CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED presentadas el 14 de octubre de 2004 [1]

I. Introducción

1. En el presente asunto, la República Helénica solicita la anulación de la Decisión 2002/881/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2002, 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). [2] Este recurso tiene por objeto la negativa de la Comisión a reembolsar a la República Helénica un total de 36.761.035,91 euros.

II. Marco jurídico

2. El marco jurídico que rige la financiación de la política agrícola común y la liquidación de cuentas del FEOGA ha sido examinado ya en repetidas ocasiones de modo exhaustivo en diversas conclusiones y sentencias. Para una amplia exposición de este marco jurídico me remito, entre otras, a las conclusiones del Abogado General Jacobs de 22 de enero de 2004 y a la sentencia Alemania/Comisión. [3]

III. Antecedentes de hecho

3. En virtud de la Decisión 2002/881, la Comisión rechazó que el Fondo corriera con determinados gastos de los Estados miembros. Como se desprende del artículo 1 y del anexo de la Decisión 2002/881, por lo que atañe a la República Helénica, se negó a aceptar la financiación de los siguientes gastos:

— 2.438.896,91 euros respecto al sector de frutas y hortalizas para los ejercicios financieros 1997/2001,

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 306, p. 26.

3 — Conclusiones del Abogado General Jacobs de 22 de enero de 2004 que precedieron a la sentencia de 9 de septiembre de 2004, Grecia/Comisión (C-332/01, Rec. p. I-7699), puntos 4 a 9 y 18 a 22, y sentencia de 4 de marzo de 2004, Alemania/Comisión (C-344/01, Rec. p. I-2081), apartados 2 a 14.

— 11.352.868 euros respecto a las primas por animales para los ejercicios financieros 1999/2001,

— 22.969.271 euros respecto a las primas por animales para los ejercicios financieros 1998/1999.

4. Mediante recurso presentado el 3 de enero de 2003 en la Secretaría, la República Helénica solicitó con arreglo al artículo 230 CE, apartado 1, la anulación o la modificación de la Decisión impugnada, en la medida en que tiene por objeto las correcciones aplicadas en relación con las ayudas al sector de frutas y hortalizas y las correcciones a tanto alzado con respecto a las primas por animales.

IV. Ayudas en el sector de frutas y hortalizas

A. *Hechos y procedimiento administrativo previo*

5. En una inspección efectuada en Grecia del 23 al 26 de febrero y del 22 al 24 de marzo de 1999, la Comisión observó deficiencias e importantes carencias en la gestión y control de las ayudas en el sector de los cítricos, principalmente en relación con los siguientes aspectos:

— Las organizaciones de productores habían retenido el 3 % de la ayuda abonada.

— Los beneficiarios habían cobrado las ayudas mediante cheque.

— La organización de productores «Dalamanares» no había pagado a todos los miembros las ayudas correspondientes al ejercicio 1997/1998.

— Se había controlado de modo deficiente la entrega de determinados cítricos.

— No se habían conservado ciertos documentos relativos a las cantidades de mercancías entregadas (los denominados «certificados de pesado»).

6. Mediante escrito de 24 de octubre de 2001, los servicios de la Comisión notificaron a las autoridades helénicas su intención de aplicar una corrección financiera:

a) del 3 % de las ayudas a la transformación de naranjas para los ejercicios 1997 a 2000, porque se había practicado una retención del 3 % sobre las ayudas que debían pagarse a los beneficiarios,

b) del 2 % de las solicitudes de la República Helénica relativas a los ejercicios 1997 a 1999, porque ésta había efectuado los controles de forma deficiente.

7. Mediante escrito de 18 de diciembre de 2001, las autoridades helénicas recurrieron al órgano de conciliación.

8. En su informe final de 17 de abril de 2002, el órgano de conciliación consideró que no era posible aproximar los puntos de vista de las dos partes en el plazo concedido a tal efecto.

Retención del 3 %

9. El Gobierno helénico solicita la anulación de la Decisión 2002/881 en la medida en que la cantidad de 1.815.511,16 euros queda excluida de la financiación por el Fondo. Esta cantidad equivale a una corrección del 3 % de las ayudas solicitadas para la transformación de naranjas de septiembre de 1997 a diciembre de 2000. Del informe de síntesis se desprende que la Comisión impuso dicha corrección porque el Gobierno helénico había tardado hasta el 1 de enero de 2001 en poner fin a las retenciones del 3 % de la ayuda practicadas por las organizaciones de productores en concepto de primas de seguro.

10. El Gobierno helénico formula esencialmente las siguientes alegaciones. En primer lugar, señala que las retenciones del 3 % en concepto de primas no constituyen sino un fenómeno aislado debido a que algunas autoridades fiscales locales habían interpretado erróneamente la Directiva. En segundo lugar, afirma que adoptó diversas medidas para informar a los interesados de la prohibición de practicar retenciones.

11. Con carácter subsidiario, el Gobierno helénico añade que el período sobre el cual se extiende la corrección no puede exceder de marzo de 1999, dado que la Comisión no aportó pruebas respecto al período subsiguiente.

B. *Apreciación*

12. En mi opinión, estas alegaciones del Gobierno helénico carecen de relevancia.

13. Este Gobierno no niega que determinadas organizaciones de productores retuvieron el 3 % de la ayuda en concepto de prima de seguro. Esto infringe el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1169/97. [4] En cambio, sí discute el alcance de esta práctica. Sin embargo, como ha observado acertadamente la Comisión, las resoluciones de carácter general adoptadas por el Gobierno helénico respecto a las retenciones apuntan a que su alcance era mayor. Si sólo se hubiera tratado de un caso aislado, habría resultado suficiente que dicho Gobierno emprendiera una acción dirigida contra las autoridades fiscales locales en cuestión. El referido Gobierno tampoco ha aportado datos que demuestren lo contrario respecto al alcance. De las resoluciones generales en que se apoya no resulta que la práctica de aplicar retenciones haya cesado efectivamente o que se hayan reembolsado las sumas retenidas.

14. Por lo que atañe a la alegación del Gobierno helénico de que se puso fin a la práctica de las retenciones a finales de marzo de 1999, es preciso señalar que del informe de síntesis se desprende que la inspección efectuada por el Tribunal de Cuentas en marzo de 2000 indica lo contrario.

15. Por consiguiente, opino que la demandante no ha demostrado que la Comisión incurriera en un error de Derecho al imponer una corrección del 3 % para las ayudas concedidas al sector de las frutas y hortalizas.

Retención del 2 %

16. El Gobierno helénico solicita la anulación de la Decisión 2002/881 en la medida en que la cantidad de 623.385,75 euros queda excluida de la financiación por el Fondo. Esta cantidad equivale a una corrección a tanto alzado del 2 % de la ayuda abonada en los ejercicios 1997/1998 y 1998/1999.

17. El Gobierno helénico formula esencialmente las siguientes alegaciones. En primer lugar, sostiene que el pago de la ayuda mediante cheque no implica para el FEOGA

4 — Reglamento de la Comisión, de 26 de junio de 1997, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 2202/96 del Consejo por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos (DO L 169, p. 15).

ningún peligro directo o indirecto de perjuicio económico. Invoca el anexo del Reglamento (CE) nº 1663/95 [5] que prevé la posibilidad de pagar mediante cheque. En segundo lugar, afirma que la falta de pago de la ayuda tiene poca relevancia al haber afectado sólo a cuatro productores. En tercer lugar, le sorprende el hecho de que la Comisión basara su decisión de imponer correcciones, entre otras cosas, en su sospecha de que se hubieran producido irregularidades en la aceptación de las remesas. Por último, señala que la normativa comunitaria no ordena la conservación de los certificados de pesado.

C. *Apreciación*

18. Considero que no pueden acogerse las dos primeras alegaciones del Gobierno helénico.

19. En esencia, la demandante no niega las comprobaciones de la Comisión con respecto a los pagos que se efectuaron mediante cheque, ni la constatación de que la ayuda para el ejercicio 1997/1998 no se abonó a todos los miembros de la organización de productores «Dalamanares».

20. Como señala la Comisión, la finalidad del artículo 15, apartado 2, del Reglamento nº 1169/97 es garantizar que efectivamente se abone al beneficiario el importe de la ayuda que procede pagar y al que aquél tiene derecho. Es preciso cumplir esta disposición al pie de la letra, dado que pretende combatir el fraude y los abusos. Por consiguiente, el hecho de infringir esa norma no puede encontrar justificación alguna en el posible alcance de la propia infracción.

21. En cambio, opino que la tercera y la cuarta alegación del Gobierno helénico son más sólidas.

22. En su tercera alegación, este Gobierno plantea con carácter principal la cuestión de si el de que se presenten algunos casos aislados permite a la Comisión llegar a una conclusión de alcance, según la cual no existe un sistema fiable y operacional de control.

23. Según reiterada jurisprudencia, cuando la Comisión se niega a declarar a cargo del FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones de la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, le corresponde probar la existencia de esas infracciones. [6] En otras palabras, la

5 — Reglamento de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA (DO L 158, p. 6).

6 — Véanse, en particular, las sentencias de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. p. I-347), apartado 19; de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. p. I-4813), apartado 13, y de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión (C-253/97, Rec. p. I-7529), apartado 6.

Comisión está obligada a justificar su decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles realizados por el Estado miembro interesado. [7]

24. No obstante, la Comisión no tiene la obligación de demostrar de manera exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por las administraciones nacionales ni la irregularidad de las cifras que éstas han remitido, sino que debe aportar un elemento de prueba de las dudas serias y razonables que alberga acerca de dichos controles o de dichas cifras. [8]

25. Incumbe entonces, en un momento ulterior, al Estado miembro interesado demostrar que sí se reúnen los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión. [9] Dicho de otro modo, ese Estado no puede invalidar las comprobaciones de la Comisión sin apoyar sus propias alegaciones en elementos que demuestren la existencia de un sistema fiable y operacional de control. Si no logra acreditar 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. [10]

26. 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 la mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar de manera detallada y completa que efectivamente se realizaron los controles necesarios y que sus cifras son correctas y, en su caso, las afirmaciones de la Comisión inexactas. [11]

27. Como se deduce de la jurisprudencia antes citada, para acreditar las irregularidades la Comisión no está obligada a probarlas de forma exhaustiva, pero sí debe aportar un conjunto de hechos que apunten todos en la misma dirección y que demuestren las dudas serias y razonables que alberga acerca de los

7 — Véanse, en particular, las sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 23; de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión (C-278/98, Rec. p. I-1501), apartado 39, y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión (C-349/97, Rec. p. I-3851), apartado 46.

8 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartado 17; de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, Rec. p. I-35), apartado 35; de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión (C-28/94, Rec. p. I-1973), apartado 40; de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 7, apartado 40; de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión (C-263/98, Rec. p. I-6063), apartado 36, y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, citada en la nota 7, apartado 47.

9 — Véanse, en particular, las sentencias de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 14; de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 8, apartado 16, y de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión, citada en la nota 8, apartado 36.

10 — Véanse las sentencias de 28 de octubre de 1999, Italia/Comisión, citada en la nota 6, apartado 7, y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, citada en la nota 7, apartado 48.

11 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 8, apartado 17; de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, citada en la nota 8, apartado 35; de 18 de marzo de 1999, Italia/Comisión (C-59/97, Rec. p. I-1683), apartado 55; de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 7, apartado 41; de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión, citada en la nota 8, apartado 37; de 24 de enero de 2002, Francia/Comisión (C-118/99, Rec. p. I-747), apartado 37, y de 8 de mayo de 2003, España/Comisión, citada en la nota 7, apartado 49.

controles. Estos hechos deben guardar tal relación entre sí que resulte aceptable concluir que se cometieron irregularidades.

28. Por consiguiente, si la Comisión consigue aportar datos de hecho que indiquen una negligencia sistemática en los controles de las medidas financiadas por el FEOGA, le corresponde al Estado miembro probar la inexactitud de las comprobaciones de la Comisión.

29. En el caso de autos, para demostrar sus dudas serias y razonables sobre los controles, la Comisión se basa en los siguientes hechos. En primer lugar, en la temporada de que se trata sólo se rechazaron dos remesas de fruta entregada, con la particularidad de que la segunda remesa se rechazó justo en el momento en que algunos auditores de la Comisión estaban presentes. En segundo lugar, unos representantes de las autoridades helénicas comentaron a los auditores de la Comisión durante el control efectuado sobre el terreno que con respecto a la fruta aplastada y podrida se admitía un margen de tolerancia del 5 % y 1 %, respectivamente.

30. De tales hechos no se deduce que los controles efectuados por el Estado miembro en cuestión no fueran exhaustivos y completos. No hay indicios de que se cometiera irregularidad alguna. En otras palabras, no cabe construir una prueba suficiente sobre la base de unos determinados hechos que ni siquiera considerados en su conjunto demuestran que los controles de las medidas financiadas por el FEOGA fueran sistemáticamente deficientes. En estas circunstancias, el Estado miembro, en este caso el Gobierno helénico, no debe probar la inexactitud de las comprobaciones de la Comisión.

31. La Comisión tampoco ha motivado por qué cree sumamente improbable que sólo dos remesas fueran rechazadas. Del mismo modo, no ha formulado otras alegaciones sobre sus sospechas de las irregularidades cometidas.

32. Por consiguiente, la Comisión ha incumplido su obligación de aportar una prueba que demuestre las dudas serias y razonables que alberga sobre los controles y con ello ha infringido las normas sobre la prueba en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA.

33. En su cuarta alegación, el Gobierno helénico niega que exista un deber de conservar los certificados de pesado.

34. Del informe de síntesis y del escrito de contestación de la Comisión resulta que la inmensa mayoría de las empresas de transformación no había conservado los certificados de pesado en la temporada 1997/1998.

Según los servicios de la Comisión, este documento mejora el control de las cantidades entregadas. La Comisión sostiene que, a la luz de las dudas al respecto, los certificados de pesado podrían haber constituido una ayuda de utilidad para verificar la fiabilidad de los controles.

35. Sin embargo, una determinada operación no pasa a ser obligatoria por el mero hecho de que podría haber simplificado la evaluación de los controles efectuados. Ninguna norma comunitaria o nacional prevé explícitamente el deber de conservar los certificados de pesado. La Comisión tampoco ha invocado disposiciones comunitarias de las que se pueda deducir implícitamente tal obligación. En consecuencia, no puede sostener que debieran haberse conservado los certificados de pesado. Del mismo modo, el incumplimiento de este supuesto deber de conservación no permite concluir nada respecto a la adecuación de los controles realizados.

36. Asimismo, la Comisión no ha logrado demostrar que la conservación de los certificados de pesado resulte imprescindible para verificar las cantidades de fruta entregadas. No explica cuál es, en su opinión, el valor añadido de estos documentos con respecto a los certificados de entrega que, con arreglo al artículo 10, apartado 2, en relación con el artículo 18, apartado 3, letra a), del Reglamento nº 1169/97, deben expedirse con la indicación, entre otras cosas, del peso bruto y neto de los lotes entregados.

37. Por consiguiente, también considero fundada esta alegación del Gobierno helénico.

38. Según el informe de síntesis, el 2 % de las solicitudes de financiación comunitaria ha quedado excluido debido a la deficiencia con la que el Gobierno helénico efectuó los controles. Teniendo en cuenta que no cabe sostener tal deficiencia con respecto a dos puntos, procede anular la Decisión 2002/881 en la medida en que el 2 % de las solicitudes para los ejercicios 1997 a 1999 ha quedado excluido de la financiación comunitaria, puesto que la motivación resulta insuficiente.

V. Régimen de primas por bovinos

A. *Hechos y procedimiento administrativo previo*

39. En una inspección efectuada en Grecia del 10 al 14 de abril de 2000, la Comisión observó graves irregularidades en la gestión y control del régimen de primas por bovinos, a saber:

— Las autoridades públicas departamentales no tenían conocimientos suficientes

de las modificaciones introducidas en las disposiciones para la aplicación del sistema integrado de gestión y control (SIGC).

— La base de datos no estaba finalizada ni era operacional. [12]

— Los registros de los rebaños de bovinos eran deficientes.

— Numerosos animales jóvenes no habían sido marcados y varios nacimientos no estaban registrados.

— No se habían expedido pasaportes para bovinos.

40. En un segundo control efectuado por los servicios de la Comisión, se constataron, además, las siguientes irregularidades:

— El mismo funcionario encargado del control administrativo de las solicitudes de ayuda era quien seleccionaba a los solicitantes para un control sobre el terreno y quien posteriormente llevaba a cabo dicho control.

— Los distintos servicios cooperaban entre sí de modo insuficiente.

— No se controlaba a las cooperativas.

— No se había realizado un análisis de riesgos de forma adecuada.

— Los datos estadísticos de los controles y de las sanciones eran incorrectos y diferían de las cifras proporcionadas por las provincias inspeccionadas.

41. El Gobierno helénico solicita la anulación de la Decisión 2002/881 en la medida en que la cantidad de 11.352.868 euros queda excluida de la financiación del Fondo. Esta cantidad equivale a una corrección a tanto alzado del 10 % de las cantidades solicitadas para las primas por vaca nodriza, las primas especiales por bovinos machos y las primas de extensión para los ejercicios 1998 y 1999. Del informe de síntesis se desprende que la

12 — No se habían efectuado controles cruzados electrónicos de los números de identificación de los bovinos.

Comisión impuso esta corrección por haber observado numerosas irregularidades en la gestión y control del régimen de primas por bovinos. Las alegaciones formuladas por el Gobierno helénico en relación con la corrección a tanto alzado del 10 % se dividen en tres partes.

Alegaciones respecto a la primera parte

42. La República Helénica formula esencialmente las siguientes alegaciones. En primer lugar, enumera las diversas medidas adoptadas para informar a los interesados de las disposiciones de aplicación. En segundo lugar, si bien es cierto que todavía no se había empezado a emplear la base de datos, por lo que no pudieron efectuarse los controles cruzados electrónicos de los números de identificación de los bovinos, no es menos cierto que los registros de explotación manuscritos contenían los datos necesarios para registrar cualquier bovino en la base de datos. Dichos registros se ajustan a la Directiva 92/102/CEE. [13] En tercer lugar, los animales jóvenes que no habían sido marcados ni siquiera representaban un 5 %. Por último, es verdad que los pasaportes se expidieron de forma manuscrita pero se trataba de documentos oficiales que contenían toda la documentación exigida por el Reglamento (CE) nº 2629/97. [14]

43. Además, el Gobierno helénico añade a estas alegaciones que si bien los reglamentos comunitarios imponen la creación del SIGC y del sistema de identificación y registro de los bovinos antes del 1 de enero de 1997, su aplicación real, su pleno desarrollo y su funcionamiento inmediato y a escala nacional resultan más difíciles debido a la situación particular de Grecia, es decir, al predominio de zonas montañosas y a que los ganaderos viven lejos de los centros urbanos, por lo que se requiere más tiempo para la formación y la instrucción de los ganaderos con vistas a la aplicación de los procedimientos previstos por el SIGC.

B. *Apreciación*

44. Las alegaciones del Gobierno helénico no me convencen.

13 — Directiva del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales (DO L 355, p. 32).

14 — Reglamento de la Comisión, de 29 de diciembre de 1997, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo en lo que respecta a las marcas auriculares, los registros de las explotaciones y los pasaportes en el marco del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina (DO L 354, p. 19).

45. Como señala acertadamente la Comisión en su escrito de contestación, tan sólo dos y cuatro meses después de la entrada en vigor de los reglamentos se enviaron a los inspectores las circulares que contenían instrucciones detalladas sobre las modificaciones introducidas en materia de los procedimientos que debían seguirse al efectuar los controles. La observación del Gobierno helénico de que la información imprescindible ya se les había proporcionado a los inspectores en un seminario celebrado antes de la fecha de entrada en vigor me parece poco probable y, además, no puede, por sí misma, constituir una garantía de que los controles se realizaron efectivamente con arreglo a los nuevos reglamentos.

46. El Gobierno helénico tampoco cumplió las obligaciones derivadas del Reglamento (CE) nº 820/97.[15] Como ha subrayado la Comisión, todavía no se había empezado a utilizar la base de datos y el sistema de registro de bovinos no se ajustaba al Reglamento nº 820/97. Del mismo modo, los registros de bovinos y los pasaportes expedidos no reunían los requisitos exigidos. Tampoco todos los animales tenían una marca auricular en los veinte días siguientes a su nacimiento.

47. Las normas derivadas, *inter alia,* del Reglamento nº 820/97 se adoptaron para ser cumplidas. Las disposiciones del referido Reglamento deben interpretarse y cumplirse de forma estricta. Entre otras cosas, pretenden perfeccionar la rastreabilidad de los animales de modo que se pueda proteger mejor la salud de las personas y de los animales en caso de que brote alguna enfermedad. Por consiguiente, no cabe justificar eventualmente el incumplimiento de tales disposiciones por la adopción efectiva de otras medidas. En razón de las consideraciones expuestas, deben desestimarse las alegaciones de la República Helénica.

Alegaciones respecto a la segunda parte

48. El Gobierno helénico formula esencialmente las siguientes alegaciones. En primer lugar, explica que los inspectores que llevan a cabo los controles administrativos y los análisis de riesgos son diferentes de los que realizan los controles sobre el terreno. En segundo lugar, es cierto que hasta 1999 no fue posible que se intercambiaran los informes de los controles entre las direcciones del desarrollo rural y las direcciones veterinarias, pero desde 2000 este intercambio funciona mejor. Además, los distintos servicios redactaron juntos una circular. En tercer lugar, tampoco faltó la supervisión. Es verdad que las solicitudes de ayuda se confían a las asociaciones de las cooperativas agrarias, pero ello ocurre siempre bajo la supervisión y vigilancia estrictas de las unidades departamentales encargadas de las intervenciones y subvenciones. En cuarto lugar, la República Helénica admite que el análisis de riesgos no está informatizado, pero sostiene que el análisis efectuado manualmente se ajustó a

15 — Reglamento del Consejo, de 21 de abril de 1997, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno (DO L 117, p. 1).

los criterios establecidos en el Reglamento (CEE) nº 3887/92 [16] y en la normativa nacional. En la vista, ha subrayado que si bien existían efectivamente algunos problemas técnicos en relación con los datos estadísticos, las cifras totales eran correctas.

C. *Apreciación*

49. A mi juicio, no es posible acoger las alegaciones del Gobierno helénico.

50. De los informes de los servicios de la Comisión resulta claramente que, por falta de personal en los *nomoi* de Tesalónica y de Larisa, se había encargado a una sola persona con diversas tareas para llevar a cabo los controles. El Gobierno helénico no ha demostrado lo contrario ni ha aportado pruebas que lo pongan de manifiesto.

51. Tampoco existe prueba alguna de la colaboración entre los distintos servicios. El hecho de que los servicios redactaran una circular no constituye en sí una garantía de que colaboran en la medida requerida, sobre todo si se tiene en cuenta que el propio Gobierno helénico ha afirmado que hasta 1999 los servicios no pudieron intercambiarse los informes de los controles. Además, dicho Gobierno no ha logrado aportar pruebas de que se supervise efectivamente a las asociaciones de cooperativas agrarias. Como la Comisión ha puesto de relieve en sus escritos, el órgano helénico que en última instancia responde ante el FEOGA y que está encargado de controlar y verificar toda la información relacionada con las solicitudes, no ha logrado aportar datos que demuestren que estas últimas hayan sido controladas.

52. Las autoridades helénicas han confirmado que los análisis de riesgos se efectuaron deficientemente. En su escrito de contestación, la Comisión sostiene que ello se podría haber remediado en parte mediante el control sobre el terreno del 100 % de las solicitudes de ayuda. Dado que en 1998 se consiguió apenas un porcentaje del 65 % y en 1999 del 75 %, procede concluir que el Gobierno helénico no consiguió remediar la deficiencia.

53. Comparto la opinión de la Comisión de que la afirmación del Gobierno helénico sobre los datos estadísticos incorrectos resulta difícil de comprender. En efecto, este Gobierno no aclara en absoluto cómo controla, verifica y elimina los errores encontrados en tales datos. La inexistencia de cifras fiables con respecto a los controles implica un elevado riesgo de perjuicios para el presupuesto comunitario.

16 — Reglamento 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).

54. A la vista de las consideraciones anteriores, procede concluir que no pueden acogerse las alegaciones del Gobierno helénico.

Alegaciones respecto a la tercera parte

55. El Gobierno helénico formula esencialmente las siguientes alegaciones. Reprocha a la Comisión que no haya tenido en cuenta en su apreciación las directrices derivadas del documento nº VI/5330/97 de 23 de diciembre de 1997. La Comisión no puede proceder a una corrección a tanto alzado más que en los casos en que un Estado miembro haya incurrido en una deficiencia significativa en la aplicación de las normas comunitarias y ello exponga al FEOGA a un riesgo real de pérdidas. A juicio del Gobierno helénico, esta interpretación se ve corroborada por el tenor del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) nº 729/70, [17] en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95. [18]

56. Con carácter subsidiario, el Gobierno helénico afirma que el índice de la corrección financiera en cuestión es desproporcionado en relación con la gravedad de las irregularidades comprobadas. Estima que todas las acusaciones de la Comisión se refieren a los controles auxiliares descritos en el documento nº VI/5330/97. Incluso en el supuesto de que los controles fundamentales no se hubieran realizado de forma totalmente correcta, no resultaría justificado aplicar una corrección del 10 % o del 5 %, porque las verificaciones sobre el terreno efectuadas por la Comisión no proporcionaron indicio alguno de la existencia de un alto riesgo de pérdidas para el Fondo. Por consiguiente, las correcciones propuestas deben ser anuladas o reducidas al 2 %.

D. *Apreciación*

57. Las directrices en materia de correcciones a tanto alzado se hallan formuladas en el documento nº VI/5330/97. El tipo de corrección aplicado depende de la importancia de las deficiencias detectadas en la ejecución de los controles. La Comisión distingue dos tipos de controles, a saber:

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

17 — Reglamento 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).

18 — Reglamento del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 125, p. 1).

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

58. Con arreglo al documento nº VI/5330/97, la Comisión aplica los siguientes tipos de corrección a tanto alzado: cuando uno o más controles fundamentales no se apliquen o se apliquen de forma tan deficiente o infrecuente que resulten ineficaces para determinar la subvencionabilidad de la solicitud o prevenir la irregularidad, está justificada una corrección del 10 %, ya que puede concluirse fundadamente que existe un alto riesgo de pérdidas para el Fondo; cuando se efectúen todos los controles fundamentales, pero no en el número, frecuencia ni con el rigor requeridos en los reglamentos, está justificada una corrección del 5 %, ya que puede concluirse fundadamente que dichos controles no ofrecen el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes y que existe un riesgo significativo para el Fondo; cuando un Estado miembro ejecute correctamente los controles fundamentales, pero no realice uno o más controles auxiliares, está justificada una corrección del 2 % debido a la existencia de un menor riesgo de pérdidas para el Fondo y a la menor gravedad de la infracción.

59. De los puntos 39 y siguientes resulta claramente, en primer lugar, que el Gobierno helénico no efectuó ni los controles fundamentales ni los auxiliares, o que los efectuó de forma deficiente. En segundo lugar, no ha conseguido demostrar la inexactitud de las apreciaciones de la Comisión ni la existencia de un sistema adecuado y eficaz de medidas de vigilancia y control. En tercer lugar, no ha acreditado que las irregularidades comprobadas no afecten o afecten en escasa medida al presupuesto comunitario. Por consiguiente, opino que la Comisión no incurrió en un error de Derecho al imponer una corrección del 10 % a las ayudas concedidas en el sector bovino.

60. En virtud de lo anterior, propongo que se desestimen las pretensiones del Gobierno helénico.

VI. La corrección en materia de primas por ovejas y cabras

A. *Hechos y procedimiento administrativo previo*

61. En una inspección efectuada en Grecia del 10 al 14 de abril de 2000, la Comisión

observó las siguientes irregularidades respecto al régimen de ovejas y cabras:

— No existía un sistema de registro permanente de los movimientos de los rebaños de ovejas y cabras.

— Los datos estadísticos de los controles eran incorrectos y diferían de las cifras proporcionadas por las provincias inspeccionadas.

— El tratamiento de los datos sufría retrasos.

— No se había efectuado un análisis de riesgos.

— En reiteradas ocasiones, no se había comunicado correctamente el lugar donde se retenía a los animales.

— No se informaba a la autoridad competente de la disminución de los animales en cuestión.

62. Ya en 1997 y 1998, los servicios de la Comisión detectaron irregularidades en el régimen de ovejas y cabras. Posteriormente, en abril de 2000 se enviaron algunos inspectores a Tesalónica y Larisa. En abril de 2001 se llevó a cabo una misión en Kozani y, por último, en octubre de 2001, en Rodopi y Drama. Las auditorías sobre el terreno no permitieron a los inspectores comprobar que se hubiera introducido mejora alguna con respecto a las infracciones comprobadas con anterioridad.

63. El Gobierno helénico solicita la anulación de la Decisión 2002/881 en la medida en que la cantidad de 22.969.271,00 euros queda excluida de la financiación del Fondo. Esta cantidad equivale a una corrección a tanto alzado del 5 % de las ayudas solicitadas en concepto de primas por ovejas y cabras (en regiones montañosas o desfavorecidas) para los años 1998 y 1999. Del informe de síntesis se desprende que la Comisión impuso esta corrección dado que había detectado numerosas irregularidades (véase punto 61 *supra)* respecto al régimen de ovejas y cabras. [19]

Alegaciones

64. El Gobierno helénico formula esencialmente las siguientes alegaciones. En primer

19 — Reglamento (CE) nº 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE y 64/432/CEE (DO L 5, p. 8).

lugar, responde a la crítica de la Comisión según la cual no se pudieron observar mejoras en la gestión y en el control. Enumera una serie de medidas adoptadas a fin de mejorar la situación existente. [20] En segundo lugar, señala que los inspectores griegos tienen una larga experiencia y están muy especializados y, por ende, no admite ninguna duda acerca de la calidad del recuento de los animales. En tercer lugar, sostiene que el control efectuado por los departamentos de desarrollo rural debe considerarse suficiente.

B. *Apreciación*

65. En mi opinión, no procede acoger las alegaciones de la demandante referentes al rechazo de determinados gastos en el marco de las primas por ovejas y cabras.

66. Como se desprende del escrito de contestación de la Comisión, no contradicho en la réplica de la demandante, el sistema de registro permanente de los movimientos no era operacional, en cualquier caso, de 1995 a 1997, lo que infringe el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2700/93. [21] Del informe de síntesis resulta igualmente que el recuento de los animales se produjo sin el rigor necesario. La simple referencia del Gobierno helénico a la competencia profesional de los inspectores griegos no me parece una prueba convincente de que dicho recuento se efectuara correctamente.

67. Además, el tratamiento de los datos sufría retrasos, no se había realizado un análisis de riesgos adecuado, en reiteradas ocasiones no se había comunicado de forma apropiada el lugar de retención de los animales y no se informó a la autoridad competente de la disminución de los animales en cuestión. La abundancia de las alegaciones o justificaciones y posibles mejoras, con frecuencia rebuscadas, que aduce el Gobierno helénico al respecto, no refuerza su argumentación, sino todo lo contrario. Las mejoras no han logrado eliminar las infracciones comprobadas, ni desvirtúan la alegación del Gobierno helénico según la cual la aplicación resulta más difícil debido a la situación particular de Grecia, es decir, al predominio de zonas montañosas y a que los ganaderos viven lejos de los centros urbanos.

68. A la vista de las consideraciones precedentes, opino que procede desestimar las alegaciones de la República Helénica.

20 — En primer lugar, el Gobierno helénico informó a los ganaderos de su obligación de llevar un registro de sus explotaciones y de los requisitos que debía reunir este último. En segundo lugar, se elaboró un proyecto de ley para sancionar a los ganaderos de ovejas y cabras que no coloquen marcas auriculares en sus animales. Además, las autoridades helénicas habían empezado a aplicar un nuevo modelo tanto del registro de explotaciones como de las marcas auriculares para ovejas y cabras, las cuales llevarán, en el futuro, el número de registro de cada animal recién nacido.

21 — Reglamento de la Comisión, de 30 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la prima en favor de los productores de carnes de ovino y caprino (DO L 245, p. 99).

VII. Conclusión

69. En el presente asunto he concluido que procede estimar sólo una alegación de la demandante. Dado que desde mi punto de vista es preciso desestimar la demanda en todo lo demás, procede condenar en costas a la demandante.

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

1) Anule la Decisión 2002/881/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2002, 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), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria el 2 % de las solicitudes de la República Helénica para ayudas en el sector de frutas y hortalizas debido a unos controles deficientes de la entrega de determinados cítricos.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene en costas a la demandante.