CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 17 de abril de 1997 *

Introducción

1. La República Helénica (en lo sucesivo, asimismo, «demandante») ha interpuesto un recurso, con arreglo al artículo 173 del Tratado, que tiene por objeto que se anule parcialmente la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA» o «Fondo») respecto al ejercicio financiero de 1991 [1] (en lo sucesivo, «Decisión»). La República Helénica impugna la parte de la Decisión relativa al no reconocimiento de los gastos efectuados por ella en el marco de las medidas de intervención en los sectores de la producción de aceite de oliva, algodón y tabaco.

2. Tal como se desprende del Informe recapitulativo, [2] la Decisión se basa en el hecho de que algunos de los gastos declarados por la República Helénica no cumplían los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y, por consiguiente, no podía aceptarse para su financiación con cargo al Fondo. Las imputaciones formuladas contra la demandante se referían a diversas deficiencias del sistema aplicado por la Administración griega para controlar la compatibilidad con los criterios definidos en la normativa comunitaria de las intervenciones financieras realizadas en el ámbito de la política agrícola que a continuación se resumen, indicando los importes correspondientes: [3]

A) Ayuda a la producción de aceite de oliva (4.7.2.1)

— Insuficiencia en el control de los gastos

Corrección: 2.465.573.475 DR

B) Ayuda a la producción de algodón (4.7.5.1)

— Insuficiencia en los controles de la medida

Corrección: 16.735.309.160 DR

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 352, p. 82.

2 — Informe recapitulativo de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativo al resultado de los controles para la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA correspondiente al ejercicio 1991, Documento VI/320/94 final.

3 — Originalmente, el recurso se refería asimismo a la parte de la Decisión mediante la cual no se reconocían los gastos efectuados en el sector lácteo. En su réplica, la República Helénica señaló que había informado al Tribunal de Justicia de su decisión de desistir parcialmente de sus pretensiones a este respecto; posteriormente, en la vista comunicó formalmente su decisión de desistir asimismo del resto de las pretensiones de su recurso.

C) Sector del tabaco

C.1) Irregularidad en el pago de las primas al tabaco (4.9.2.1)

Corrección: 3.531.558.038 DR

C.2) Fianzas prestadas en el marco de las primas para el tabaco en hoja (4.9.2.2)

Corrección: 2.705.095 DR

C.3) Reducción de las primas y precios de intervención cuando se sobrepasan las cantidades máximas garantizadas (4.9.2.3)

Corrección: 4.922.442.527 DR

C.4) Conciliación final (4.9.2.4)

Corrección: 1.993.586.687 DR

3. La República Helénica considera viciada la Decisión por motivos relativos tanto a la determinación de los hechos como a las apreciaciones realizadas por la Comisión. En consecuencia, solicita al Tribunal de Justicia que anule la parte de la Decisión relativa a los sectores objeto del presente recurso por los importes correspondientes y, asimismo, que condene a la Comisión al pago de las costas.

Por su parte, esta última solicita que se desestime el recurso y se condene a la República Helénica al pago de las costas.

4. Una vez indicadas las partidas de gastos impugnadas y las pretensiones de las partes, procede precisar algunos aspectos de carácter general pertinentes para el examen del presente asunto. En primer lugar, describiré los elementos fundamentales del marco normativo general; a continuación, me referiré a los criterios definidos para cuantificar el importe de los gastos no reconocidos; por último, recordaré los principios enunciados por el Tribunal de Justicia por lo que respecta a la cuestión de la carga de la prueba en esta materia. [4]

Marco normativo general

5. En el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 [5] se establece que el

4 — Con el fin de facilitar la comprensión del razonamiento seguido en relación con cada una de las imputaciones, he optado, en cambio, por articular el trabajo en torno a los sectores de actividad controvertidos. Así, he precisado, al principio de cada una las secciones dedicadas a las mismas, el marco normativo específico de cada uno de los sectores de actividad agrícola considerados, las alegaciones formuladas por las partes —o, más bien, por la demandante, ya que los escritos de la Comisión, siguiendo lo que parece haberse convertido en una lamentable costumbre en esta materia, no abordan muchos de los puntos controvertidos— y, por último, la apreciación jurídica. Véanse también, en este sentido, las observaciones formuladas al respecto por el Abogado General Sr. Fennelly en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. pp. I-3331 y ss., especialmente p. I-3334), punto 12.

5 — Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220).

Fondo financiará las intervenciones emprendidas con arreglo a las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Antes del final del año siguiente al año de que se trate, la Comisión debe proceder, previa consulta al Comité del Fondo, a la liquidación de las cuentas anuales presentadas por los organismos nacionales autorizados a efectuar gastos por estas actividades (artículo 5). [6] Dicha decisión se basa en el material informativo obtenido por la Comisión directamente o por medio de los Estados miembros. De este modo, anualmente se fija una fecha límite para que estos últimos proporcionen la información complementaria necesaria para adoptar la Decisión definitiva. Para el ejercicio de que se trata, dicha fecha era el 31 de enero de 1994. [7]

6. La Comunidad costea las consecuencias financieras de las irregularidades que se produzcan, *salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las Administraciones u organismos nacionales*, mientras que las sumas recuperadas se pagan a los servicios u organismos pagadores y son descontadas de los gastos financiados por el Fondo. [8]

7. Estas indicaciones normativas se precisan en el Reglamento (CEE) nº 595/91, [9] que define las obligaciones y facultades de los Estados miembros y de la Comisión y regula sus relaciones teniendo en cuenta que «para prevenir los casos de irregularidad, procede reforzar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión». [10] En este contexto (apartado 1 del artículo 6), la Comisión, cuando estime que se han cometido irregularidades, informará de ello al Estado miembro de que se trate, que efectuará lo antes posible una investigación en la que podrán participar agentes de la Comisión.

Los criterios de cuantificación de los gastos no reconocidos

8. El acto por el que la Comisión decide, al término del procedimiento de verificación, no reconocer los gastos efectuados irregularmente, no debe conceptuarse, por lo que respecta a su cuantía, como un acto discrecional. Sin embargo, a menudo, al no permitir las informaciones directa o indirectamente recogidas efectuar cuantificaciones precisas, la cuantía se determina en función de la

6 — En un sistema organizado en dos niveles — el nacional, en el que se abonan efectivamente los gastos del Fondo, y el comunitario, en el que se decide su asignación—, la actividad de control reviste una importancia fundamental. La normativa tiene muy en cuenta esta cuestión: véanse, en particular, los considerandos séptimo y octavo.

7 — Decisión de la Comisión, de 21 de enero de 1994, por la que se fija una fecha límite para la transmisión de las informaciones complementarias en el marco de la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA respecto al ejercicio financiero de 1991, Doc. VI/4480/93.

8 — En el apartado 1 del artículo 9 se establece lo siguiente: «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión todas las informaciones necesarias para el buen funcionamiento del Fondo y adoptarán todas las medidas que puedan facilitar la realización de los controles que la Comisión considere útiles en el marco de la gestión de la financiación comunitaria, incluyendo verificaciones sobre el terreno. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que hayan adoptado para la aplicación de los actos comunitarios que tengan relación con la Política Agrícola Común, siempre que dichos actos impliquen una incidencia financiera para el Fondo.»

9 — Reglamento del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la Política Agraria [léase: Agrícola] Común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 283/72 (DO L 67, p. 11).

10 — Véase el décimo considerando. Con arreglo al artículo 2, los Estados miembros deben comunicar las disposiciones adoptadas para la aplicación de las medidas establecidas en el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70; el estadillo de las irregularidades detectadas en el marco de las actividades de control (artículos 3 y 4), y el estadillo de las medidas adoptadas a raíz de las irregularidades comprobadas.

gravedad de la inobservancia comprobada y del daño pretendidamente causado al presupuesto comunitario: una decisión, por tanto, con un cierto margen de discrecionalidad.

9. El ejercicio de esta facultad de decisión fue objeto de una intervención de la Comisión que examinó pormenorizadamente el Abogado General Sr. Fennelly en las conclusiones en el asunto C-50/94. [11]

En ella se indicaba cómo, una vez comprobada la inobservancia de las normas comunitarias, la elección del porcentaje de corrección que se ha de aplicar a las cuentas objeto de liquidación debía estar en función directa de una evaluación del riesgo. La Comisión se refirió a diversos métodos ya existentes de evaluación del riesgo, entre ellos el establecido para aquellas situaciones en las que no se dispone de información suficiente para justificar una extrapolación, [12] proponiendo tres niveles de reducción proporcional del reembolso: 2 %, 5 % y 10 %, en función de los distintos grados de incumplimiento de las obligaciones de control. El porcentaje del 10 % se establecía para los casos en que la irregularidad afectara al conjunto del sistema de control o a sus elementos fundamentales, o bien a la aplicación de controles esenciales destinados a garantizar la regularidad del gasto, de forma que se pueda razonablemente llegar a la conclusión de que existe un riesgo elevado de pérdidas generalizadas para el FEOGA. [13]

Principios en materia de carga de la prueba

10. En los litigios en los que un Estado miembro solicita la anulación de una Decisión de la Comisión relativa a la liquidación de cuentas del FEOGA, el criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de carga de la prueba es particularmente gravoso para la parte demandante. [14]

Tal como precisó el Tribunal en la sentencia Países Bajos/Comisión, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de justificar mediante elementos de prueba las dudas serias y razonables que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las Administraciones nacionales. [15] Una solución que, según

11 — Conclusiones en el asunto Grecia/Comisión, antes citadas, punto 4. En aquella ocasión, se recordó que, mediante la Decisión de 31 de julio de 1992 [COM(92)PV 1116], la Comisión creó un Comité interservicios de carácter interno encargado de elaborar una aproximación metodológica con respecto a aquellos Estados miembros que hubieran aplicado incorrectamente las normas comunitarias en la materia. Los criterios adoptados por este Comité fueron posteriormente aprobados tanto por la Comisión como por los representantes de los Estados miembros en el Comité del FEOGA.

12 — Es evidente que, en este tipo de situaciones en las que la información es incorrecta, el cálculo de la cuantía del reembolso mediante una extrapolación realizada en proporción al número de controles efectuados daría lugar, inevitablemente (o casi), a una evaluación errónea de las pérdidas probables del Fondo.

13 — Además — y, como veremos, éste es un aspecto pertinente en el presente caso— , puede considerarse adecuado, en circunstancias excepcionales, aplicar un porcentaje de corrección superior al 10 %.

14 — La exigencia de aplicar un texto homogéneo y normas uniformes se desprende de la finalidad del Reglamento nº 729/70. En efecto, si se pretenden asegurar condiciones de igualdad entre los agentes de los diferentes Estados miembros, la única manera de conseguirlo es que las autoridades competentes interpreten las disposiciones pertinentes inspirándose en los mismos criterios (véase la sentencia de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. p. 245, apartado 9).

15 — Sentencia de 10 de noviembre de 1993 (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartado 17.

argumenta asimismo el Tribunal, se debe al hecho de que es el Estado el que tiene más posibilidades de recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA y, en consecuencia, es al Estado al que le incumbe probar exhaustivamente la realidad de sus propios datos y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.

11. Esta definición de postura es suficientemente explícita: a efectos de la liquidación de cuentas, la Comisión está legitimada para extraer conclusiones razonables de la información que obre en su poder, independientemente de que le haya sido facilitada por el Estado miembro o la haya obtenido como resultado de sus propias investigaciones. El Tribunal de Justicia no deberá anular una Decisión de la Comisión por la que se deniega el reembolso de los gastos declarados fundándose únicamente en una *afirmación en contrario* de un Estado miembro, ni siquiera cuando los medios de prueba aportados por el Estado miembro suscitaran fuertes dudas sobre el proceder de la Comisión. En definitiva, tal como recordó el Abogado General Sr. Fennelly en las conclusiones citadas en último lugar, «el Estado miembro que se considere perjudicado debe acreditar, con un grado por lo menos probable de certeza, que la Comisión ha incurrido en un error, y ello conforme al principio *actori incumbit probatio*». [16, 17]

12. Dicho principio ha sido expresamente precisado en relación con asuntos —similares, como puede verse, al que nos ocupa— en los que la Comisión se encontraba, más que ante inobservancias específicas y bien determinadas, ante la inexistencia generalizada de un sistema eficaz de vigilancia y control. En estos casos, tal como ha declarado este Tribunal, la Comisión está legitimada para extraer conclusiones generales sobre el conjunto del sector examinado a partir de algunos casos concretos. [18]

Una vez precisados de este modo estos tres aspectos de carácter general, entro en el examen del fondo de las imputaciones formuladas por la demandante.

Ayuda a la producción de aceite de oliva

El marco normativo

13. La norma de base del sector del aceite de oliva es el Reglamento nº 136/66/CEE. [19] Dicho acto establece un sistema de intervenciones administrativas en el sector destinado a asegurar un equilibrio constante entre la oferta y la demanda y paliar así las consecuencias de las irregularidades de la producción.

16 — Este principio ya fue recordado por el Abogado General Sr. Mischo en las conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. pp. I-347 y ss, especialmente p. I-354), punto 18.

17 — Véanse las conclusiones citadas en la nota 4, punto 16; véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Gand en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de febrero de 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autoridad (8/65, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 13).

18 — Sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartados 41 y 42. Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en dicho asunto (punto 30). Para un examen completo de la normativa aplicable en el sector agrícola, con particular atención a los aspectos de control relacionados con la organización del mercado y los efectos sobre el régimen de la prueba, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en el asunto en el que recayó la sentencia de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. pp. I-4813 y ss., especialmente p. I-4834).

19 — Reglamento del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO 1966, 172, p. 3025; EE 03/01, p. 214).

14. El Reglamento (CEE) nº 2261/84 establece una normativa general relativa a la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores. [20]

La importancia prioritaria atribuida al problema del control, además de desprenderse de los considerandos de dicho Reglamento, [21] encuentra su expresión en las disposiciones específicas del mismo. En el sistema organizativo adoptado por el Reglamento, la verificación de la regularidad de las operaciones se lleva a cabo en varios niveles.

Por lo que respecta a los oleicultores organizados, es *la organización o la asociación* (que presenta, en nombre de sus miembros, las solicitudes de ayuda al Estado miembro de que se trate) la que está obligada a efectuar controles sobre el terreno [22] y verificar la conformidad del expediente presentado con las disposiciones normativas. [23]

A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, las uniones de productores, reguladas en el artículo 20 *quater* del Reglamento nº 136/66, [24] coordinan las actividades de las organizaciones de que constan, procuran que dichas actividades se ajusten a lo dispuesto en el Reglamento y verifican directamente el modo en que se han realizado los controles. [25]

En el caso de los productores independientes, esto es, que no son miembros de una organización de productores, dichos controles debe efectuarlos *el Estado miembro interesado*. [26]

Mediante el apartado 1 del artículo 14, se obliga, en términos generales, a los Estados miembros a aplicar «un régimen de controles que garantice que el producto para el que se ha concedido la ayuda tiene derecho a beneficiarse de la misma»; y se establece (en el apartado 2) la que puede considerarse como la norma que cierra el sistema, al precisar que

20 — Reglamento del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se adoptan las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores (DO L 208, p. 3; EE 03/31, p. 232).

21 — Así, el decimotercer considerando tiene el siguiente tenor: «para garantizar que dicha ayuda se concede exclusivamente para el aceite que pueda beneficiarse de ella, procede prever un régimen de control administrativo adecuado»; y el decimoquinto: «considerando que [...] se plantean problemas en lo que se refiere a la aplicación puntual y eficaz de los controles y verificaciones; [...] resulta necesario formar, en cada Estado productor, un fichero informatizado que incluya todos los datos idóneos para facilitar las operaciones de control y la rápida investigación de las irregularidades». Véanse también los considerandos cuarto, sexto, séptimo, octavo y decimocuarto.

22 — Apartado 1 del artículo 6, apartado 1 del artículo 8 y artículo 10 del Reglamento nº 2261/84, modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 3500/90 del Consejo, de 27 de noviembre de 1990 (DO L 338, p. 3).

23 — Apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2261/84, desarrollado mediante el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 3061/84 de la Comisión, de 31 de octubre de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva (DO L 288, p. 52; EE 03/32, p. 169).

24 — Modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 1413/82 del Consejo, de 18 de mayo de 1982, por el que se modifica el Reglamento nº 136/66 (DO L 162, p. 6; EE 03/25, p. 163).

25 — Artículo 10 del Reglamento nº 2261/84, modificado mediante el Reglamento nº 3500/90.

26 — Apartado 4 del artículo 14 del Reglamento nº 2261/84, desarrollado mediante el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 3061/84 del Consejo, modificado mediante el apartado 5 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 98/89 de la Comisión, de 17 de enero de 1989 (DO L 14, p. 14).

«los Estados miembros productores controlarán la actividad de cada organización de productores y de cada unión y, en particular, las operaciones de control realizadas por dichas entidades». [27]

15. Para el desarrollo de la actividad de control, la normativa en la materia especifica dos instrumentos: los Estados miembros deben establecer y actualizar regularmente un *registro oleícola* que proporcione los datos necesarios para conocer el potencial de producción y, de una manera más general, garantizar un mejor funcionamiento del régimen de ayudas; [28] asimismo, obliga a crear y mantener al día de manera permanente *ficheros informatizados de datos oleícolas,* que deben ser utilizados por los Estados miembros para *orientar y realizar* la actividad de control y verificación. [29]

Las cuestiones controvertidas

16. El no reconocimiento de los gastos relativos al sector del aceite de oliva se funda en diversas imputaciones dirigidas por la Comisión a la demandante: no constitución del registro oleícola; informatización incompleta de los ficheros; insuficiencia de los controles efectuados sobre el terreno por el organismo nacional de control, e inadecuación de los controles llevados a cabo por las organizaciones de productores.

El Informe recapitulativo menciona, asimismo, otras disfunciones, como que el Banco Agrícola de Grecia retenía las ayudas abonadas a los oleicultores fallecidos durante la campaña, y que se practicaba una retención del 2 % sobre el importe de las ayudas, destinada a financiar el régimen de seguro contra riesgos en favor de los agricultores.

La insuficiencia estructural del sistema de control llevó a la Comisión a no reconocer los gastos efectuados en una proporción del 10 %.

27 — El porcentaje de controles que el Estado miembro debe efectuar sobre los productores no asociados es del 1 % en las zonas en las que se disponga de los datos de base del registro oleícola, y del 4 % en las demás zonas. Los controles efectuados por las organizaciones de productores a que se refiere el segundo guión del apartado 1 del artículo 6 deben efectuarse sobre el 5 % de las declaraciones de cultivo presentadas por cada organización (véanse los apartados 2 y 4 del artículo 10 del Reglamento nº 3061/84, antes citado).

28 — Artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 154/75 del Consejo, de 21 de enero de 1975, por el que se establece un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva (DO L 19, p. 1; EE 03/08, p. 72). Las modalidades de aplicación para el establecimiento de un registro oleícola en los Estados miembros productores de aceite de oliva fueron establecidas mediante el Reglamento (CEE) nº 2276/79 de la Comisión, de 16 de octubre de 1979 (DO L 262, p. 11; EE 03/16, p. 309). Este acto ha sido objeto de posteriores modificaciones [véase el Reglamento (CEE) nº 1279/89 de la Comisión, de 10 de mayo de 1989 (DO L 127, p. 24)].
Por lo que respecta a los plazos para el establecimiento del registro oleícola, mediante el Reglamento (CEE) nº 3453/80 del Consejo, de 22 de diciembre de 1980 (DO L 360, p. 15; EE 03/20, p. 73), se adoptó una normativa específica para Grecia. Se estableció que los plazos de dos y seis años a partir de la entrada en vigor de dicho Reglamento nº 154/75 contemplados, respectivamente, para el establecimiento del registro oleícola, empezaran a contar a partir del 1 de noviembre de 1982 (artículo 1). Con ello, la fecha límite para el establecimiento del registro oleícola en Grecia se fijó en el 31 de octubre de 1988.
Una última observación. Si bien se mira, sería más correcto considerarlo un catastro que un registro. En efecto, a través de un levantamiento aerofotográfico de las zonas oleícolas, considerado el método de inventario de mayor precisión para obtener los datos, se elaboran mapas catastrales en los que figuran los olivos destinados a la producción. A partir de dichos datos se procede al cotejo con las declaraciones de producción presentadas por los oleicultores.

29 — Véanse el apartado 1 del artículo 16 y el apartado 5 del artículo 14 del Reglamento nº 2261/84, antes citado. El plazo para la constitución del fichero informatizado se fijó en el 31 de octubre de 1990 (véase el apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 3061/84 de la Comisión, antes citado, modificado mediante el Reglamento nº 98/89 de la Comisión, asimismo antes citado).

La postura de la República Helénica

17. La República Helénica discute todos y cada uno de los puntos en que se articula el Informe recapitulativo.

18. Por lo que respecta a la no disposición del registro oleícola, la demandante, reiterando las alegaciones formuladas en el asunto C-50/94, sostiene que se debe a una imposibilidad objetiva. En efecto, asegura que el incumplimiento es el resultado de una omisión de la Comisión, lo que, a su juicio, conlleva la imposibilidad de imputar la responsabilidad a la demandante. [30]

19. En relación, en cambio, con la pretendida inexistencia de ficheros informatizados, la demandante sostiene que se trata de una afirmación viciada de un error de hecho. Asegura, en efecto, que dichos ficheros existen desde 1985. Por otra parte, afirma que, cuando la actividad de control resulta insuficiente, el Ministerio de Agricultura, las organizaciones de productores y el organismo nacional de control efectúan controles suplementarios de las ayudas a la producción de aceite de oliva.

20. Del mismo vicio adolece, según la demandante, la imputación relativa a la insuficiencia de los controles efectuados por el organismo competente. Dicho organismo efectúa controles con arreglo a un programa anual de actividades adaptado periódicamente en función de los riesgos de abuso o de fraude señalados. [31] La República Helénica recuerda algunos datos relativos a las actividades realizadas durante la campaña de comercialización 1991/1992.

21. Por lo que respecta, por otro lado, a la pretendida insuficiencia de las verificaciones llevadas a cabo por las organizaciones de productores y el consiguiente abono de primas injustificadas, la República Helénica considera que la Comisión no tuvo en cuenta el hecho de que dichas organizaciones disponen de datos completos sobre el número de árboles destinados a la producción de aceite de oliva y que dichos datos se controlan a través de organizaciones locales. [32]

30 — Según afirma la República Helénica, el 28 de diciembre de 1988 transmitió a la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 586/88 de la Comisión, de 3 de marzo de 1988 (DO L 57, p. 18), un programa experimental para el establecimiento de un registro oleícola. Posteriormente, el 30 de octubre de 1989, el Ministerio de Agricultura solicitó a la Comisión información sobre la aprobación del programa. El 21 de junio de 1991, esta última propuso al Ministerio de Agricultura la ejecución de trabajos «piloto» que debían preceder a los trabajos definitivos. En consecuencia, se inició un procedimiento de adjudicación durante el cual, a raíz de una pregunta formulada el 16 de julio de 1992 por el Gobierno helénico sobre el estado de los trabajos, la Comisión respondió que los procedimientos de adjudicación de los mismos llevaban su tiempo. En consecuencia, según la República Helénica, el problema fue sometido a la Comisión desde un principio.

31 — El programa se elabora con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 27/85 de la Comisión, de 4 de enero de 1985, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2262/84 por el que se prevén medidas especiales en el sector del aceite de oliva (DO L 4, p. 5; EE 03/33, p. 91).

32 — La demandante define su postura, asimismo, sobre otros dos elementos del sistema griego indirectamente mencionados en el Informe recapitulativo. Admite la existencia de la práctica del Banco Agrícola de Grecia consistente en que éste conserva las ayudas adeudadas a los oleicultores fallecidos durante la campaña de producción; no obstante, reafirma la legalidad de dicha práctica. En su opinión, se trata, de hecho, de ventajas patrimoniales que corresponden a los herederos de los propietarios de las explotaciones agrícolas. Ahora bien, dado que el procedimiento de legitimación de los herederos no es rápido, el Banco se ve obligado a conservar las ayudas para poder abonarlas a los herederos legítimos. Por otra parte, por lo que respecta a la retención del 2 % sobre las ayudas a beneficio de la Oficina de Seguros Agrícolas, sostiene que es legal y acorde con la normativa comunitaria, ya que responde a las exigencias de financiación de dicho organismo, encargado de abonar las indemnizaciones a los productores afectados por catástrofes naturales. En cualquier caso, la retención sólo se efectúa una vez que se ha alcanzado el objetivo perseguido mediante el pago de las ayudas.

La postura de la Comisión

22. La Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ya se pronunció sobre el sector del aceite de oliva en la sentencia dictada en el asunto C-50/94. Además, alega que la demandante no discute ni la inexistencia del registro oleícola ni el establecimiento insuficiente del fichero informatizado ni, por último, la insuficiencia de los controles tradicionales. Asimismo, añade que los servicios de la Comisión examinaron el conjunto del procedimiento de gestión y control de las ayudas a la producción de aceite de oliva. Según la Comisión, dicha investigación permitió comprobar una serie de deficiencias sobre las cuales la Comisión llamó la atención de las autoridades griegas: la insuficiencia objetiva del personal de la Administración dedicado a la vigilancia de las actividades de los oleicultores y de las organizaciones de productores, y la inexistencia de informes de control elaborados por los organismos nacionales competentes.

El fondo

Registro oleícola y fichero informatizado

23. Mediante la sentencia Grecia/Comisión, este Tribunal ya se pronunció sobre el funcionamiento del sector del aceite de oliva en Grecia respecto al ejercicio financiero de 1990. [33] Este es uno de los elementos que deben considerarse para la resolución del presente litigio. Tal como se precisa en el Informe recapitulativo, las disfunciones actuales no pueden disociarse de las ya declaradas: «la auditoría de sistemas emprendida el año pasado y proseguida en relación con el presente ejercicio evidencia que no se ha producido ningún cambio significativo en la organización de los controles relativos a la ayuda que aquí se considera: *subsisten las deficiencias ya denunciadas*» (punto 4.7.2.1; el subrayado es mío).

24. Esta circunstancia se ve confirmada por lo que respecta a la obligación de constituir el registro oleícola y el fichero informatizado.

25. Para empezar, la alegación relativa a la pretendida imposibilidad objetiva de constituir el registro oleícola fue expresamente desestimada por el Tribunal en la citada sentencia. [34]

A continuación, el Tribunal se pronunció asimismo sobre el fichero informatizado, aclarando que «no ha podido justificarse de ninguna forma el retraso producido en la

33 — Sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 4.

34 — Así lo declaró en el apartado 40 de los fundamentos de Derecho: «Por lo que se refiere al registro oleícola, el Gobierno helénico presentó a la Comisión un programa experimental con vistas a su establecimiento únicamente mediante escrito de 28 de diciembre de 1988, es decir, después de expirar el plazo previsto en el Reglamento nº 3453/80. Durante la vista, el representante del Gobierno helénico confirmó que las dificultades para establecer dicho registro sólo se notificaron a la Comisión una vez expirado el plazo señalado. Pues bien, el hecho de que, con posterioridad a la citada fecha, la Comisión ayudara al Gobierno helénico en sus esfuerzos para cumplir sus obligaciones no puede acreditar, en estas circunstancias, una imposibilidad absoluta de establecer el fichero en la fecha requerida, ya que el Gobierno helénico no ha invocado ningún argumento relativo al período anterior al 31 de octubre de 1988.»

constitución del referido fichero» (apartado 41). La misma conclusión puede y debe aplicarse también en relación con el presente litigio. La demandante, limitándose a afirmar que se registraron informáticamente las almazaras, las organizaciones de productores y las declaraciones de cultivo, y que se había realizado «en gran medida» la informatización de las solicitudes, no aportó, como lo exigió la jurisprudencia del Tribunal antes citada, una prueba capaz de contradecir eficazmente las conclusiones de las inspecciones de la Comisión ni de justificar, por otra parte, el retraso objetivo con respecto al plazo legalmente establecido. [35]

26. Esta apreciación no se ve afectada por las afirmaciones de la demandante con respecto a la existencia de controles suplementarios llevados a cabo por el Ministerio de Agricultura, las organizaciones de productores y el organismo competente. No se aporta ninguna prueba en apoyo de dichas afirmaciones. Estas no pueden, por tanto, por las mismas razones anteriormente expuestas, invalidar la apreciación de la Comisión, basada en comprobaciones objetivas sobre las actividades de control.

27. En presencia de semejantes elementos de hecho, no puedo dejar de compartir aquí las afirmaciones efectuadas por el Tribunal en la sentencia antes citada: «En estas circunstancias, el Gobierno helénico no ha probado que el retraso producido tanto en el establecimiento del registro oleícola como en la constitución del fichero informatizado se debiera a una imposibilidad absoluta» (apartado 42).

La falta de control por parte del organismo competente, los funcionarios de la Administración y las organizaciones de productores

28. Como queda indicado, la República Helénica discute las conclusiones del Informe recapitulativo basándose en algunos datos relativos a las actividades de control realizadas por el organismo durante la campaña de comercialización 1991/1992. [36] Según la República Helénica, a diferencia de lo indicado en el Informe recapitulativo, los controles efectuados sobre las actividades de las organizaciones de productores y de cada una de las uniones, sobre las almazaras y

35 — Recuerdo, a este respecto, que en el Informe recapitulativo (punto 4.7.2.1) se precisa que la operación de registro de los datos quedó interrumpida durante varios meses por la falta de personal cualificado, y que las autoridades griegas no están en condiciones de indicar el plazo en el que se concluirán los trabajos y podrán ponerse los ficheros a disposición de los usuarios.

36 — La obligación de los Estados miembros de crear un organismo de control se estableció mediante el Reglamento (CEE) nº 2262/84 del Consejo, de 17 de julio de 1984, por el que se prevén medidas especiales en el sector del aceite de oliva (DO L 208, p. 11; EE 03/31, p. 240). Dicha normativa, adoptada con el fin de dotar a las Administraciones nacionales de estructuras administrativas adecuadas para la aplicación puntual y eficaz de los controles previstos en el sector del aceite de oliva (considerandos segundo y tercero), confirió a los organismos que debían crearse diversas competencias en este sector. Entre ellas, la de comprobar que las actividades de las organizaciones de productores y de sus uniones se ajustan a la normativa comunitaria, y la de efectuar los controles contemplados en los artículos 14 y 15 del Reglamento nº 2261/84; antes citado. Por otra parte, se establece (en el apartado 4 del artículo 1) la obligación del Estado miembro interesado de elaborar, a instancia del organismo, un programa de actividades destinado a garantizar la correcta aplicación del régimen de ayuda a la producción. El programa, junto con el presupuesto previsto, debe ser remitido a la Comisión, que podrá solicitar al Estado miembro que introduzca modificaciones en dichos documentos. La normativa de desarrollo, constituida por el Reglamento nº 27/85 de la Comisión, antes citado, además de fijar el plazo para la creación del organismo en el 31 de marzo de 1985, especifica de forma detallada el contenido de su programa de actividades.
En cambio, las actividades de control llevadas a cabo por las direcciones departamentales del Ministerio de Agricultura consisten en un control sobre las declaraciones presentadas por los productores para comprobar la exactitud de la solicitud de ayuda presentada.

sobre los productores afiliados a una organización, superan ampliamente los porcentajes prescritos en la normativa comunitaria.

29. El organismo nacional de control elabora anualmente un programa de actividades que se somete a la aprobación de la Comisión. Las inspecciones del Fondo han puesto de manifiesto que las actividades de control efectivamente realizadas fueron inferiores a las indicadas por la República Helénica en dicho programa. Al rebatir dichas conclusiones, la demandante no proporcionó pruebas de las actividades de control efectivamente realizadas, limitándose a facilitar datos no documentados en apoyo de su afirmación. No considero que una alegación así fundamentada pueda contradecir los resultados de las inspecciones del FEOGA y merezca ser acogida.

30. Una observación más. Los datos alegados por la demandante en relación con la *cantidad* de controles efectuados por el organismo nada prueban por lo que respecta al verdadero problema puesto de manifiesto por el Informe recapitulativo: el de la *calidad* de dichas actividades en el mercado griego. En efecto, según los resultados de las inspecciones, el control efectuado por el personal del Ministerio de Agricultura no es que no exista, sino que es meramente aparente. En la práctica, una o dos personas se encargan de la tramitación de millares de expedientes personales (punto 4.7.2.1 del Informe recapitulativo). Esto no parece compatible con una eficaz acción de verificación como la que exige la normativa comunitaria. [37] Tampoco me parece que pueda influir sobre la apreciación el hecho, aducido por la demandante, de que las organizaciones de productores dispongan de datos completos sobre el número de árboles. Se trata de una afirmación que no basta para contradecir lo sostenido en el Informe recapitulativo, ni en relación con el carácter meramente «documental» de los controles llevados a cabo por las organizaciones, ni en relación con la comprobación llevada a cabo por la Comisión mediante la comparación con una zona homogénea, ni, por último, en relación con la no comprobación, en el momento de admisión de la solicitud de prima, de la existencia real de las plantas declaradas por las asociaciones de productores. Las dudas expresadas por la Comisión respecto al alcance y eficacia de una vigilancia ejercida de este modo son fundadas.

31. Por lo demás, existen indicios serios que permiten concluir que la Decisión adoptada por la Comisión fue correcta. Uno de ellos es la insuficiencia del registro oleícola y del fichero informatizado. Ahora bien, con arreglo a la normativa comunitaria los controles se efectúan utilizando dichos ficheros. Los datos que contienen sirven para *orientar* la actividad de control hacia los oleicultores que evidencian, entre una campaña y la siguiente, diferencias de producción difíciles de explicar, o bien volúmenes de producción

37 — La referencia a la eficacia es un *leitmotiv* de la abundante normativa en materia de controles. Véase, entre otros muchos, el Reglamento nº 2262/84, antes citado (segundo considerando).

anómalos. [38] Si no se llegó a crear dicho «círculo virtuoso» entre los diversos instrumentos de control se debe, al menos en parte, precisamente al hecho de que el sistema de ficheros no es ni completo ni eficiente. [39]

32. Establecido esto, mi opinión es que procede confirmar la apreciación de la Comisión también por lo que respecta el ejercicio financiero de 1991. Dice el Abogado General Sr. Fennelly que la actitud de las autoridad helénicas hacia la actividad de control en este sector es «negligente»: en todo caso, no es adecuada. [40] Tampoco las objeciones de la República Helénica sirven para rebatir las disfunciones observadas por la Comisión en el sistema de vigilancia adoptado en el ámbito nacional. En consecuencia, no existen motivos para considerar injustificado el no reconocimiento de los gastos efectuados por la Administración griega, como decidió la Comisión, en una proporción del 10 %. [41]

Ayuda a la producción de algodón

El marco normativo

33. Las normas generales del régimen de ayudas al algodón están contenidas en el

38 — Véanse, en este sentido, las observaciones contenidas en el escrito de 7 de julio de 1995 dirigido por el Director General Sr. Legras a las autoridades griegas en relación con el procedimiento seguido con respecto al ejercicio financiero de 1992: «el fichero debe aprovecharse para identificar: los productores que declaran un rendimiento anormal; los municipios en los que la producción total supera el rendimiento normal; las almazaras que aparentemente han triturado una cantidad anormal con respecto a la capacidad de sus equipos o a las campañas precedentes, y los rendimientos para cada zona de producción». Véase, para un ejemplo de utilización de los datos del fichero, el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 27/85, antes citado, en el que se dispone que «el programa incluirá [...] a) el plan de utilización de los datos del fichero informatizado». Véase, asimismo, el artículo 4 del Reglamento nº 3061/84, antes citado, en el que se establece un orden de prioridad de los controles sobre el terreno a que se hace referencia en el segundo guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2261/84, precisando que deben efectuarse principalmente sobre las declaraciones de cultivo que presenten un número de olivos por hectárea más elevado que el registrado por término medio en la zona de producción de que se trate. Me remito, por último, a algunas observaciones relativas a la complementariedad entre las diversas formas de control previstas en un sector diferente de la política agrícola, formuladas en mis conclusiones presentadas el 7 de diciembre de 1995 en el asunto en el que recayó la sentencia de 3 de octubre de 1996, Comisión/Alemania (C-41/94, Rec. p. I-4733), puntos 20 y 21.

39 — Una observación adicional: Con arreglo al artículo 1 del Reglamento nº 2276/79, antes citado, el registro oleícola se establece bajo la responsabilidad de los organismos de intervención. Por tanto, si bien se mira, el incumplimiento de las obligaciones de mantenimiento del registro es suficiente, por sí solo, para calificar de insuficiente la acción del organismo helénico.

40 — Véanse las conclusiones en el asunto Grecia/Comisión, citado en la nota 4 *supra*, punto 49.

41 — Considero que no es necesario abordar en profundidad las alegaciones formuladas en relación con la actividad del Banco Agrícola de Grecia y con la retención del 2 % en favor del Fondo de previsión. En efecto, se trata de argumentos que no constituyen el fundamento de la Decisión de la Comisión, basada más directamente, en cambio, en la insuficiencia de los controles llevados a cabo en el sector. Dos rápidas observaciones a este respecto: No me parece que la retención del 2 % del importe de la prima pueda considerarse comprendida en el concepto de «intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas» que constituye, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 729/70, el evidente nexo funcional para el abono de las ayudas por parte de la Sección de Garantía del FEOGA. Considero, por tanto, que la práctica seguida por la Administración griega debe considerarse contraria a la normativa comunitaria. A mi entender, esto es así, entre otras cosas, porque la posibilidad de retener una parte de la ayuda debe inscribirse siempre en un marco comunitario. Véase, a modo de mero ejemplo, lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2159/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la financiación de los gastos relacionados con la creación y la actualización del registro oleícola (DO L 217, p. 8), en el que se permite la retención para la financiación de la creación del registro. Véase también el Reglamento nº 2261/84, antes citado, modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 892/88, de 29 de marzo de 1988 (DO L 89, p. 1), en el que se legaliza (apartado 1 del artículo 11) la retención de un porcentaje de la ayuda para cubrir los gastos inherentes a las operaciones de control efectuadas por las organizaciones de productores y sus uniones contempladas en el Reglamento nº 136/66 (artículos 20 *quater* y 20 *quinquies*). Por lo que respecta, en cambio, a la práctica del Banco Agrícola de Grecia de retener el importe de las ayudas abonadas a los agricultores fallecidos durante el período necesario para la legitimación de sus herederos, no considero que sea incompatible con la normativa. Me parece, más bien, que va en el sentido de simplificar el procedimiento de abono de la ayuda. No obstante, soy de la opinión de que, para su plena legalidad en el ámbito de la política agrícola, esta práctica debe someterse a las obligaciones de adecuada documentación y comunicación a la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 595/91, antes citado (véanse, por analogía, los artículos 3, 4 y 5 de dicho Reglamento).

Reglamento (CEE) nº 2169/81. [42] Los considerandos de dicho acto normativo se refieren a la cuestión del control. [43] El artículo 12 de esa misma disposición se remite, a los efectos que aquí interesan, a las normas contenidas en el Reglamento nº 729/70. [44]

Las cuestiones controvertidas

34. Durante la campaña 1991/1992, la República Helénica declaró haber registrado una cosecha de algodón considerablemente superior a las estimaciones iniciales. En consecuencia, el 10 de julio de 1992, la Comisión instó a las autoridades griegas a proceder a una investigación con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 595/91, reservándose simultáneamente el derecho a proceder a las verificaciones previstas en el artículo 9 del Reglamento nº 729/70.

35. La investigación —realizada, en una primera fase, por la Comisión, la autoridad competente helénica y una sociedad de auditoría— comprobó la existencia de una serie de irregularidades posteriormente descritas en el Informe recapitulativo: la inexistencia de controles por parte de Didagep —la Administración encargada del pago de las ayudas comunitarias— sobre las solicitudes de ayudas presentadas por el Cotton Board, la Oficina helénica del algodón, responsable de la gestión administrativa y el control de las ayudas; la existencia de un gran número de declaraciones de entrega falsificadas; el hecho de que las autoridades no hubieran adoptado las necesarias medidas de control ante la diferencia existente entre las cantidades de algodón entregadas para el desmote y las superficies cultivadas, que hubieran podido poner de manifiesto un nivel de productividad inverosímil; la casi total inexistencia de controles en relación con las declaraciones presentadas por los interesados sobre la extensión de las superficies sembradas, y la imprecisión de los métodos utilizados para el cálculo de la ayuda.

El Informe recapitulativo indicaba, por otra parte, que las autoridades griegas no habían realizado la investigación que se les había encomendado con arreglo a las normas establecidas; según dicho Informe, la documentación remitida por la Administración helénica a raíz de la primera parte de la investigación no respondió de manera satisfactoria ni a las solicitudes de información formuladas por el FEOGA a partir de febrero de 1993, ni a lo dispuesto en el Reglamento nº 595/91. Según la Comisión, el comportamiento seguido por las autoridades griegas no se atenía al conjunto de las obligaciones de control impuestas a los Estados miembros en el artículo 8 del Reglamento nº 729/70. [45]

42 — Reglamento del Consejo, de 27 de julio de 1981, por el que se establecen las normas generales del régimen de ayudas al algodón (DO L 211, p. 2; EE 03/22, p. 245).

43 — En efecto, en ellos se establece lo siguiente: «que es conveniente prever que los Estados miembros productores deban adoptar las medidas de control necesarias para el buen funcionamiento del régimen de ayuda» (décimo considerando); «que para facilitar el establecimiento del régimen de ayuda a la producción y para lograr una buena gestión de tal régimen, es conveniente prever un procedimiento que establezca una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el seno de un comité de gestión» (segundo considerando).

44 — En particular, en el undécimo considerando se precisa que «con objeto de someter los gastos comunitarios relacionados con la aplicación de la medida prevista a normas financieras y monetarias y a procedimientos adecuados, resulta adecuado declarar aplicables a este sector *mutatis mutandis*, dado el carácter específicamente agrícola del algodón, el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativo a la financiación de la Política Agrícola Común».

45 — Recuerdo que esta norma impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y regularidad de las operaciones del Fondo, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades.

Habida cuenta de la excepcional gravedad de los incumplimientos comprobados, la Comisión decidió, tras un procedimiento con numerosas incidencias, no reconocer los gastos en una proporción del 25 %.

La postura de la República Helénica

36. La pretensión de anulación se basa en diversos motivos: la vulneración del derecho de defensa de la demandante, la incompetencia de la Comisión y el ejercicio incorrecto de su facultad discrecional. Con carácter subsidiario, se alega la infracción de una disposición fundamental del Derecho comunitario, la referencia a una situación jurídicamente inexistente y una motivación errónea.

37. Por lo que respecta a la *vulneración del derecho de defensa,* la República Helénica alega que, durante la reunión bilateral sobre la liquidación de cuentas mantenida entre los servicios de la Administración griega y los de la Comisión —celebrada el 6 de octubre de 1993—, no se trató del sector del algodón. En consecuencia, las autoridades griegas estaban convencidas de que la actividad en dicho sector no planteaba problemas. Por otra parte, siguieron en contacto con la Comisión para informarle de las medidas adoptadas para reprimir las irregularidades y los abusos cometidos en materia de ayuda al algodón. Según sus alegaciones, los representantes de la Administración helénica únicamente tuvieron conocimiento de que el Fondo había propuesto denegar el reconocimiento de los gastos en un porcentaje del 10 % durante la reunión del Comite del FEOGA de septiembre de 1994. El Director General de Agricultura incrementó dicho porcentaje hasta el 50 %. Posteriormente, la Comisión lo redujo al 25 %. Según la demandante, las decisiones adoptadas y las modalidades que revisten son arbitrarias y vulneran su derecho de defensa.

38. En cuanto a la pretendida falta de *competencia,* el Gobierno helénico deduce que la Comisión no dispone, ni en virtud del artículo 155 del Tratado ni en virtud del Reglamento nº 729/70, de la facultad de adoptar el acto aprobado el 1 de junio de 1993, que define los criterios con arreglo a los cuales se fijaron los porcentajes de no reconocimiento de los gastos comunitarios.

39. La República Helénica reprocha a la Comisión, asimismo, una *motivación errónea:* a su juicio, Didagep debe considerarse como una especie de sección del organismo encargado de los pagos; según la demandante, no está prohibida la distribución del producto a través de intermediarios; ni tampoco es verdad que no se efectuaran los controles, como se afirma en el Informe recapitulativo. En efecto, además de los controles ordinarios, se realizaron minuciosos controles específicos con la participación de funcionarios comunitarios, cuyas actas fueron notificadas al FEOGA mediante las notas ministeriales de 6 de julio y 14 de diciembre de 1994. Por otra parte, según la demandante, las autoridades griegas, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento

nº 595/91, [46] comunicaron a la Comisión las irregularidades detectadas durante el primer trimestre de 1993.

40. A continuación, está el motivo basado en la *infracción de una disposición fundamental del Derecho comunitario* y la *referencia a una situación jurídicamente inexistente.* A este respecto, la demandante deduce que el contenido del noveno considerando de la Decisión enuncia una norma desconocida en Derecho internacional. En dicho considerando se establece que en «las circunstancias especiales de estos casos, está justificado que la Comisión examine de nuevo la negativa de financiación que supone la presente liquidación de cuentas cuando disponga de los resultados de las comprobaciones que se están llevando a cabo; que, no obstante, ello no afecta a la aplicación inmediata de la presente Decisión».

La postura de la Comisión

41. La demandada recuerda, en primer lugar, que la corrección a tanto alzado del 25 % podrá reducirse al 10 % si se comprueba que han mejorado y se han intensificado los controles de la Administración en este sector.

42. La Comisión reconstruye los hechos de manera diferente que la República Helénica. La demandada afirma haber llamado la atención de las autoridades helénicas, en varias ocasiones con anterioridad a la redacción de la Decisión objeto del litigio, sobre la insuficiencia de la actividad de control desarrollada en el sector del algodón y, por tanto, sobre las consecuencias financieras que podían derivarse de ello. Asimismo, afirma haberle comunicado su intención de proceder a una corrección a tanto alzado del 25 %. Por otra parte, tanto el resultado de las cuatro misiones de la Comisión realizadas en 1992 —cuyos informes fueron comunicados a las autoridades helénicas el 28 de enero de 1993— como las investigaciones llevadas a cabo de conformidad con el artículo 6 del Reglamento nº 595/91 y el artículo 9 del Reglamento nº 729/70 demuestran que la demandada era consciente de los problemas que tenía el sector. A raíz de la primera parte de la investigación, llevada a cabo entre el 26 de octubre y el 4 de diciembre de 1992, la República Helénica reconoció incluso la obligación de comunicar a la Comisión los casos de irregularidades comprobados. No obstante, pese a las reiteradas peticiones del FEOGA en este sentido, la segunda parte de la investigación aún no se ha llevado a cabo, tal como reconoce la propia Administración griega.

El fondo

El motivo basado en la vulneración del derecho de defensa

43. En presencia de los elementos de hecho anteriormente descritos y, en particular, de las investigaciones emprendidas y llevadas a cabo en el sector en 1992 y 1993, considero infundada la afirmación de la demandante según la cual se vulneró su derecho de

46 — Esta norma, lo recuerdo, establece que, en el transcurso de los dos meses siguientes al final de cada trimestre, los Estados miembros comunicarán a la Comisión un estadillo con las irregularidades que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial. A continuación, la norma precisa con gran detalle: a) las informaciones que dicha comunicación debe contener; b) las obligaciones de comunicación en caso de información incompleta; c) las modalidades de comunicación en caso de informaciones confidenciales.

defensa por el hecho de que no tuvo conocimiento de la existencia de problemas en este sector hasta la reunión del FEOGA de septiembre de 1994. En efecto, me parece que las inspecciones realizadas —ya sea directamente por la Comisión, ya, a instancia de esta última, por las autoridades nacionales— constituyen un indicio suficiente de que las modalidades de gestión del régimen de ayudas comunitarias a la producción de algodón en Grecia suscitaban, desde hacía tiempo, más de una perplejidad a escala comunitaria. Diversos elementos abonan esta conclusión.

En primer lugar, la investigación especial sobre el sector se emprendió precisamente en relación con un excedente de producción que alimentó las sospechas de fraude. [47] En segundo lugar, la actividad de control se caracteriza por una serie de incumplimientos graves. No sólo la demandante no respondió de manera exhaustiva a las reiteradas solicitudes de información que le dirigió el FEOGA y a las solicitudes tendentes a obtener el plan de la investigación, sino que tampoco proporcionó, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 595/91, la evaluación precisa del impacto financiero de las irregularidades registradas, [48] ni, por último, llevó a cabo la segunda parte de la investigación, tal como requirió expresamente la Comisión y como reconoció el propio Ministerio de Agricultura mediante escrito de 14 de junio de 1994. [49]

Confrontada con estas conclusiones, la demandante pretendía, según la Comisión, que se creara un comité bilateral. Semejante exigencia no me parece fundada. Acogerla significaría prolongar el procedimiento de manera injustificada, ya que el procedimiento previsto ya establece largas fases dialécticas. Como ya se ha subrayado, el intercambio epistolar entre la Comisión y la República Helénica —baste mencionar la solicitud de que se prosiguiera la investigación y las reiteradas peticiones de comunicación de las conclusiones de la misma— evidenció, mucho antes ya de septiembre de 1994, cuáles eran los problemas del sector, así como las consecuencias financieras que se derivarían de los mismos con ocasión de la liquidación de cuentas. Pese a ello, la demandante no hizo uso de los instrumentos procesales que le habrían permitido responder a las observaciones de la Comisión y demostrar la eficacia del sistema de control adoptado en Grecia.

La alegación de la demandante ignora las modalidades de desarrollo del procedimiento de liquidación de cuentas. No considero que pueda compartirlo.

47 — Recuerdo que, con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 595/91, el requisito para que la Comisión solicite una investigación es que considere que «se han cometido irregularidades en uno o varios Estados miembros».

48 — Esta norma precisa que «el Estado miembro comunicará a la Comisión, con la mayor brevedad posible, las conclusiones a que se haya llegado tras la investigación. En caso de que la investigación muestre la existencia de una irregularidad, el Estado miembro deberá informar de ello a la Comisión, con arreglo a los artículos 3, 4 y 5». Recuerdo que estas normas establecen obligaciones precisas de comunicación de informaciones que deben ser «lo suficientemente detalladas para que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70, la Comisión pueda tomar una decisión sobre la imputabilidad de las consecuencias financieras» (apartado 2 del artículo 5), cumplidas sin demora (artículo 4) y, en su caso, en el transcurso de los dos meses siguientes al final de cada trimestre (artículo 3).

49 — Además, el 18 de agosto de 1994, el Comisario competente, Sr. Steichen, dirigió un escrito al Ministro de Agricultura griego en el que lamentaba la escasa cooperación que las autoridades helénicas habían prestado a la Comisión en este sector. A raíz de dicho escrito, o al menos eso parece, se tomó la iniciativa de crear un grupo de trabajo conjunto Grecia-Comisión que se reunió por vez primera en Atenas el 21 de noviembre de 1994.

El motivo basado en la incompetencia de la Comisión

44. ¿Es competente la Comisión para adoptar un acto mediante el cual determina los criterios que rigen su decisión de no reconocimiento de los gastos efectuados para la financiación de la política agrícola? Esta es, en sustancia, la objeción formulada por la demandante.

45. El acto de que se trata puede asimilarse, en mi opinión, al «tipo» de las Comunicaciones: una categoría «amplia», como se sabe, ya que comprende actos de forma y contenido muy diversos. Hay tres clases de Comunicaciones: interpretativas, informativas y decisorias. [50] Me detendré en estas últimas. Tal como ha precisado en último lugar el Abogado General Sr. Tesauro, dichas Comunicaciones son «relativas a sectores en los que la Comisión dispone de una facultad discrecional». [51] En estos sectores, la Comisión puede adoptar actos mediante los cuales da a conocer a sus administrados los criterios que rigen el ejercicio de su facultad discrecional. [52] Tal es el caso, también, de la política agrícola.

46. El acto objeto de examen en el presente asunto especifica los parámetros aplicados por la Comisión para decidir sobre el no reconocimiento de los gastos. No creo que haya duda alguna de que la Comisión era competente para adoptarlo. En un procedimiento diferente, el Abogado General Sr. Fennelly ya observó, oportunamente, que «*en principio*, no cabe hacer ninguna objeción a la pretensión de la Comisión de cuantificar dichas pérdidas [las pérdidas posibles o reales que hayan causado al Fondo la infracción de las normas comunitarias] con más o menos exactitud». [53]

47. Por mi parte, quisiera añadir que las razones que justifican la competencia de la Comisión tienen un firme sustento en la jurisprudencia de este Tribunal. Al fin y al cabo, estamos ante un supuesto en el que, dada la dificultad de determinar con precisión el importe de los gastos no reconocibles, la Comisión se esfuerza por establecer las normas tendentes a graduar las reducciones en función de la magnitud del riesgo que representan para el FEOGA los diversos

50 — No se me escapa que una comunicación puede considerarse «anómala» por muy diversos motivos, especialmente cuando se la compara con las que suele tomar en consideración la doctrina para el examen de esta categoría de actos. No obstante, me parece que cabe identificar algunos elementos fundamentales: una Administración dotada de un poder de decisión caracterizado por un cierto margen de discrecionalidad; un acto dirigido a los destinatarios del acto, y la indicación de los criterios que deben regir el ejercicio de dicha discrecionalidad. En mi opinión, en el presente caso carece de pertinencia el elemento de la «opacidad» del documento. En efecto, por tratarse de una materia en la que las relaciones se establecen exclusivamente entre los Estados miembros y la Comisión, considero que la aprobación del acto por parte de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité del FEOGA le confiere el ámbito de publicidad que le es funcionalmente propio.

51 — Véanse las conclusiones de 16 de enero de 1997, Francia/Comisión (C-57/95, Rec. p. I-1627), nota 17.

52 — Véase, sobre este extremo, aunque sea posterior a los hechos controvertidos, el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento nº 729/70 sobre la financiación de la Política Agrícola Común, que modifica el tenor del artículo 5 de dicho Reglamento estableciendo, en el párrafo cuarto de la letra c), que «la Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada. Para ello la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la Comunidad» (DO L 125, p. 1).

53 — Conclusiones antes citadas, punto 41.

grados de insuficiencia del control. [54] En definitiva, se trata de una garantía para los Estados miembros. Si la Comisión no hubiera establecido los criterios que definió, y si no los hubiera dado a conocer mediante una Comunicación decisoria, no hubiera podido sino denegar la financiación de la totalidad de los gastos. [55] El acto limita, y en todo caso regula, el ejercicio de la facultad discrecional de la Comisión, mediante disposiciones comunicadas a los interesados y que, por tanto, establecen un marco de seguridad jurídica. Por último, por lo que respecta al presente caso, no puede ignorarse el hecho fundamental de que la Comunicación fue acogida favorablemente, en el seno del Comité del FEOGA, por todos los Estados miembros, incluida la República Helénica.

48. No me parece que merezca mejor fortuna una segunda alegación formulada por la demandante. Al precisar, en su réplica, su propia argumentación, la demandante criticó por demasiado genéricos los criterios definidos en la Comunicación. Pero la verdad es que la que tiene un carácter genérico y está insuficientemente motivada es la propia crítica. Al limitarse a presuponer una especificación insuficiente de los criterios contenidos en el documento, la demandante no probó que dichos criterios sean arbitrarios o contrarios a equidad. Y, a mi juicio, no lo son. La Comisión adoptó criterios que establecen, en la medida de lo posible, una relación entre la proporción del importe de los gastos no reconocidos y el grado de peligro al que se ven expuestos los fondos comunitarios como consecuencia del incumplimiento de los Estados miembros. [56] En consecuencia, procede declarar infundada la objeción formulada por la República Helénica.

El motivo basado en los límites de la facultad discrecional de la Comisión

49. La demandante sostiene que procede anular la Decisión por haber sido adoptada, fundamentalmente, de manera arbitraria. Así lo atestigua, a su juicio, el procedimiento de determinación de la cuantía de los gastos no reconocidos: en efecto, la propuesta inicial del FEOGA, equivalente al 10 % de los gastos, fue transmutada en el 50 % por el Director General de Agricultura, para acabar siendo fijada por la Comisión en el 25 %. [57]

50. No considero que pueda compartirse la alegación de la República Helénica. El acto

54 — Véase también, sobre este extremo, la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 4 *supra*, en la que se declara la legitimidad del proceder de la Comisión cuando «en lugar de denegar la financiación de la totalidad de los gastos, se esfuerza por establecer las normas tendentes a diferenciar distintas proporciones de carencia de control, en función del grado de riesgo que presentan para el FEOGA» (apartado 28).

55 — Sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 60.

56 — Véanse, en este sentido, las conclusiones a las que llegó el Abogado General Sr. Fennelly al examinar este mismo acto en el asunto C-50/94.

57 — Recordemos algunos aspectos del procedimiento: con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, la Comisión, previa consulta al Comité del Fondo, procede a la liquidación de cuentas. El procedimiento a que se remite expresamente dicha norma establece que el representante de la Comisión debe someter un proyecto de las medidas que habrán de adoptarse, y que el Comité debe emitir su propio dictamen acerca de dichas medidas. No obstante, dicho acto no tiene carácter vinculante: en efecto, la Comisión puede adoptar medidas que no se atengan al dictamen del Comité (artículo 13 del Reglamento nº 729/70).

objeto de impugnación puede y debe ser exclusivamente la Decisión de la Comisión mediante la cual se estableció el no reconocimiento del 25 % de los gastos efectuados. No procede atribuir trascendencia externa alguna al acto del Director General de Agricultura mediante el cual incrementó hasta el 50 % el porcentaje de no reconocimiento propuesto por los servicios de la Comisión. Dicho acto se inscribe en el marco del procedimiento de decisión, interno a la Comisión, que culmina con la liquidación; no es un acto definitivo, no puede vincular a la Administración ni tiene relevancia en el marco de la impugnación del acto principal.

El motivo basado en una motivación errónea

51. Igualmente infundadas son las críticas formuladas por la demandante por lo que respecta a la pretendida motivación errónea de la Decisión.

52. Las observaciones formuladas por la República Helénica no bastan para rebatir las conclusiones de la Comisión consignadas en el Informe recapitulativo. En relación con la falta de controles efectuados por Didagep sobre las solicitudes de ayuda presentadas por el Cotton Board, la República Helénica no aporta ningún elemento de prueba. Se limita a recordar la naturaleza jurídica del organismo, su competencia y su organización.

Tampoco me parece que tenga más fundamento el otro argumento, según el cual la Administración helénica ya había comunicado, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 595/91, los datos relativos a las irregularidades detectadas por la Comisión. En el Informe recapitulativo no se critica la falta de remisión de los datos, sino el hecho de que éstos no fueran satisfactorios o suficientes (4.7.5.1). Como he recordado, las normas contenidas en el Reglamento nº 595/91 establecen que el Estado miembro interesado debe facilitar datos claros y detallados sobre la base de los cuales pueda decidirse si procede reconocer los gastos o no. Se trata de una exigencia imperativa y, en el presente caso, la Administración helénica no parece haberla satisfecho: los datos que facilitó carecen de claridad y sistematicidad, y precisamente por eso la Comisión decidió no reconocer los gastos. Si bien se habían establecido controles a escala nacional, éstos no se ajustaban, desde luego, a las normas definidas por la Comisión.

El motivo basado en la infracción de una disposición fundamental o en la referencia a una situación jurídicamente inexistente

53. ¿Puede la Comisión, en el momento de declarar inmediatamente ejecutiva una Decisión de no reconocimiento de los gastos, reservarse la revisión de dicha Decisión en función de los resultados de las verificaciones en curso?

La demandante pretende que se declare la ilegalidad de una reserva como la que efectivamente formuló la Comisión en el caso que nos ocupa, definiéndola, en su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal, como una «reserva negativa». [58]

54. La Decisión de liquidación anual de cuentas es un acto que se inscribe en el marco de unas relaciones caracterizadas por el amplio margen que dejan para el diálogo entre los Estados miembros y la Comisión por lo que respecta tanto a la fase de verificación como a la de decisión. Esta naturaleza del acto, reconocida en el Reglamento nº 1287/95, [59] antes citado, tiene su reflejo en diversos aspectos del procedimiento de liquidación. [60]

55. La Decisión tiene un contenido intrínsecamente «móvil». Se trata de un acto que no prejuzga otras medidas que la Comisión pueda adoptar, dependiendo de los resultados de las investigaciones en curso, cuando proceda a la liquidación de cuentas correspondientes a sucesivos ejercicios. El procedimiento entraña obligaciones de información y de verificación para los Estados miembros y la facultad discrecional de la Comisión para apreciar y controlar su proceder. [61] Esta última decide en función de los datos recibidos, pero puede reservarse la revisión de su propia Decisión tras haber recibido nuevos elementos de apreciación y juicio; y el hecho de que una Decisión contenga reservas de este tipo está plenamente justificado por las peculiares exigencias del procedimiento. La práctica de la reserva negativa sirve de estímulo para el aparato administrativo del Estado sobre el que se ejercen los controles, en nuestro caso la República Helénica, [62] y es, por lo demás, una práctica habitual, tal como confirman los Informes recapitulativos anuales que la Comisión elabora en la materia objeto de examen.

56. Por los motivos expuestos, considero que la demandante no aportó la prueba de que las comprobaciones en las que la Comisión fundó su Decisión de no reconocimiento fueran inexactas, ni de que las modalidades utilizadas fueran ilegales. En consecuencia, considero que procede propo-

58 — A este respecto, procede señalar que, mediante el escrito de 17 de abril de 1996, el Director General de Agricultura de la Comisión, Sr. G. Legras, comunicó a las autoridades helénicas que los servicios de la Comisión habían sometido a la consideración de ésta una reducción al 10 % del porcentaje de corrección de los gastos considerados en el presente asunto para los años 1991 y 1992. En el caso de aprobarse dicha propuesta, se aplicaría una corrección financiera positiva por importe de 10.041.185.496 DR.

59 — Véase la nueva redacción de la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 729/70, tal como fue modificada por dicho acto normativo. Permítaseme recordar que dicha disposición establece un auténtico procedimiento contradictorio entre el Estado miembro y la Comisión sobre la Decisión mediante la que se deniega la financiación.

60 — Algunos ejemplos. El plazo anual establecido en el Reglamento nº 729/70 ha sido interpretado como meramente dispositivo. De este modo, se admitió una liquidación de cuentas que, con el fin de garantizar que los gastos efectuados por las autoridades nacionales sean conformes a las normas comunitarias, se llevó a cabo con posterioridad a la expiración de dicho plazo (sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión, 349/85, Rec. p. 169, apartado 19). En un sentido análogo, la obligación de motivación ha sido expresamente matizada en relación con los diversos tipos de procedimientos. Así, se ha declarado que, cuando el Estado miembro ha estado asociado al procedimiento de verificación, la Decisión no exige una motivación detallada (sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 55 *supra*).

61 — Por otra parte, esta naturaleza del procedimiento de decisión fue expresamente reconocida en el Reglamento nº 1287/95, antes citado, que efectuó una distinción esclarecedora a muchos respectos: «es conveniente, por tanto, proceder a su división en dos tipos de decisión, una que se centre en la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA para el ejercicio de referencia y la otra [que] fije las consecuencias, incluyendo las correcciones financieras, que deban extraerse de las auditorías de conformidad» (cuarto considerando).

62 — Esta finalidad se desprende de manera evidente del tenor del escrito del Director General de Agricultura de la Comisión de 17 de abril de 1996, antes citada. En efecto, en ella se hace referencia a los progresos en la actividad de control en el sector y a una mayor cooperación entre las autoridades nacionales como requisitos para la *revocación* de la Decisión en favor de la República Helénica.

ner al Tribunal de Justicia la desestimación del motivo relativo al sector del algodón.

Sector del tabaco

El marco normativo

57. La normativa relativa al sector del tabaco está contenida en el Reglamento (CEE) nº 727/70. [63]

Este acto normativo prefigura dos tipos de medidas: un sistema de precios de objetivo y de intervención, que establece obligaciones de compra para las Administraciones nacionales, y la concesión de primas a los usuarios que compren el tabaco en hoja directamente a los productores comunitarios.

58. Con arreglo a dicha normativa (artículo 2), el Consejo fija anualmente, para el conjunto de la Comunidad, precios de objetivo y precios de intervención para la cosecha del año civil siguiente, así como una prima de compra (apartado 1 del artículo 3). [64] La prima pretende, precisamente, permitir a los compradores pagar el precio de objetivo y, en consecuencia, la comercialización del tabaco producido en la Comunidad. Si, pese a la concesión de la prima, el tabaco no es adquirido directamente por los productores, a estos últimos los sustituyen los organismos designados por cada uno de los Estados miembros, que adquieren al precio de intervención —sin perjuicio de otros requisitos— el tabaco en hoja producido en la Comunidad que les sea ofrecido (artículo 5).

Asimismo, se establece la posibilidad de fijar precios de intervención para el tabaco embalado, es decir, resultante de las operaciones de primera transformación y acondicionamiento (artículo 6). Los organismos de intervención están obligados a comprar el tabaco así transformado al precio establecido con arreglo a la normativa comunitaria.

Mediante el Reglamento (CEE) nº 1726/70 de la Comisión, [65] se establecieron las modalidades de concesión de la prima, definiendo un sistema de control, destinado a determinar las cantidades de tabaco sometidas a control, acorde a exigencias que garanticen su aplicación en igualdad de condiciones en los Estados miembros.

63 — Reglamento del Consejo, de 21 de abril de 1970, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo (DO L 94, p. 1; EE 03/03, p. 212), modificado mediante el Reglamento nº 1329/90 del Consejo, de 23 de mayo de 1990 (DO L 132, p. 25). Para un examen completo de la normativa vigente en el sector y de las modificaciones posteriores introducidas en la misma, pueden consultarse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs de 19 de mayo de 1994 en el asunto en el que recayó la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. pp. I-4863 y ss., especialmente p. I-4867). La finalidad de la normativa — además de la finalidad, de carácter general, de sostener las rentas de los productores— consiste asimismo en la mejora de la calidad y la adaptación de la producción, reconvirtiendo los cultivos hacia variedades más solicitadas o más competitivas (sexto considerando).

64 — El precio de objetivo se establece a un nivel que tenga en cuenta la necesidad de promover una especialización conforme a las estructuras económicas y a las condiciones naturales de la producción comunitaria y que presuponga la gestión racional y la viabilidad económica de las empresas, contribuyendo al mismo tiempo a la mejora de la calidad y asegurando una renta equitativa a los productores.

65 — Reglamento de 25 de agosto de 1970 relativo a las modalidades de concesión de la prima para el tabaco en hoja (DO L 191, p. 2; EE 03/04, p. 26).

59. En 1988 se estableció asimismo un sistema de verificación con el fin de controlar, desde un punto de vista cuantitativo, la producción comunitaria. [66] De acuerdo con esta normativa (apartado 5 del artículo 4 del Reglamento nº 727/70), el Consejo establece una cantidad máxima garantizada y, antes del 31 de julio del año siguiente, la Comisión debe comprobar si dicho límite ha sido sobrepasado o no. En el caso de haberlo sido, se establece una reducción porcentual de los precios de intervención y de las primas correspondiente a cada aumento del 1 % con respecto a la cantidad permitida. [67]

El Reglamento (CEE) nº 2824/88 establece las modalidades de aplicación del régimen de cantidades máximas garantizadas en el sector del tabaco. [68] En el artículo 3 se precisa que antes de la comprobación de la producción efectiva por parte de la Comisión sólo podrá pagarse, en concepto de precios y primas, un máximo de un 95 % para la cosecha de 1988 y de un 85 % para las cosechas de 1989 y 1990 de los importes fijados en relación con las cosechas de que se trate. Asimismo, se establece (en el apartado 2 del artículo 3) que el pago del saldo eventual se efectuará «con posterioridad a la comprobación de la producción efectiva».

Los Reglamentos (CEE) de la Comisión nºs 2046/90, [69] 2267/91, [70] 2178/92 [71] y 2065/93 [72] señalaron las cantidades efectivamente producidas y establecieron los precios y las primas que debían pagarse, respectivamente, para las cosechas de 1989, 1990, 1991 y 1992. En el artículo 2 de estas Decisiones anuales se establece que las mismas entran en vigor el tercer día siguiente al de su publicación.

Las cuestiones controvertidas

60. Las cuestiones controvertidas suscitadas en el Informe recapitulativo versan sobre cuatro cuestiones diferentes: la comprobación de irregularidades en el pago de las primas; irregularidades en el pago de las fianzas prestadas en el marco de las primas para el tabaco en hoja; la no reducción inmediata de las primas y de los precios de intervención cuando se sobrepasan las cantidades máximas

66 — Reglamento (CEE) nº 1114/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, que modifica el Reglamento (CEE) nº 727/70, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo (DO L 110, p. 35). La cuestión de la validez del Reglamento fue examinada en la sentencia Crispoltoni y otros, antes citada. Esta normativa fue posteriormente modificada: el Reglamento nº 1251/89 del Consejo (DO L 129, p. 16) precisaba que el Consejo debía fijar anualmente la cantidad máxima garantizada para el año siguiente; el Reglamento nº 1329/90 del Consejo establecía la cantidad máxima global garantizada en 385.000 toneladas para cada una de las cosechas de los años 1988 a 1993.

67 — Además, se establece (en el artículo 13) que, cuando las cantidades de las que se hayan hecho cargo los organismos de intervención sobrepasen un porcentaje fijado de la producción y, en todo caso, una cantidad determinada, el Consejo podrá, sobre la base de un informe de la Comisión, establecer las medidas válidas para la cosecha del año civil siguiente que permitan restablecer un mejor equilibrio entre la producción y la demanda y reducir las existencias. Entre las medidas previstas con este fin se encuentra la reducción del nivel del precio de intervención (apartado 5 del artículo 13). Del mismo modo, en caso de que la producción comunitaria para la cual se haya decidido la concesión de una prima alcanzase un nivel superior a un porcentaje determinado de la media de producción durante las tres cosechas anteriores, el Consejo, siempre sobre la base de un informe de la Comisión, puede reducir los precios de objetivo, con la consiguiente reducción del importe de la prima (apartado 6 del artículo 13).

68 — Reglamento de la Comisión, de 13 de septiembre de 1988 (DO L 254, p. 9).

69 — Reglamento de 18 de julio de 1990 (DO L 187, p. 23).

70 — Reglamento de 29 de julio de 1991 (DO L 208, p. 26).

71 — Reglamento de 30 de julio de 1992 (DO L 217, p. 75).

72 — Reglamento de 27 de julio de 1993 (DO L 187, p. 26).

garantizadas, y la utilización de técnicas incorrectas para la conciliación final. [73]

La alegación relativa a la irregularidad en el pago de las primas. Las posturas de las partes

61. La demandante considera que procede anular la Decisión por *vulneración del derecho de defensa.* Según sus alegaciones, la Comisión decidió no reconocer los gastos relativos a las primas para el tabaco —el 21 de noviembre de 1994, mediante su segundo *addendum* al Informe recapitulativo— sobre la base de los resultados de la investigación realizada, con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 729/70, sobre el tabaco exportado por los productores griegos a Albania y Bulgaria. Ahora bien, según la demandante, el informe final de dicha investigación, fechado el 28 de septiembre de 1994, no fue dado a conocer a las autoridades helénicas hasta el 22 de diciembre de 1994, es decir, al día siguiente de adoptarse la Decisión. En consecuencia, no se permitió a la demandante presentar sus alegaciones.

62. La demandada objeta que la Decisión, publicada cerca de tres meses después de la redacción del informe de la misión sobre fraude, no se fundó en datos que la demandante no conociera en el momento de adoptarse el acto. Por otra parte, alega que la Decisión se inscribe en el marco de un procedimiento caracterizado por largas negociaciones durante las cuales la demandante, aun conociendo la perplejidad de la Comisión con respecto al mercado del tabaco, no procedió a intervenir en el sector, como inútilmente solicitaba la propia Comisión.

El fondo

63. A finales de 1992, el 4 de diciembre, la Comisión comunicó a las autoridades helénicas que, sobre la base de los datos de que disponía, albergaba sospechas sobre la existencia de posibles fraudes en el sector; posteriormente, mediante escrito de 20 de abril de 1993, les instaba a realizar una investigación con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 595/91.

Tras realizar una investigación a escala nacional, se llegó a la conclusión de que los gastos efectuados eran, en lo fundamental, regulares. La Comisión no fue asociada a la investigación ni informada de sus resultados. En consecuencia, mediante escrito de 14 de enero de 1994, los servicios del FEOGA informaron a las autoridades griegas de su voluntad de participar en las investigaciones realizadas por estas últimas. De este modo, el 20 de enero de 1994 se celebró una primera reunión. Tras escuchar a los representantes helénicos, la Comisión les opuso varias

73 — Sobre esta última cuestión, el Informe recapitulativo evidenció la existencia de un error en el coeficiente de transformación aplicado por la demandante para la determinación de las primas. Según la Comisión, los cálculos efectuados por las autoridades griegas dieron lugar a una transformación errónea del tabaco en hoja en tabaco embalado, con el consiguiente abono de primas ficticias. Habida cuenta de este error, los funcionarios de la Comisión instaron a las autoridades griegas a reconstruir las tablas relativas a los cálculos para la verificación de la conciliación final; hasta ahora, no ha sido posible obtener los datos requeridos.

objeciones: que no había sido asociada a la investigación, que consideraba insuficiente; que no había existido coordinación entre las diversas Administraciones competentes durante la investigación, y que no existía un verdadero programa de investigación.

Posteriormente, a instancia de la Comisión, se realizaron varias misiones de funcionarios comunitarios en territorio griego, en las cuales, según la demandada, las autoridades griegas no participaron activamente.

64. Así pues, si bien se mira, el informe controvertido, fechado el 28 de septiembre de 1994, no es más que el último capítulo de un proceso un tanto tormentoso.

Ahora bien, tal como subrayó la Comisión y como se desprende, de manera más general, del marco normativo y jurisprudencial, el control en materia de política agrícola es el fruto de una relación dialéctica entre la Comisión y el Estado miembro. Recordemos el momento clave de dicha relación en el caso que aquí nos ocupa. La Administración griega no podía ignorar las sospechas de irregularidad que gravitaban sobre el sector del tabaco, [74] pero no se preocupó por disiparlas ni siquiera ante las reiteradas peticiones de la Comisión. A mi entender, este comportamiento es contrario a los preceptos precisos del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 y a la obligación de cooperación entre las Administraciones nacionales y la Comisión que se desprende de dicha norma.

65. Por otra parte, el informe de la misión sobre fraude, conviene subrayarlo, no probó la existencia de nuevas disfunciones en el sector del tabaco, sino que se limitó a *confirmar* las conclusiones a que había llegado el FEOGA para el ejercicio de 1990. La insuficiencia general del sistema griego ya había sido comprobada con anterioridad. [75] La República Helénica sabía, en suma, que el sector estaba bajo control, conocía las dudas de la Comisión con respecto a la posible existencia de fraudes, su perplejidad sobre la eficacia y la exhaustividad de la investigación efectuada a escala nacional, y el hecho de que la solicitud de notificación de un plan de actividades había quedado sin respuesta.

66. Una última cuestión. La demandante sostiene que el informe de misión llegó a su Representación Permanente el 22 de diciembre de 1994; la Comisión sostiene, en cambio, que el informe estaba a disposición de la República Helénica desde la fecha de publicación, el 28 de septiembre de 1994. No

74 — Como ya he subrayado, la condición previa para una investigación conjunta con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 595/91 es que la Comisión «estime que se han cometido irregularidades».

75 — En aquella ocasión, se habían formulado las siguientes imputaciones (formulando asimismo una reserva negativa): el no sometimiento del tabaco a las operaciones de primera transformación y acondicionamiento, la no realización de los controles, y la exportación de tabaco no embalado que, sin embargo, se había beneficiado del pago de la restitución (véase el Informe recapitulativo de la Comisión, de 1 de enero de 1993, relativo al resultado de los controles para la liquidación de cuentas de la Sección de Garantía del FEOGA correspondiente al ejercicio 1990, Documento VI/119/93 final, punto 4.9.2.1.1).

sé quien tiene razón a este respecto. Sin embargo, me inclino, a juzgar por algunos indicios, por la postura de la Comisión. El procedimiento establecido contempla, como ya he dicho, además de un Informe recapitulativo provisional, el dictamen del Comité del FEOGA. Ahora bien, me parece extraño que durante esta fase —en la que participaron también, al menos como miembros del Comité, representantes de la Administración helénica— no se hiciera referencia al informe de misión, ya disponible, sobre cuya base se decidió confirmar la apreciación de los años precedentes.

El conjunto de estos elementos de hecho prueba de manera suficiente que la Comisión albergaba sospechas sobre la existencia de graves irregularidades en el sector del tabaco griego; algo que conocía la República Helénica, la cual no podía ignorar que un eventual mal funcionamiento del sistema de control conllevaría el no reconocimiento de los gastos. En presencia de indicios tan inequívocos, la República Helénica debería haber intervenido para alegar sus motivos y rebatir las conclusiones a que llegó el FEOGA, por lo demás sujetas a reserva negativa. Y no lo hizo.

Por estos motivos, a mi juicio, procede desestimar el motivo basado en la vulneración del derecho de defensa.

Error manifiesto y ejercicio incorrecto de la facultad discrecional

67. El segundo motivo de anulación se refiere a la apreciación errónea de los hechos por parte de la Comisión y al ejercicio incorrecto de su facultad discrecional con respecto al resultado de la inspección.

68. El informe de la misión sobre fraude incurre, según la demandante, en diversos errores. Las conclusiones relativas a la Unión Cooperativa de Productores SEKE son infundadas. Las inspecciones fiscales establecieron la regularidad de la actividad de dicha Unión y la legalidad de su proceder con arreglo a la normativa nacional.

Prescindiré de las investigaciones fácticas y del Derecho griego. Con todo, existe más de una razón para considerar que la conducta de la Comisión fue correcta.

SEKE había sido mencionada como una de las sociedades que debían someterse a inspección durante la misión. Cuando los representantes de los servicios de la Comisión se presentaron en su sede, no encontraron los documentos contables necesarios para la inspección, que habían sido destruidos —legítimamente, según sostiene la República

Helénica— tras el resultado positivo de la inspección fiscal. No quiero entrar en la cuestión de si la destrucción de los documentos está permitida o no con arreglo a la Ley nacional. El hecho es que, a efectos del presente asunto, dicha destrucción contrasta con las exigencias de control que inspiran la normativa comunitaria y con el espíritu de colaboración que debe presidir la actividad de verificación de las Administraciones nacionales y de la Comisión. Aun cuando los documentos contables pudieran haber sido legalmente destruidos con arreglo a la legislación fiscal, hubieran debido ser conservados para permitir el control de la regularidad de los pagos de subvenciones, con mayor razón aún por cuanto SEKE había sido ya mencionada como uno de los objetivos de la inspección que iba a efectuarse, por lo que hubiera sido necesario que las autoridades nacionales extremaran su vigilancia sobre la sociedad y sus expedientes. Poco importa, en suma, que los documentos de que se trata pudieran ser destruidos con arreglo a la Ley griega. [76] Las normas contenidas en el Reglamento nº 595/91 y, más en general, en el conjunto de la normativa en la materia, imponen a las Administraciones nacionales el deber de colaborar activamente con el Fondo, y es evidente que, al permitir la destrucción de la documentación, la República Helénica incumplió dicha obligación.

69. La controversia se plantea, en segundo lugar, sobre las verificaciones relativas a la capacidad efectiva de transformación del tabaco en tabaco embalado. Sobre este extremo, considero fundadas las observaciones relativas a la capacidad de producción de balas pesadas contenidas en el informe de misión. En efecto, los servicios de la Comisión verificaron sobre el terreno la posibilidad de transformar el tabaco en balas de 59 kg, concluyendo: a) la dificultad de dicha operación; b) la evidente falta de familiaridad de los trabajadores con la misma; c) el hecho, corroborado por el juicio de los expertos, de que las máquinas utilizadas no podían soportar semejante carga de trabajo, al estar reguladas para una producción de balas de un peso comprendido entre 20 y 30 kg.

Los cálculos efectuados a partir de dichos volúmenes de producción pueden no ser ciertos, y las sospechas de la Comisión sobre la presunta irregularidad de los mismos no me parecen injustificadas.

70. Por lo que respecta a la calidad del tabaco AGREX, a la capacidad de producción de la referida SEKE, a las ventas de tabaco sin transformar a Italia, a la inexplicable diferencia de precio entre las entregas a Didagep y a Bulgaria, y a las modalidades de pago y acondicionamiento aplicadas en este último caso, no considero que la demandante aportara la prueba necesaria para rebatir las conclusiones del informe de misión.

71. De hecho, la República Helénica no ha probado si el tabaco adquirido por AGREX estaba ya transformado, como ésta sostiene, o no, según asegura la Comisión; no ha probado que fuesen erróneas las indicaciones del director general de SEKE sobre el coste de la mano de obra en el centro de transformación de Soluveko, que llevaron a la Comisión a considerar inverosímil la contabilidad de la

76 — Observaciones de la demandante, p. 27.

sociedad; tampoco ha probado que la reconstrucción de las relaciones comerciales entre SEKE y las sociedades italianas STP y Boselli Calto que hizo la Comisión fuera errónea y que las dos sociedades adquirieran a SEKE tabaco sin transformar; por lo que respecta a las diferencias de precio entre las diversas entregas, aunque se dieron algunas explicaciones, éstas no fueron documentadas. La demandante no consiguió justificar tampoco las diferencias comprobadas en el peso de las balas de tabaco destinadas al consumo interno y las destinadas a la exportación; y, por último, la República Helénica no ha probado tampoco el carácter erróneo de las afirmaciones contenidas en el informe sobre la confusión y escasa fiabilidad de los justificantes de los pagos, así como sobre la falta de cooperación de SEKE durante la investigación.

72. Otro tanto cabe decir en relación con los datos facilitados por la demandante con respecto a las sociedades Michailidis y Gleoudis Kavex. Las observaciones de la Comisión, también en este caso, son convincentes y están formuladas con toda claridad: falta de control por parte de la Administración competente; falsificación de los registros; incongruencia en la facturación de las ventas; no se facilitaron datos para verificar las tasas de transformación del producto; la forma de llevar la contabilidad es incorrecta.

73. La demandante opone alegaciones incoherentes y, en todo caso, poco convincentes. Alega la regularidad de los registros y su coincidencia con los libros de almacén, cuando la Comisión concluye que los registros fueron elaborados de forma artificial y la restante documentación se encuentra desordenada o ha sido manipulada. Y aún hay más: por lo que respecta a la imputación de falsificación de las declaraciones aduaneras, la demandante se limita a invocar abstractas disposiciones legales, sin aportar ninguna prueba concreta de si fueron aplicadas en el presente caso y de qué modo lo fueron, y sin excluir, en concreto, que existieran divergencias, imputables a la existencia de fraudes, entre el valor de la mercancía declarada y el de la mercancía efectivamente exportada.

En otras ocasiones, la defensa de la demandante suena directamente a una tácita admisión de la ineficacia del sistema de control. Así, por ejemplo, por lo que respecta a los libros y documentos de la sociedad Gleoudis Kavex, afirma que, el 11 de noviembre de 1992, la Administración se incautó de determinados documentos, sin que, sin embargo, haya procedido hasta ahora a su control.

74. El informe de misión puso en evidencia el desinterés generalizado de la Administración nacional por el problema del control. Los inspectores acudían a las empresas «por decir que habían pasado», sin saber nada sobre lo que efectivamente ocurría en su interior. Así, según el informe de misión (7.2.1.3), lo reconocieron los propios representantes de la Administración griega.

Es evidente que la Decisión adoptada por el Fondo tiene en cuenta el cuadro sintomático de la ineficacia y la inadecuación de los controles, en el que se inscriben los diversos episodios criticados.

Este me parece que es el verdadero punto de anclaje de la apreciación de insuficiencia sobre el comportamiento de la Administración griega. Ante la negligencia generalizada de que se queja la Comisión se explica que aplicara criterios basados en presunciones para no reconocer los gastos, en aplicación, precisamente, de la Comunicación nº 216/93: considero que procede adherirse a las pretensiones de la Comisión.

75. Por otra parte, la demandante, sin aportar las pruebas pertinentes, hace como si refutara las observaciones del FEOGA punto por punto, sobre la base de datos absolutamente precisos. Esto me lleva a una doble reflexión. La primera es que dichas objeciones, como las explicaciones detalladas sobre el funcionamiento de la normativa griega, y la «disponibilidad» para el control que parece emanar del escrito de defensa, hubieran debido ser elementos que caracterizaran el procedimiento en toda su extensión. Pero sabemos que no ha sido así. La Comisión solicitó reiteradamente planes de investigación, informaciones, comprobaciones y colaboraciones sin obtener respuesta alguna. Además, durante las inspecciones, preparadas con gran antelación y que, como hemos dicho, se inscribían en un contexto de abierta preocupación sobre la regularidad del funcionamiento del sector, los servicios de la Comisión comprobaron que la actitud de los funcionarios griegos —básicamente pasiva— no se adecuaba, desde luego, a los criterios de buena administración que deben inspirar la actuación de las autoridades nacionales en sus relaciones con la Comisión.

Ahora bien, y este es el segundo aspecto de la reflexión, no entiendo cómo una actividad de control concebida de este modo a escala nacional puede contradecir los resultados de las comprobaciones objetivas de la Comisión. Las decisiones de esta última se fundan en las inspecciones, los datos recibidos de las Administraciones nacionales y la apreciación global de su organización, de su comportamiento y hasta de la práctica de su funcionamiento concreto.

Habida cuenta de la falta de cooperación de las autoridades griegas, el examen efectuado de este modo condujo a las conclusiones expuestas en el informe de misión y reiteradas en el Informe recapitulativo, las cuales no han sido adecuadamente rebatidas por la demandante.

El motivo basado en el pretendido enriquecimiento sin causa de la Comisión

76. La demandante solicita la anulación de la Decisión alegando la existencia de un enriquecimiento injusto por parte de la Comisión desde tres perspectivas diferentes.

77. En primer lugar, según la demandante, mediante su escrito de 12 de diciembre de 1994 las autoridades griegas pusieron en conocimiento del FEOGA el hecho de que habían retenido la suma controvertida, mediante compensación, de los gastos de los transformadores, procediendo simultáneamente a informar al Tribunal de Cuentas de dicha operación. Pese a ello, afirma, no se reconoció el importe equivalente, lo que dio lugar a un enriquecimiento injusto de la Comisión: por un lado, se acreditaron a la Comisión sumas en concepto de la compensación y, por otro, no se reconocieron los desembolsos efectuados por un importe equivalente a los gastos. En esencia, se duplicaron los ingresos de la Comisión por una misma partida.

La Comisión no definió su postura sobre este punto.

78. En segundo lugar, la demandante solicita que, por lo que se refiere asimismo a las reducciones de las primas y los precios de intervención cuando se sobrepasa la cantidad máxima garantizada, se anule la Decisión por vulnerar el principio de enriquecimiento injusto. Afirma que, mediante dicho escrito, se informó al Fondo del hecho de que todas las sumas relativas a la superación de las cantidades máximas para las cosechas de 1989 y 1990 habían sido recuperadas por la Administración griega, ya fuera directamente, ya mediante compensación. A su entender, esto invalida el no reconocimiento de los gastos por parte de la Comisión.

79. La demandante denuncia una vulneración del principio de enriquecimiento sin causa, asimismo, por lo que respecta al error en el coeficiente de transformación para la conciliación final. En efecto, en septiembre de 1994, las autoridades helénicas aseguraron al Fondo que habían procedido a la conciliación final con arreglo a las indicaciones proporcionadas por el propio FEOGA. Algo que, según se desprende del escrito de 12 de diciembre de 1994, antes citado, efectivamente hicieron. La tabla que presentaron en aquella ocasión arrojaba una corrección (80.379.053 DR) netamente inferior a la indicada en su Decisión por la Comisión, ya que el importe por la diferencia ya había sido acreditado al FEOGA.

El fondo

80. A mi juicio, procede realizar conjuntamente la apreciación de los tres argumentos. Los tres, como hemos visto, se refieren al escrito de 12 de diciembre de 1994 mediante el cual, según la demandante, se facilitaron a la Comisión las informaciones requeridas e incluso las consideradas necesarias para una correcta liquidación de cuentas.

81. Tal como he indicado con ocasión de la introducción general, el procedimiento de liquidación establece un plazo que los Estados miembros deben respetar para la presentación de las informaciones necesarias para la adopción de las Decisiones. Este plazo fue establecido, por lo que respecta a la campaña de 1991, en el 31 de enero de 1994. Por tanto,

considero que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no cabe tomar en consideración las informaciones presentadas por la República Helénica para la liquidación del año de que se trata. La demandante no alegó ante este Tribunal la concurrencia de circunstancias excepcionales que puedan justificar el retraso registrado. [77] En cambio, los elementos de apreciación aportados deberán ser tenidos en cuenta en el marco de las sucesivas liquidaciones y dar lugar, en su caso, a una rectificación de las cuentas para 1992.

82. Basta esta sola razón para concluir que deben desestimarse las tres alegaciones basadas en las informaciones presentadas en diciembre de 1994. Con todo, procederé a examinar con la mayor atención cada una de las alegaciones formuladas por la demandante.

Sobre las fianzas

83. Por lo que respecta a las fianzas, hay que remontarse hacia atrás en el tiempo. En efecto, en el Informe recapitulativo de 1988 (punto 4.9.2.8) se explicaban las razones que se encuentran en el origen del no reconocimiento controvertido en el presente caso. En el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1726/70 se establecía que, en cuanto el tabaco se sometiera a control, se podía adelantar el importe total de la prima contra la prestación de una fianza igual al 20 % del importe, o bien adelantar un importe igual al 80 % del importe total. [78] No obstante, con arreglo al apartado 1 del artículo 3 del mismo Reglamento, el expediente correspondiente no se cerraría hasta que se hubiera demostrado que el tabaco objeto de una prima ha sido incorporado a productos manufacturados o exportado a países terceros.

84. En el curso de la investigación relativa a aquel ejercicio, la Comisión comprobó que las autoridades griegas mantenían en suspenso determinadas fianzas relativas a las cosechas de los años 1981 a 1989 y que no habían presentado la documentación que, al demostrar la «incorporación» del tabaco a los productos, acreditara la legalidad del pago de la prima. Por esta razón, la Comisión instó a las autoridades griegas a aportar dicha documentación pendiente en relación con los adelantos abonados entre 1981 y 1985, reservándose la decisión sobre las consecuencias financieras hasta después de haberla examinado. Tal como se especifica en el Informe recapitulativo de 1989 (punto 5.10), dicha documentación fue recibida por la Comisión el 27 de junio de 1991. La misma evidenciaba lagunas de tal magnitud que llevaron a la Comisión a adoptar una Decisión de no reconocimiento —que no fue impugnada— por importe de 370.057.029 DR. Además, se precisaba que el tabaco correspondiente a las cosechas de 1981 y de 1986 que, tras su transformación, permanecía almacenado, debía encontrar un destino

77 — Sentencias de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión (C-54/91, Rec. p. I-3399), apartados 13 y 15, y de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión, citada en la nota 38, apartado 23.

78 — Las razones de esta opción radican en la necesidad de atenuar los efectos económicos de la duración de las operaciones de transformación y acondicionamiento (véase el noveno considerando). Debido a la situación específica del mercado griego, la Comisión adoptó una normativa que establecía excepciones a la misma. En efecto, si, con carácter general, el comprador sólo puede solicitar que se le adelante el importe de la prima si cumple los requisitos de haber celebrado un contrato de cultivo o suscrito una declaración de cultivo, en el ordenamiento griego no se exige el cumplimiento de dichos requisitos [véase el Reglamento (CEE) nº 1186/83 de la Comisión, de 18 de mayo de 1983 (DO L 129, p. 23), y el Reglamento (CEE) nº 1791/86 de la Comisión, de 10 de junio de 1986 (DO L 156, p. 16)].

final en el plazo más breve posible y, en cualquier caso, a más tardar el 31 de diciembre de 1992: en esa fecha debían haberse cerrado todos los expedientes relativos al pago de fianzas. Por tanto, la corrección controvertida, referida a esta última práctica, constituye la culminación de una investigación sobre las garantías correspondientes a los ejercicios de 1981 a 1985 que dio lugar, como se ha dicho, a un no reconocimiento de gastos por un importe mucho mayor para el ejercicio de 1989.

Sobre la superación de las cantidades máximas garantizadas

85. Por lo que respecta al punto 5.10 del Informe recapitulativo de 1989, la Comisión comprobó que una determinada cantidad de tabaco no había sido exportada dentro de la fecha límite del 31 de diciembre de 1992. En consecuencia, las primas abonadas no podían considerarse reconocibles. La única respuesta de la República Helénica a esta conclusión fue el citado escrito de 12 de diciembre de 1994, solicitando a la Comisión que redujera la suma total de los gastos no reconocidos, tanto los correspondientes a 1989 como los correspondientes a 1991, por un importe total de 372.762.124 DR, invocando la compensación practicada.

86. No considero que el contenido del escrito de 12 de diciembre pueda constituir un motivo legítimo de anulación de la Decisión, además de por su manifiesto retraso, por su contenido. En efecto, el escrito no precisa nada sobre el fondo de las críticas formuladas por la Comisión, limitándose a invocar una compensación practicada que no prueba y sobre la que sólo da indicaciones genéricas. Ahora bien, me parece evidente que semejante defensa no es suficiente, tampoco atendiendo a su contenido, para rebatir las conclusiones extraídas por la Comisión tras una actividad de inspección prolongada durante tres años, caracterizada por un continuo intercambio de información con la demandante y que ha evidenciado una mala gestión del mecanismo de fianzas y anticipos que establece el Reglamento nº 1726/70.

87. También en relación con la cuestión de la superación de las cantidades máximas garantizadas es preciso referirse a los Informes recapitulativos precedentes.

88. La Administración griega considera posible recuperar, en el momento en el que se cierren los expedientes individuales, primas abonadas por un montante superior al establecido a raíz del proceso de rectificación.

En cambio, según la Comisión, la restitución debe ser inmediata. A su juicio, la normativa que rige el sistema, que entró en vigor a partir de la cosecha de 1989, es clara al exigir la recuperación inmediata de las primas indebidamente abonadas. En su opinión, las autoridades griegas no respetaron dicha indicación, desde el momento en que sólo emprendieron

el procedimiento de recuperación dos o tres años después de la entrada en vigor de dichos Reglamentos. La Comisión volvió sobre este punto en respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal en su escrito de 22 de octubre de 1996. En particular, reiteró, invocando la finalidad del Reglamento, la interpretación según la cual «en caso de superación de las cantidades máximas garantizadas, la sanción impuesta a los productores debe ser inmediata». [79] La Comisión declaraba, asimismo, que «la recuperación tardía, al cabo de dos o tres años, no permite alcanzar el objetivo perseguido por el Reglamento, tanto más por cuanto las autoridades griegas percibieron la multa mediante compensación practicada entre dos cosechas, sin tener en cuenta el beneficio obtenido gracias a la devaluación de la dracma con respecto al ECU».

89. Ahora bien, mi opinión es que el mecanismo establecido por el Reglamento responde al supuesto interpretativo formulado por la Comisión más que al planteado por la demandante. En efecto, es más conforme a las disposiciones normativas considerar que la obligación de recuperación que incumbe a las Administraciones nacionales debe aplicarse tan pronto como se compruebe la superación efectiva de las cantidades permitidas.

90. Sustentan esta interpretación, en primer lugar, las disposiciones normativas del Reglamento nº 2824/88, en virtud de las cuales los precios de intervención y las primas pueden pagarse hasta en un 95 % y un 85 %, respectivamente, del importe correspondiente a las cosechas de 1988 y de 1989 y 1990. Esta limitación demuestra que el legislador comunitario pretendió evitar de raíz las operaciones de reembolso, considerando preferible, en cambio, anticipar inmediatamente los resultados probables de la verificación correspondiente a dichos años. Por otra parte, en el apartado 2 del artículo 3 del mismo Reglamento se establece, para las cosechas de los años 1989 y 1990, que el pago del eventual saldo de los porcentajes correspondientes a la prima concedida debe efectuarse «con posterioridad a la comprobación de la producción efectiva». Subyace en esta disposición, a mi modo de ver, la exigencia de una inmediata regularización de la situación de los agricultores. [80] En suma, la Comunidad, como lo atestigua el propio sistema de fianzas en su conjunto, tiene un interés concreto no sólo en que la prima se abone por el importe que efectivamente corresponde al interesado, sino en que el pago se produzca en el plazo más breve posible.

Por otra parte, el reembolso no puede ser sino inmediato, asimismo, en razón de los demás principios en que se inspira la normativa. El criterio de la inmediatez es una respuesta al problema del fraude. En efecto, dejar en manos de los interesados sumas no adeudadas entraña un mayor riesgo de que se cometan irregularidades. Por otra parte, permitir a los Estados miembros retener la financiación mucho tiempo después de

79 — Véase el escrito de la Comisión de 4 de noviembre de 1996 [JUR(96)09545] en respuesta al escrito del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1996 en el que se planteaban cuestiones de interpretación.

80 — Véase también el tercer considerando, en el que se precisa «que, no obstante, con la aplicación de las disposiciones relativas a las cantidades máximas garantizadas, los precios de objetivo y de intervención pueden sufrir modificaciones [y] que, en este caso deberá ajustarse el precio de compra». Por tanto, me parece que no cabe encontrar, en la materia, un nexo claro, ni siquiera temporal, entre la Decisión de la Comisión y la regularización de las primas (pero tampoco de las fianzas, que son liberadas o ejecutadas en función del resultado de la actividad de verificación *de la Comisión*).

haberse determinado el importe efectivamente debido puede crear distorsiones en las condiciones de la competencia entre los agentes económicos.

Aparte de todo esto, las disposiciones objeto de examen han de leerse necesariamente a la luz del criterio de buena administración, en el sentido de que ésta debe favorecer la simplificación de la acción administrativa. [81]

En conclusión, cuando el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 2824/88 establece que «el pago del saldo eventual [...] [se efectuará] con *posterioridad* a la comprobación», dicha disposición debe entenderse en el sentido de que el eventual saldo deberá pagarse *inmediatamente después de la Decisión anual de la Comisión.*

En mi opinión, el punto de vista que propongo está justificado por la voluntad, claramente manifestada por el legislador comunitario, de adecuarse efectiva e inmediatamente a la «legalidad económica», es decir, al efecto útil de la normativa en relación con el objetivo perseguido mediante la recuperación de las primas abonadas por las cantidades producidas en exceso. Considero, por tanto, que procede compartir las observaciones formuladas por la Comisión.

81 — Véanse, en este sentido, las indicaciones inequívocas contenidas en los considerandos cuarto y quinto del Reglamento nº 1287/95, antes citado.

Sobre la conciliación final

91. Estoy de acuerdo con la tesis de la Comisión por lo que respecta también a la conciliación final. La Comisión afirma, a este respecto, que la previsión del importe efectuada en la Decisión es legítima. Para mejor precisar esta cuestión, procede observar que la propia Comisión comunicó a la República Helénica el sistema que ésta hubiera debido adoptar a efectos de la conciliación final. Sin embargo, por toda respuesta, y aunque la Comisión incidió de nuevo de manera insistente, en diversos escritos, sobre el problema de la adecuación de las tablas de gastos a las normas comunitarias, la Administración griega no adoptó las medidas necesarias. Siguió utilizando su propio método sin proceder a la conciliación final con arreglo a los criterios exigidos por la Comisión. O mejor aún, la República Helénica sólo manifestó atenerse a dichos criterios en el escrito de 12 de diciembre de 1994, demasiado tarde, por tanto, para que dicho extremo fuera tomado en consideración para el ejercicio de 1991.

En consecuencia, no sólo la definición de postura de la demandante fue tardía, sino que, habida cuenta de las reiteradas solicitudes formuladas por la Comisión, evidencia una falta de cooperación que, también en este caso, contrasta con los principios que rigen la normativa: en consecuencia, la Decisión de liquidación para 1991 es legal también desde este punto de vista.

Conclusión

92. En virtud de todas las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la pretensión de la República Helénica de que se declare la nulidad de la Decisión impugnada mediante el presente recurso. En consecuencia, propongo que confirme, por lo que respecta a la República Helénica, la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1991, y que condene a la demandante a soportar las costas del procedimiento.