventivo, y no permite la imposición de sanciones a los Estados miembros. Para ello, la Comisión debería haber optado por incoar un procedimiento por incumplimiento; en cambio, en el marco de la liquidación de las cuentas no podía declarar un incumplimiento ni imponer sanciones financieras contra los Estados miembros.

41. En tercer lugar se alega, con carácter subsidiario, que las disposiciones comunitarias vigentes no se oponen a la forma de proceder de las autoridades helénicas. Según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [19] se permite efectuar una deducción sobre las ayudas que deben abonarse cuando ésta se corresponda con los gastos reales y los gastos normales que, en los demás casos, pueden repercutirse de acuerdo con la legislación nacional, siem-

19 — El Gobierno helénico invoca, a este respecto, las sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1978, Bussone (31/78, Rec. p. 2429), y de 15 de septiembre de 1982, Denkavit Futtermittel (233/81, Rec. p. 2933).

pre que dicha retención no pueda, por su cuantía, disuadir a los beneficiarios de participar en el programa de ayudas ni poner en peligro el funcionamiento de la organización común de mercados.

42. Según el Gobierno helénico, ni el Reglamento nº 805/68 ni el Reglamento nº 1765/92 contienen disposiciones expresas que prohíban las deducciones sobre las ayudas que deban abonarse. Las normas de los artículos 15 del Reglamento nº 1765/92 y 30 *bis* del Reglamento nº 805/68 mencionadas por la Comisión fueron adoptadas después de que se dictara la sentencia en el asunto Denkavit Futtermittel, [20] sin que el legislador comunitario prohibiera expresamente la repercusión de los gastos administrativos. Las propias diferencias existentes en el tenor de los mencionados artículos permiten concluir que no existe una norma de alcance general en virtud de la cual se prohíba practicar deducciones sobre las ayudas que deban abonarse. El legislador comunitario tan sólo pretendió excluir que los beneficiarios debieran soportar gastos no generados en relación con la concesión de las ayudas. En consecuencia, de los dos citados artículos se desprende únicamente que las ayudas deben abonarse a los beneficiarios y no a terceros, que no debe imponerse a los beneficiarios ninguna exacción parafiscal o tasa de otro tipo que no guarde relación con la concesión de las ayudas y que no debe obstaculizarse el funcionamiento de la organización común de mercados.

43. En cuarto lugar y asimismo con carácter subsidiario, el Gobierno helénico alega que las deducciones practicadas por las ACA oscilaban entre el 0,5 % y el 2 % de las ayudas que debían abonarse. En consecuencia, la Comisión únicamente hubiera debido aplicar un tipo de corrección del 1,25 %.

44. En quinto lugar, se alega que mediante la Ley helénica nº 2538/97, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997, se prohibió practicar las deducciones controvertidas sobre las ayudas con cargo al FEOGA.

4. Alegaciones de la demandada

45. La Comisión niega la imputación según la cual apreció erróneamente la deducción practicada por las ACA, alegando que la República Helénica ocasionó pérdidas al FEOGA al permitir a las ACA retener el 2 % de las ayudas que debían abonarse como reembolso de los gastos administrativos generados, incumpliendo de este modo, entre otras, las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 y 30 *bis* del Reglamento nº 805/68. Según la Comisión, la Ley helénica nº 1409/83 se aplicó durante el ejercicio 1994 objeto de la liquidación, dando a las ACA la posibilidad de practicar una deducción del 2 % sobre las ayudas que debían abonarse. Según afirma, los acuerdos invocados, celebrados entre las organizaciones de productores y los productores, no hacían sino reproducir las condiciones impuestas por Ley. Los gastos asociados al pago de las ayudas no pueden acabar recayendo sobre el FEOGA. Aun en el caso de que no hubiera sido

20 — Citada en la nota 19 *supra*.

aplicable una disposición legal como la del artículo 2 de la Ley nº 1409/83, la República Helénica, que transfirió a las ACA una función propia de los poderes públicos, debía haber impedido que éstas retuvieran un determinado porcentaje de las ayudas. Por último, la alegación relativa a la voluntariedad de la deducción sólo se formuló dos años después de presentadas las objeciones de la Comisión y, por tanto, después de expirado el plazo durante el cual hubiera podido apreciarse dicha alegación.

46. Por lo que respecta al argumento según el cual el Reglamento nº 729/70 no constituye una base jurídica adecuada para practicar una corrección financiera, la Comisión sostiene la tesis según la cual, en el marco del artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), no está obligada a iniciar un procedimiento por incumplimiento cada vez que se produzca una infracción del Derecho comunitario. Según afirma, también puede tomar en consideración dichos incumplimientos en el marco de la liquidación de cuentas. Dado que la Comisión debe velar por que el FEOGA sólo asuma los gastos efectuados regularmente, en la medida en que deba señalarse la existencia de infracciones del Derecho comunitario en relación con el reconocimiento de gastos está obligada a corregir los gastos declarados por el Estado miembro.

47. El tercer argumento del Gobierno helénico, según el cual el Derecho comunitario no se opone a la práctica de una retención sobre las ayudas, es rechazado por la Comisión alegando que la jurisprudencia citada por la República Helénica no resulta pertinente en el presente caso. En las disposiciones comunitarias aplicables en aquellos asuntos no existía ninguna norma equivalente a los artículos 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 y 30 *bis* del Reglamento nº 805/68. En cambio, de estas dos disposiciones se deriva que los Estados miembros tienen prohibido deducir gastos administrativos de las ayudas comunitarias que deban abonarse.

48. Por último, por lo que respecta a la cuantía de la corrección, la Comisión alega que, según sus investigaciones, en los casos que controló se había practicado una deducción de al menos el 2 % de la cuantía de las respectivas ayudas. Según la Comisión, las autoridades helénicas no consiguieron aportar en dichos casos la prueba de que se hubiera aplicado un porcentaje inferior.

5. Apreciación

49. A tenor del artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 1765/92 y del artículo 30 *bis* del Reglamento nº 805/68, en la versión resultante del Reglamento nº 2066/92, los pagos correspondientes deben abonarse a los beneficiarios «íntegramente» o «en su totalidad».

50. En el segundo considerando del Reglamento nº 1765/92 se indica expresamente que los pagos compensatorios tienen por

objeto compensar las pérdidas de ingresos causadas por la reducción de los precios institucionales en el marco del nuevo régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos introducido en virtud de la reforma de la Política Agrícola Común. Según el tercer considerando del Reglamento nº 2066/92, el objetivo de las primas de que se trata consiste en garantizar una compensación sustancial de las consecuencias que la disminución del precio de intervención en el sector de la carne de vacuno iba a tener para los productores.

51. En consecuencia, el objetivo de una compensación de las pérdidas de ingresos derivadas de la disminución de los precios institucionales sólo puede conseguirse si los pagos compensatorios se abonan en su totalidad o íntegramente a los agricultores afectados por la reforma de la Política Agrícola Común.

52. En relación con esta problemática, el Tribunal de Justicia señaló, en su sentencia en los asuntos acumulados Kellinghusen y Ketelsen,[21] que «[...] el apartado 3 del artículo 15 del Reglamento nº 1765/92 y el artículo 30 *bis* del Reglamento nº 805/68, introducido por el Reglamento nº 2066/92, prohíben 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».

21 — Sentencia de 22 de octubre de 1998 (asuntos acumulados C-36/97 y C-37/97, Rec. p. I-6337), apartado 21.

53. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por el Gobierno helénico[22] no resulta pertinente en el presente caso. El Reglamento (CEE) nº 1725/79[23] que debía interpretarse en aquellos asuntos no contenía ninguna norma relativa a los costes de los controles que debían efectuar los Estados miembros. El tenor de dicho Reglamento no prohibía a los Estados miembros efectuar controles a título gratuito, ni exigir a las respectivas empresas el reembolso de los costes de dichos controles.

54. En consecuencia, no puede reconocerse a los Estados miembros la facultad de reducir los pagos compensatorios en el marco de los Reglamentos nºs 1765/92 y 805/68 mediante la deducción de tasas administrativas, ya que ello daría lugar a una compensación desigual de las pérdidas de ingresos de los agricultores. A este respecto, carece de relevancia, en primera lugar, el que las deducciones practicadas hayan sido establecidas en virtud de una norma legal nacional o de un acuerdo entre los productores y las organizaciones de productores. En todo caso, los Estados miembros están obligados a velar por que los beneficiarios reciban los pagos compensatorios a que tienen derecho en su totalidad o íntegramente.

55. En consecuencia, las alegaciones del Gobierno helénico carecen de fundamento y deben, por tanto, ser desestimadas.

22 — Citada en la nota 19 *supra*.

23 — Reglamento de la Comisión, de 26 de julio de 1979, relativo a las modalidades de concesión de las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de los terneros (DO L 199, p. 1; EE 03/16, p. 181).

B. *Sector de las frutas y hortalizas*

56. En este sector, la Comisión practicó una corrección por un importe total de 5.138.253.067 GRD,[24] alegando deficiencias en el sistema de gestión y control helénico y en el funcionamiento de las organizaciones de productores.

1. Disposiciones especiales

57. Las normas fundamentales de la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas están recogidas en el Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972.[25]

58. Por lo que respecta a las organizaciones de productores, el artículo 13, modificado por el Reglamento (CEE) nº 3284/83,[26] establece lo siguiente:

«1. Con arreglo al presente Reglamento, se entenderá por "organización de productores" cualquier organización de productores de frutas y hortalizas:

a) que se haya constituido a iniciativa de los propios productores, con el fin, en particular:

— de promover la concentración de la oferta y la regularización de los precios en la fase de producción para uno o varios de los productos contemplados en el artículo 1,

— de poner a disposición de los productores asociados los medios técnicos adecuados para el acondicionamiento y la comercialización de los productos de que se trate;

b) que implique para los productores asociados la obligación:

— de vender por conducto de la organización de productores toda su producción del producto o productos respecto del cual o de los cuales se hubieren asociado, si bien la organización podrá autorizar a los productores a que no se sometan a tal obligación para determinadas cantidades,

24 — Concretamente, se trata de una corrección del 10 % (o 448.497.124 GRD) en el sector de los cítricos y una corrección del 10 % en total (o 4.689.755.943 GRD) en el sector de los melocotones y las nectarinas; en este último sector no se reconoció el 20 % de los gastos correspondientes al nomo de Pella.

25 — DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258.

26 — Reglamento del Consejo, de 14 de noviembre de 1983, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1035/72 (DO L 325, p. 1; EE 03/29, p. 112).

— de aplicar, en materia de producción y de comercialización, las normas adoptadas por la organización de productores con objeto de mejorar la calidad de los productos y de adaptar el volumen de la oferta a las exigencias del mercado,

— de facilitar las informaciones solicitadas por la organización en materia de cosechas y de disponibilidades,

y

c) que haya sido reconocida por el Estado miembro de que se trate en virtud de lo dispuesto en el apartado 2.

2. Los Estados miembros concederán a las organizaciones de que se trate, si éstas los solicitaren, el reconocimiento contemplado en el punto c) del apartado 1 si:

— ofrecieren una garantía suficiente en cuanto a la duración y a la eficacia de su acción, en particular en lo que se refiere a las funciones contempladas en el apartado 1,

— llevaren, a partir de la fecha de reconocimiento, una contabilidad específica para las actividades sometidas al reconocimiento.

Los Estados miembros:

— decidirán sobre la concesión del reconocimiento en un plazo de tres meses a partir de la presentación de la solicitud,

— comunicarán a la Comisión, en un plazo de dos meses, cualquier decisión de concesión, de denegación o de retirada del reconocimiento,

— elaborarán cada año un informe sobre la aplicación del presente artículo [...]»

59. Por lo que respecta a la retirada de los productos enumerados en el Anexo II de dicho Reglamento,[27] el artículo 15, apartado 1, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1154/78,[28] establece que las

27 — Se trata de productos sometidos al régimen de precios y de intervención.

28 — Reglamento del Consejo, de 30 de mayo de 1978, por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1035/72 y el Reglamento (CEE) nº 2601/69 por el que se prevén medidas especiales para favorecer el recurso a la transformación de determinadas variedades de naranjas (DO L 144, p. 5; EE 03/14, p. 71).

organizaciones de productores o sus asociaciones pueden fijar un precio de retirada para determinados productos por debajo del cual no pondrán a la venta los productos entregados por sus asociados. En este caso, las organizaciones de productores o sus asociaciones conceden a los productores, para los productos que cumplan las normas de calidad, una indemnización por las cantidades de productos que queden sin vender. En caso de aplicación de las normas de comercialización tendentes a limitar el volumen de la oferta, las organizaciones de productores pueden decidir no poner a la venta los productos que aunque se ajusten a las normas de calidad, no cumplan las normas de comercialización citadas anteriormente. En ese caso, los productores asociados recibirán una indemnización por las cantidades que no se hayan puesto a la venta, calculada en función del precio de retirada. Para la financiación de tales medidas, los productores asociados a la organización constituirán un fondo de intervención. Este fondo se nutrirá de cotizaciones calculadas en función de las cantidades puestas a la venta.

dieron como resultado que se habían reconocido organizaciones de productores que no disponían ni de los equipamientos técnicos necesarios para la comercialización de los correspondientes productos ni de un fondo de intervención, y que el coeficiente utilizado para la determinación del precio de retirada era erróneo. Al año siguiente, se realizó un nuevo control en los nomos (distritos) de Pella e Imathia. Los inspectores comunitarios se centraron, en dicho control, en las organizaciones de productores a las que las autoridades helénicas habían denegado inicialmente su reconocimiento.

62. En el caso de Imathia, se obtuvieron unos resultados en general satisfactorios. En cambio, en el caso de Pella una gran cantidad de organizaciones de productores no hubieran debido ser reconocidas debido a la falta de instalaciones técnicas.

2. Informe de síntesis

60. En su Informe de síntesis, la Comisión señala que comprobó, con ocasión de varios controles, la existencia de considerables deficiencias del sistema de gestión y control en la República Helénica en el sector de las frutas y hortalizas.

61. Los controles efectuados en Macedonia en agosto de 1994 y agosto de 1995 en el sector de los melocotones y nectarinas

63. La Comisión afirma haber descubierto también diversas deficiencias en el sector de los cítricos. El sistema de gestión y control de los procedimientos de reconocimiento y control de las organizaciones de productores adolecía de carencias inquietantes. Además, el control efectuado en una gran organización de productores en Arta puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades. La Comisión exigió a las autoridades helénicas que iniciaran una investigación sobre la retirada de naranjas en el nomo de Arta, pero dicha investiga-

ción no se llevó a cabo de una manera satisfactoria. En consecuencia, la Comisión propuso una corrección del 10 % tanto en el sector de los cítricos como en el sector de los melocotones y nectarinas, aconsejando para el nomo de Pella una corrección del 20 %.

64. En el marco de las negociaciones bilaterales, las autoridades helénicas anunciaron que desde la campaña de comercialización 1996 se habían introducido mejoras en el sistema. Sin embargo, la Comisión señaló que el principal problema radicaba en los procedimientos de reconocimiento y control de las organizaciones de productores, y que las referidas modificaciones todavía no habían producido ningún efecto en 1994. El órgano de conciliación al que recurrieron las autoridades helénicas se limitó, a este respecto, a expresar sus dudas sobre la corrección del 20 % propuesta para el nomo de Pella. La Comisión sólo controló aquellas organizaciones de productores en las que ya se habían denunciado deficiencias con ocasión de controles nacionales. Sin embargo, la Comisión consideró que no podía revisar la corrección propuesta. Según afirma, inicialmente se había planteado proponer una reducción del 50 % sobre la totalidad de los gastos declarados, pretendiendo extender la misma asimismo a las campañas 1992 y 1994. Sin embargo, con objeto de mostrar su buena voluntad hacia las autoridades helénicas y reconocer sus esfuerzos, la Comisión propuso únicamente una corrección del 10 %, con la excepción del nomo de Pella. En este nomo se encontraron deficiencias más graves que en los demás distritos.

3. Alegaciones de la demandante

65. La República Helénica imputa a la Comisión, en este contexto, haber adoptado su Decisión con base en una apreciación errónea de los hechos y haberse extralimitado en la facultad de apreciación de que goza con arreglo al artículo 5, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 729/70.

66. Según la República Helénica, la Comisión anunció inicialmente que practicaría una corrección del 50 % para los ejercicios 1992 a 1994. Ahora bien, después de que la República Helénica comunicara a la Comisión una serie de medidas adoptadas en 1994, ésta retiró sus reservas sobre la financiación de los gastos correspondientes a las campañas de comercialización 1992 y 1993. Ahora bien, dado que las medidas de mejora del sistema de gestión y control surtieron efecto ya en 1994, la corrección practicada por la Comisión en el marco de la liquidación de las cuentas correspondientes a 1994 es errónea.

67. Según la República Helénica, la Comisión se extralimitó en su facultad de

apreciación, ya que las deficiencias comprobadas no justificaban la corrección practicada, y ésta es arbitraria. A su entender, la Comisión sólo puede practicar una reducción del 10 % cuando pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas para el FEOGA. En sus correcciones, la Comisión debe tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de las infracciones, así como el perjuicio económico causado a la Comunidad. En el sector de las naranjas, la Comisión inspeccionó únicamente un nomo de los 52 existentes en el territorio helénico. Por lo que respecta a los melocotones y nectarinas, la Comisión controló únicamente 2 (de los 52) nomos, limitándose en ellos a algunas organizaciones de productores cuya forma de proceder ya había sido criticada por las autoridades helénicas. La corrección del 20 % practicada en el caso del nomo de Pella se considera asimismo injustificada, ya que la Comisión tan sólo controló en el mismo ocho organizaciones de productores cuyo reconocimiento ya había suscitado objeciones de las autoridades helénicas.

68. La República Helénica alega, asimismo, que los altos funcionarios encargados de llevar a cabo los controles reciben directrices vinculantes para la correcta y regular realización de los controles. Dichas directrices se refieren a los controles de calidad, el funcionamiento regular de las organizaciones de productores y el procedimiento regular de retirada de productos. En consecuencia, no cabe plantear objeciones al funcionamiento de las organizaciones de productores, algo que se pone de manifiesto asimismo por el hecho de que la Comisión retirara sus reservas con respecto a los ejercicios 1992 y 1993. En el sector de los melocotones y nectarinas, se dictaron instrucciones similares con respecto al reconocimiento de determinadas organizaciones de productores y a los controles que debían efectuarse. Además, se creó un formulario informatizado para los miembros de las organizaciones de productores con objeto de poder controlar su productividad y su rentabilidad. Por lo que respecta a la supuesta falta de instalaciones técnicas y a la inexistencia de un fondo de intervención, la República Helénica alega que el Reglamento nº 1035/72 no obliga a que las organizaciones de productores dispongan de instalaciones técnicas propias, de modo que también es posible arrendar dichos aparatos. Dicho Reglamento tampoco establece ninguna dotación mínima para el fondo de intervención, de modo que la eventual falta de dotación financiera de las organizaciones de productores, por sí sola, no constituye un motivo para denegar su reconocimiento.

69. Por lo que respecta a la organización de productores de Arta, el Gobierno helénico señala que se ha creado un registro informatizado de miembros, se ha reorganizado la contabilidad y se han actualizado los estatutos. Aunque dichas modificaciones afectaron al funcionamiento de la organización de productores, no pudo comprobarse la existencia de ningún pago ilegal de ayudas comunitarias. Las deficiencias

imputadas por la Comisión por lo que respecta a la inscripción en el registro de miembros no tuvieron consecuencias.

70. Por lo que respecta a las supuestas irregularidades en la retirada de naranjas en el nomo de Arta, se suspendieron inmediatamente los pagos, se requirió información adicional a las autoridades locales competentes y se estableció un grupo de investigación *ad hoc* que, sin embargo, llegó a la conclusión de que, en dicho caso, no se había producido ninguna irregularidad.

4. Alegaciones de la demandada

71. La Comisión señala, en primer lugar, que la liquidación de las cuentas correspondientes a 1994 se refiere al período comprendido entre el 16 de octubre de 1993 y el 15 de octubre de 1994. Dado que la campaña de comercialización para los melocotones y nectarinas está comprendida entre el 1 de mayo y el 31 de octubre y para las naranjas entre el 1 de octubre y el 15 de julio, los pagos compensatorios por la retirada de melocotones y nectarinas solicitados en agosto de 1994 sólo podrían tenerse en cuenta en el marco de la liquidación de las cuentas correspondientes a 1995.

72. Las propuestas de corrección fueron realizadas por la Comisión con base en las inspecciones realizadas por ella misma. Dichas inspecciones pusieron de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades. Así, durante una inspección efectuada en agosto de 1994 en relación con el sector de los melocotones y nectarinas los funcionarios de la Comisión comprobaron que algunas organizaciones de productores no facilitaban a sus miembros los medios técnicos necesarios para la comercialización de los productos, que otras no disponían de un fondo de intervención, que el coeficiente de retirada se había aplicado erróneamente y que no se respetaba la obligación de determinar el tamaño de la fruta. En virtud de dichas comprobaciones se propuso una corrección del 50 % para las campañas de comercialización 1992 a 1994. Si bien es cierto que las autoridades helénicas habían adoptado medidas para mejorar el sistema de gestión y control, nuevas investigaciones habían puesto de manifiesto, sin embargo, que seguían existiendo considerables deficiencias, en particular, por lo que se refería al envasado y a la determinación obligatoria del tamaño de la fruta. En el sector de los cítricos se detectaron las mismas irregularidades que en el sector de los melocotones. Estas irregularidades se referían al reconocimiento de las organizaciones de productores, a los controles de su funcionamiento y a la existencia de fondos de intervención. Aun cuando la Comisión no había practicado ninguna corrección para las campañas 1992 y 1993, la existencia de las deficiencias denunciadas justifica, a su juicio, la reducción del 10 % propuesta para la campaña de comercialización 1994.

73. Por lo que respecta a la imputación de que se extralimitó en su facultad de apreciación, la Comisión alega que la correc-

ción del 10 % de los gastos declarados correspondientes a los cítricos y a los melocotones y nectarinas está justificada por las irregularidades encontradas y por el riesgo de pérdidas para el FEOGA que se deriva de ellas. En todo caso, las pérdidas para el FEOGA son superiores a la corrección practicada por la Comisión.

74. A la imputación relativa a la supuesta falta de representatividad de los controles, la Comisión replica que los controles que realizó por lo que respecta al sector de los melocotones y las nectarinas en los nomos de Pella e Imathia cubrieron el 95 % de la producción griega de dichos productos, así como el 93,5 % de todos los fondos abonados a la República Helénica. También los controles en el sector de los cítricos —en este caso se controlaron los nomos de Argólida, Arta y Leucada— son representativos, ya que a dicho sector se abonó el 74 % de todos los fondos correspondientes al ejercicio 1994. Según la Comisión, los controles efectuados en el nomo de Pella pusieron de manifiesto que el 48 % de las organizaciones de productores no disponían de las instalaciones técnicas necesarias para la comercialización de la fruta.

75. La Comisión considera que la corrección del 20 % para el nomo de Pella está justificada, ya que en su caso se detectaron irregularidades más graves que en los demás nomos.

76. Por lo que respecta a la alegación de las autoridades helénicas relativa al funcionamiento de las organizaciones de productores, la Comisión alega que no se ha expuesto de manera circunstanciada cuáles fueron las directrices elaboradas para las organizaciones de productores con objeto de mejorar los controles de calidad. Las medidas adoptadas tampoco se referían a las deficiencias comprobadas durante un control efectuado en abril de 1994, en el que se puso de manifiesto que las organizaciones de productores no disponían de un registro de miembros y que era posible afiliarse a ellas incluso después de expirar el plazo para ello, establecido en el artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2602/90.[29] En razón de dichas deficiencias, las autoridades competentes deberían haber denegado el reconocimiento de las referidas organizaciones de productores. Las mejoras evocadas por la República Helénica sólo se acordaron en junio de 1995 y no pudieron producir, por tanto, ningún efecto durante la campaña de comercialización 1994. Las investigaciones efectuadas en el nomo de Pella pusieron de manifiesto, según la Comisión, que el 48 % de las organizaciones de productores no disponían de instalaciones propias ni arrendadas para el acondicionamiento y la comercialización de sus productos.

77. Si bien es cierto que las autoridades helénicas se opusieron a una retirada de naranjas en el nomo de Arta, no consiguie-

29 — Reglamento de la Comisión, de 7 de septiembre de 1990, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a las organizaciones de productores en el sector de los cítricos (DO L 245, p. 13).

ron probar que dicha retirada no se hubiera realizado efectivamente.

5. Apreciación

78. En primer lugar, procede señalar que, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1035/72, modificado por el Reglamento nº 3284/83 —véase el punto 58 *supra*—, los Estados miembros sólo concederán su reconocimiento a las organizaciones de productores cuando éstas ofrezcan una garantía suficiente en cuanto a la duración y a la eficacia de su acción. Con arreglo al artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, entre las funciones de una organización de productores se encuentra, en particular, la de poner a disposición de los productores asociados los medios técnicos adecuados para el acondicionamiento y la comercialización de los productos de que se trate.

79. En el presente caso, el Gobierno helénico no ha conseguido aportar la prueba de que las apreciaciones efectuadas por la Comisión con respecto a la falta de equipamientos técnicos de las organizaciones de productores o de los productores fueran insuficientes. Ahora bien, dado que con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia [30] incumbe al Estado miembro probar detallada y completamente la inexactitud de los cálculos o las comprobaciones de la Comisión y la realidad de sus propias indicaciones y cálculos, la formulación de meras afirmaciones no basta a este respecto. Por el contrario, el Estado miembro debe indicar circunstancias concretas que permitan demostrar, por ejemplo, la existencia de un sistema de control fiable y operativo.

80. El Gobierno helénico tampoco ha aportado la prueba de que las organizaciones de productores reconocidas dispongan del fondo de intervención, exigido por el artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 1035/72, modificado por el Reglamento nº 1154/78, [31] para la financiación de medidas relativas a la retirada de determinados productos.

81. Aun cuando la Comisión no practicó ninguna corrección financiera para las campañas de comercialización 1992 y 1993, esto no significa que no tenga derecho a practicar correcciones para el ejercicio 1994 en razón de las mismas deficiencias del sistema de gestión y control. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre este problema. A este respecto, en su sentencia Italia/Comisión [32] señaló lo siguiente:

«[...] Si la Comisión no procedió a la debida rectificación en un ejercicio anterior,

30 — Véase el punto 22 *supra*.

31 — Véase el punto 59 *supra*.

32 — Sentencia de 6 de octubre de 1993 (C-55/91, Rec. p. I-4813), apartado 67.

sino que toleró las irregularidades por razones de equidad, el Estado miembro interesado no adquiere derecho alguno a exigir la misma actitud para las irregularidades del ejercicio siguiente basándose en el principio de la seguridad jurídica o de la confianza legítima.»

82. Por lo que respecta a la representatividad de los controles efectuados por la Comisión, procede señalar que éstos afectaron, para los nomos de Pella e Imathia, al 95 % de la producción griega de melocotones y nectarinas y al 93,5 % de la totalidad de los pagos compensatorios efectuados. Los controles relativos a los cítricos se refirieron a un total del 74 % de los pagos compensatorios efectuados en este sector para el ejercicio 1994. Por último, en el caso del nomo de Pella la Comisión hubo de constatar que el 48 % de las organizaciones de productores controladas no disponían de los equipamientos técnicos necesarios.

83. En consecuencia, procede considerar, como la Comisión, que las irregularidades detectadas se referían a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al menos a la ejecución de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos. Así pues, había razones para concluir que existía el riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA. Por consiguiente, las correcciones practicadas por la Comisión en el presente caso están justificadas. La remisión del Gobierno helénico a las mejoras introducidas en el sistema no puede modificar esta consideración, ya que dichas mejoras no fueron acordadas hasta junio de 1995 y, por tanto, no pudieron producir ningún efecto durante la campaña de comercialización 1994.

C. *Sector del vino*

84. La Comisión no reconoció, en relación con dicho sector, gastos por un importe total de 629.212.616 GRD. [33] Esta corrección se motiva, por un lado, por las deficiencias del sistema de gestión y control en relación con el abandono definitivo de superficies vitícolas y, por otro, por no haberse alcanzado las cantidades de vino fijadas para la destilación obligatoria.

1. Disposiciones especiales

a) Abandono definitivo de superficies vitícolas

85. El Reglamento (CEE) nº 1442/88 [34] contiene las disposiciones de base sobre la

33 — Concretamente, se trata de gastos no reconocidos por importe del 8,64 % (o 456.768.848 GRD) en el ámbito de arranque de superficies viticolas y por importe de 172.443.768 GRD en el marco de la destilación obligatoria.

34 — Reglamento del Consejo, de 24 de mayo de 1988, sobre la concesión, para las campañas vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, de primas por abandono definitivo de superficies viticolas (DO L 132, p. 3).

concesión de primas por el abandono definitivo de superficies vitícolas durante las campañas vitivinícolas 1988/1989 a 1995/1996. De acuerdo con el tercer considerando de este Reglamento, para fomentar el abandono de las superficies vitícolas es conveniente conceder primas cuyo importe se calculará en función de la productividad de dichas superficies, con objeto de tener en cuenta tanto el coste de la operación de arranque y la pérdida del derecho de replantación como la pérdida de futuras rentas.

86. De conformidad con el artículo 2, apartado 3, el rendimiento por hectárea de las superficies arrancadas se determinará basándose en el rendimiento medio declarado para la explotación del beneficiario y en la comprobación en el propio lugar, antes del arranque, por el organismo competente, de la capacidad de producción del viñedo que se vaya a arrancar.

87. A tenor del artículo 4, apartado 2, la concesión de la prima se supeditará a una declaración escrita en la que el solicitante se comprometa a proceder o a hacer que se proceda, antes del 15 de mayo del año siguiente al de la presentación de la solicitud, al arranque de las vides en las superficies para las cuales se haya solicitado la prima.

88. Mediante el Reglamento (CEE) nº 2729/88,[35] se adoptaron las normas de aplicación del Reglamento nº 1442/88. Entre los objetivos de este Reglamento, en los considerandos cuarto y sexto se indican los siguientes:

«[...] con el fin de garantizar la eficacia y el control del régimen, es indispensable concretar las indicaciones que han de figurar en las solicitudes de concesión de primas así como regular la comprobación de la exactitud de los datos facilitados;»

«[...] antes del pago de la prima [...], es conveniente comprobar la capacidad productiva de las superficies cuyas vides deban arrancarse y verificar que este arranque se haya realizado efectivamente; [...] estas comprobaciones deben ser objeto de una certificación para que el solicitante pueda utilizarlas como prueba de que ha efectuado realmente el arranque [...]»

89. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, tras la recepción de la solicitud de concesión de la prima el organismo competente debe proceder a la comprobación de las indicaciones contenidas en la solicitud, comprobar la capacidad de producción del viñedo que vaya a arrancarse basándose, en particular, en la edad, el estado de conservación y el porcentaje de cepas que falten, valorar el rendimiento por hectárea de esas superficies vitícolas y comunicar al solicitante el importe de la prima que se le haya reconocido tras haber presentado aquél sus observaciones.

90. A tenor del artículo 6, apartado 1, a solicitud del interesado y dentro de los dos

35 — Reglamento de la Comisión, de 31 de agosto de 1988, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento nº 1442/88 (DO L 241, p. 108).

meses siguientes al arranque completo de las vides situadas en las parcelas, el organismo competente comprobará que dicho arranque se haya efectuado realmente y certificará el momento de su realización.

91. En el Reglamento (CEE) nº 2392/86 [36] se recogen las disposiciones relativas al registro vitícola comunitario. [37] De conformidad con el undécimo considerando, el registro vitícola constituye un instrumento de gestión y de control indispensable por las informaciones que contiene.

92. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, el registro vitícola debía establecerse inicialmente a más tardar hasta el 27 de julio de 1992. Posteriormente, este plazo fue prorrogado en algunos Estados miembros hasta el 31 de diciembre de 1996 debido a dificultades técnicas. [38] En el artículo 4, apartado 4, [39] se establece que los Estados miembros que, a 1 de julio de 1995, aún no hayan realizado el registro vitícola o lo hayan hecho parcialmente tienen hasta el 31 de diciembre de 1998 para establecer una base gráfica de referencia que cubrirá el perímetro total de las superficies de viñedo.

36 — Reglamento del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativo al establecimiento del registro vitícola comunitario (DO L 208, p. 1).

37 — Sobre la finalidad de dicho registro vitícola, el segundo considerando tiene el siguiente tenor: «dicho registro es necesario para obtener las informaciones indispensables sobre el potencial y la evolución de la producción para garantizar el buen funcionamiento de la organización común del mercado vitivinícola, y en particular de los regímenes comunitarios de intervención y de plantación así como de las medidas de control».

38 — Reglamento (CE) nº 1549/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 2392/86 (DO L 148, p. 37).

39 — Insertado por el Reglamento nº 1549/95 y modificado por el Reglamento (CE) nº 1596/96 del Consejo, de 30 de julio de 1996, por el que se modifica el Reglamento nº 2392/86 (DO L 206, p. 38).

93. El Reglamento (CEE) nº 2048/89, por el que se establecen las normas generales relativas a los controles en el sector vitivinícola, [40] contiene, en su Título II, medidas de mejora de los controles que deberán efectuar los Estados miembros. Los principios a este respecto se enuncian en el artículo 3:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para mejorar el cumplimiento de la normativa vitivinícola, en especial en los ámbitos particulares que se citan en el Anexo.

2. Los controles en los ámbitos contemplados en el Anexo se realizarán bien sistemáticamente, bien mediante muestreo. En el caso de los controles por muestreo, los Estados miembros garantizarán, por el número, la naturaleza y la frecuencia de los controles, que sean representativos del conjunto de su territorio y que resulten adecuados a la importancia del volumen de los productos vitivinícolas comercializados o de que disponga para su comercialización.

Los Estados miembros se ocuparán de que los organismos competentes dispongan de agentes cuyo número, cualificación y experiencia resulten adecuados para la eficaz

40 — Reglamento del Consejo, de 19 de junio de 1989 (DO L 202, p. 32).

realización de los controles vitivinícolas que se citan en particular en el Anexo.»

b) Destilación obligatoria

94. La destilación obligatoria se introdujo porque se consideró que era la medida más eficaz para reabsorber los excedentes de vino de mesa del mercado.[41] Por ello, el artículo 39, apartado 1, del Reglamento nº 822/87 establece que, cuando para una campaña vitícola el mercado de los vinos de mesa y de los vinos aptos para la obtención de vinos de mesa presente una situación de grave desequilibrio, se decidirá la destilación obligatoria de vino de mesa. A este respecto, corresponde a la Comisión fijar las cantidades que deben entregarse para la destilación obligatoria con objeto de eliminar los excedentes de producción y restablecer así la situación normal del mercado, en particular en lo que se refiere a los niveles de las disponibilidades previsibles de fin de campaña y a los precios. La cantidad total que deba destilarse se reparte a continuación entre las diferentes regiones de producción de la Comunidad, reagrupadas por Estado miembro. A continuación, la cantidad que deba destilarse se reparte entre los diferentes productores de vino de mesa de cada región de producción. A tal fin, los Estados miembros deben comunicar a la Comisión las cantidades de vino de mesa producidas en cada región delimitada. Estas comunicaciones sirven de base para fijar la cantidad total que debe destilarse en la Comunidad.

41 — Véase el cuadragésimo cuarto considerando del Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1).

2. Informe de síntesis

a) Abandono definitivo de superficies vitícolas

95. En el Informe de síntesis, la Comisión señala que, con ocasión de controles efectuados en septiembre de 1995, encontró diversas irregularidades en el sistema de gestión y control del arranque de superficies vitícolas. Dado que en Grecia no existe ni un registro vitícola ni un catastro, no se adoptaron las medidas necesarias para garantizar un adecuado sistema de control de la determinación y la medición de las parcelas. Según el Informe de síntesis, las mediciones de control efectuadas en varias parcelas pusieron de manifiesto, según la Comisión, que las estimaciones de los inspectores griegos sobreestimaban las superficies reales en una media del 10 %. No fue posible obtener explicaciones sobre los métodos de medición utilizados para determinar las superficies. Tal como confirmó *in situ* un inspector griego, con posterioridad al arranque de las viñas no se realizaron mediciones. Además, se detectaron discrepancias entre la declaración de producción y los rendimientos reconocidos. Según la Comisión, las disposiciones pertinentes no establecen que para la determinación del rendimiento pueda tenerse en cuenta la media de una región, sino que debe considerarse cada parcela arrancada de que se trate. También los controles efectuados *in situ* pusieron de manifiesto que los viñedos no habían sido arrancados conforme a las disposiciones comunitarias. Asimismo, consta que los controles posteriores al arranque de las viñas sólo se efectuaron después de transcurrido el plazo establecido al efecto. En consecuencia, la

Comisión considera que en este caso está justificada una corrección por importe del 8,64 % de los gastos.

b) Destilación obligatoria

96. La base para proceder a una corrección en este sector tiene su origen en la liquidación de las cuentas correspondientes a 1991, en la que se puso de manifiesto que varios Estados miembros (incluida la República Helénica) habían incumplido sus obligaciones de destilación obligatoria y habían infravalorado sistemáticamente las existencias de fin de campaña. Ello tuvo por efecto que la destilación obligatoria afectara a un volumen insuficiente, lo que perjudicó al funcionamiento de la organización común del mercado vitivinícola e hizo aumentar los costes del almacenamiento privado.

97. A efectos de la destilación obligatoria, la Comisión partió inicialmente de la base de la existencia de un déficit de 153.000 hectolitros. En el marco del procedimiento de conciliación promovido por las autoridades helénicas, la Comisión recitificó esta cantidad a la luz de los documentos aportados por las autoridades helénicas y, en lo sucesivo, se basó en un déficit de 135.569 hectolitros.

3. Alegaciones de la demandante

a) Abandono definitivo de superficies vitícolas

98. En opinión de la República Helénica, la corrección del 8,64 % practicada no está justificada, ya que el sistema de control y verificación era eficaz y fiable. Los controles *in situ*, referidos, según asegura, al 100 % de las solicitudes presentadas, fueron encomendados a peritos agrónomos especializados y efectuados tanto antes como después del arranque de las viñas.

99. Los controles efectuados antes del arranque se referían a la superficie, la productividad y los rendimientos de las diferentes parcelas. Tanto los resultados de estos controles como los datos contenidos en las solicitudes fueron publicados. El sistema griego contempla un proceso de verificación en dos fases de los datos y los resultados de los controles. Una vez efectuado el arranque de las viñas, se lleva a cabo un nuevo control *in situ* que comprende una nueva medición de las superficies, con ocasión del cual se comparan los datos obtenidos de la misma con los datos anteriores.

100. Por lo que respecta a la identificación y medición de las superficies, el Gobierno

helénico alega que el sistema existente obliga al solicitante a indicar si explota por sí solo una parcela o lo hace conjuntamente con otros productores, o si dicha parcela se encuentra en régimen de aparcería. De este modo, las autoridades competentes pueden determinar en cualquier momento quién es el propietario de una parcela. Los problemas con que se encontró la Comisión en relación con la medición de las superficies se deben a que en la República Helénica no existen títulos de propiedad bien definidos. Los títulos existentes no van acompañados de planos topográficos y las indicaciones relativas a las superficies de las parcelas están estimadas en la unidad de medida stremma. Las inexactitudes en las mediciones criticadas en el caso del nomo de Achaïa pueden explicarse, según el Gobierno helénico, por el hecho de que en su caso se trata de grandes superficies cuyos límites no pudieron determinarse con precisión, de modo que las mediciones se efectuaron con una cinta métrica y no con instrumentos topográficos.

101. Por lo que respecta a las discrepancias indicadas entre la declaración de producción y el rendimiento, se alega que el rendimiento medio de una parcela se calcula con mayor precisión teniendo en cuenta la edad de las viñas, la fructificación, el vigor de las viñas y las posibilidades de irrigación. Por último, para el cálculo de los pagos compensatorios se compara el rendimiento de una parcela con el rendimiento de los años anteriores. El Gobierno helénico señala, asimismo, que las declaraciones de cosecha no se utilizan para estimar el rendimiento máximo de una parcela con objeto de calcular los pagos compensatorios.

102. Además, el Gobierno helénico alega que los controles practicados son suficientes, toda vez que entre 1993 y 1994 fueron reforzados por recomendación de los servicios del FEOGA.

103. La corrección practicada por la Comisión en el marco de la liquidación de las cuentas correspondientes a 1994 también suscita objeciones por el hecho de considerar asimismo las campañas de comercialización 1992/1993 y 1994/1995.

104. Por último, se alega, con carácter subsidiario, que una corrección del 8,64 % es arbitraria e injustificada, ya que las indicaciones relativas a las superficies para las que se concedieron pagos compensatorios tan sólo excedieron en el 3,38 % las superficies efectivamente arrancadas.

b) Destilación obligatoria

105. En opinión del Gobierno helénico, no existe ninguna base jurídica para la aplica-

ción de una corrección financiera en el ámbito de la destilación obligatoria. Según afirma, las disposiciones jurídicas pertinentes no obligan al Estado miembro a destilar una determinada cantidad de vino, sino que el destinatario de las normas es el respectivo productor. Un Estado miembro no puede obligar a los productores a destilar una determinada parte de su producción, ya que ello constituiría una violación del principio de libertad económica. Además, en el presente caso el FEOGA no sufrió ningún perjuicio, ya que no se pagó ninguna ayuda ilegal. En apoyo de esta alegación, el Gobierno helénico señala que ninguno de los productores que participó en la destilación obligatoria recibió ayudas al almacenamiento privado.

4. Alegaciones de la demandada

a) Abandono definitivo de superficies vitícolas

106. La Comisión señala, por un lado, que las deficiencias del sistema de control del abandono definitivo de superficies vitícolas ya se conocían desde las liquidaciones de las cuentas correspondientes a 1992 y 1993. Las observaciones formuladas por la República Helénica no consiguen disipar las dudas que alberga la Comisión sobre la existencia de un sistema eficaz de reconocimiento y determinación de las superficies. Con ocasión de los controles llevados a cabo por la Comisión, se comprobó que los inspectores nacionales no estaban en condiciones ni de determinar las superficies con base en datos objetivos ni de establecer las relaciones de propiedad sobre las parcelas.

107. Por otro lado, la Comisión señala que para los ejercicios 1992 y 1993 se propusieron correcciones financieras del 2 %. Con ocasión de los controles efectuados para el ejercicio 1994, se comprobó que, a pesar de las deficiencias puestas de manifiesto, los inspectores nacionales no habían detectado ninguna irregularidad. Sin embargo, en los nomos de Achaïa y de Iraklio la Comisión hubo de constatar que existían dificultades en la localización de las parcelas, su medición y la determinación de los rendimientos. Además, no existía ningún control que permitiera verificar la buena ejecución del arranque de las viñas. Según la Comisión, se observaron grandes diferencias entre las superficies para las que se reconocieron ayudas y las superficies efectivamente arrancadas. Por añadidura, los documentos relativos al abandono definitivo de superficies vitícolas eran incompletos. Las autoridades nacionales no practicaron ninguna reducción de las ayudas abonadas, a pesar de que el arranque no se produjo dentro del plazo establecido al efecto.

108. En consecuencia, la Comisión se planteó inicialmente una corrección del 17 %

para el ejercicio 1993/1994. Debido a la información transmitida posteriormente por las autoridades helénicas, la Comisión aplicó finalmente una corrección del 8,64 %.

b) Destilación obligatoria

109. En opinión de la Comisión, del cuadragésimo séptimo considerando del Reglamento nº 822/87 se desprende que los Estados miembros son responsables del control y la ejecución de la destilación obligatoria. Estima que los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para que los productores destinen a la destilación las cantidades requeridas. A tal efecto, el Estado miembro debe efectuar los controles necesarios para alcanzar en su territorio el objetivo general del Reglamento. Sin embargo, los controles efectuados *in situ* pusieron de manifiesto que las autoridades helénicas no estaban en condiciones de presentar un registro en el que figuraran los productores controlados o aquellos productores que no habían destinado a la destilación obligatoria todas las cantidades requeridas.

110. Por lo que respecta a la existencia de un perjuicio para el FEOGA, la Comisión observa que, teniendo en cuenta que no se destinó a la destilación obligatoria una determinada cantidad de vinos de mesa, procede considerar que se produjo un aumento de los gastos de almacenamiento privado durante la siguiente campaña de comercialización.

5. Apreciación

a) Abandono definitivo de superficies vitícolas

111. De conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 1442/88, el organismo nacional competente debe determinar la capacidad de producción de las superficies arrancadas y comprobar si las superficies han sido efectivamente arrancadas. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 2729/88, el organismo competente debe comprobar asimismo, tras el arranque completo de las vides situadas en las parcelas, que dicho arranque se haya efectuado realmente y certificar el momento de su realización.

112. Con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2048/89, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para mejorar el control del cumplimiento de la normativa vitivinícola.

113. Con ocasión de los controles que efectuó, la Comisión comprobó que existían dificultades en la identificación, la medición y la determinación de los rendimientos de las distintas parcelas. Además,

se puso de manifiesto la existencia de diferencias entre las superficies declaradas a efectos del arranque de viñas y las superficies efectivamente arrancadas. En particular, se comprobó que tampoco se disponía de los equipamientos técnicos necesarios para ello.

114. Las alegaciones formuladas por el Gobierno helénico no han conseguido acreditar la inexactitud de las comprobaciones de la Comisión, al no haber demostrado ni detallada ni completamente la realidad de sus propias indicaciones y cálculos. El Gobierno helénico no ha podido indicar ninguna circunstancia concreta que permita demostrar la existencia de un sistema de control fiable y operativo. Por lo que respecta al porcentaje de la corrección practicada por la Comisión el Gobierno helénico tampoco ha conseguido acreditar la inexactitud de su cálculo.

115. Así pues, procede desestimar las alegaciones del Gobierno helénico basadas en tales argumentos.

b) Destilación obligatoria

116. Con arreglo al Reglamento nº 822/87, el control de la aplicación de la destilación obligatoria corresponde a los Estados miembros. Según jurisprudencia de este Tribunal,[42] los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control.

117. Ahora bien, dado que no se discute que no se respetó la cantidad destinada a la destilación obligatoria fijada por la Comisión con arreglo al artículo 39 del Reglamento nº 822/87, procede considerar que la República Helénica infringió el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, en relación con el artículo 5 del Tratado CE.

118. La Comisión sólo pudo calcular los posibles riesgos para el FEOGA basándose en las cantidades de vino que quedaron en existencias. Si bien es cierto que no existe una relación directa entre las cantidades de vino almacenadas y las cantidades no destiladas, no lo es menos que sería sumamente difícil encontrar otra base de cálculo.[43] Además, el Gobierno helénico no ha conseguido aportar la prueba de la existencia de errores de cálculo concretos.

119. En consecuencia, procede desestimar las imputaciones formuladas a este respecto por el Gobierno helénico.

42 — Véase el punto 20 *supra*.

43 — A este respecto, véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión (C-253/97, Rec. p. I-7529), apartado 96.

V. Costas

120. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó que se condenara en costas a la República Helénica y por haberse desestimado los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

VI. Conclusión

121. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a la República Helénica.