SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 18 de junio de 2010 *

En el asunto T-549/08,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por la Sra. M. Fisch, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Kinsch, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. A. Steiblytė y B. Conte, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto un recurso de anulación de las Decisiones C(2008) 5383 de la Comisión, de 24 de septiembre de 2008, relativa a la suspensión de los pagos intermedios del Fondo Social Europeo (FSE) con cargo al documento único de programación para las intervenciones estructurales comunitarias en virtud del objetivo nº 3 en el Gran Ducado de Luxemburgo, y C(2008) 5730 de la Comisión, de 6 de octubre de 2008, relativa a la suspensión de los pagos intermedios del programa de iniciativa comunitaria de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades en relación con el mercado de trabajo (EQUAL) en el Gran Ducado de Luxemburgo,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Presidenta, y los Sres. S. Papasavvas y N. Wahl (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. T. Weiler, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 147 CE, párrafo primero, encomienda a la Comisión de las Comunidades Europeas la administración del Fondo Social Europeo (FSE) instituido en virtud del artículo 146 CE. Con arreglo al artículo 159 CE, párrafo primero, el FSE es uno de los fondos con finalidad estructural.

2 El marco jurídico que regula los fondos con finalidad estructural, en particular los objetivos, la organización, el funcionamiento y la aplicación de las intervenciones así como el papel y las competencias de la Comisión y de los Estados miembros en la materia, está determinado en lo esencial, por lo que atañe al período de programación 2000-2006, pertinente en el presente asunto, en el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1).

3 Con arreglo al artículo 9, letra n), de dicho Reglamento una «autoridad de gestión» es toda autoridad o todo organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro o el Estado miembro cuando ejerza él mismo dicha función, para gestionar una intervención de los Fondos a efectos del Reglamento. El artículo 9, letra o), de dicho Reglamento define por su parte la «autoridad pagadora» como «una o varias autoridades nacionales, regionales o locales, u organismos

designados por el Estado miembro para elaborar y presentar solicitudes de pago y recibir pagos de la Comisión».

4 El artículo 34, apartado 1, letra f), del Reglamento nº 1260/1999 establece en particular que la autoridad de gestión será responsable de la regularidad de las operaciones financiadas en el marco de la intervención, en particular a través de la aplicación de medidas de control interno compatibles con los principios de una correcta gestión financiera.

5 El artículo 38 del Reglamento nº 1260/1999 dispone:

«1. Sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas, los Estados miembros asumirán la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones. A tal fin, las medidas que adopten incluirán:

a) la comprobación de que se han establecido y aplicado disposiciones de gestión y control de forma que se garantice una utilización eficaz y regular de los Fondos comunitarios;

b) la comunicación a la Comisión de la descripción de dichas disposiciones;

c) el aseguramiento de que las intervenciones se gestionan de conformidad con el conjunto de la normativa comunitaria aplicable y que los Fondos puestos a su disposición se utilizan de acuerdo con los principios de una correcta gestión financiera;

d) la certificación de que las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión son exactas y el aseguramiento de que proceden de sistemas de contabilidad basados en justificantes verificables;

e) la prevención, detección y corrección de las irregularidades de acuerdo con la normativa vigente, notificándolas a la Comisión y manteniéndola informada de la evolución de las diligencias administrativas y judiciales;

f) la presentación a la Comisión, al término de cada intervención, de una declaración establecida por una persona o un servicio con funciones independientes de la autoridad de gestión. La declaración resumirá las conclusiones de los controles efectuados durante los años anteriores y se pronunciará sobre la validez de la solicitud de pago del saldo, así como sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones registradas en el certificado final de los gastos. Si lo juzgan necesario, los Estados miembros podrán ajustar su propio dictamen a dicho certificado;

g) la cooperación con la Comisión para garantizar una utilización de los Fondos comunitarios conforme a los principios de una correcta gestión financiera;

h) la recuperación de los Fondos perdidos como consecuencia de una irregularidad comprobada, aplicando, cuando proceda, intereses de demora.

2. La Comisión, como responsable de la aplicación del presupuesto general de las Comunidades Europeas, garantizará la existencia y el buen funcionamiento en los Estados miembros de sistemas de gestión y control, de forma que los Fondos comunitarios se utilicen de forma eficaz y regular.

A tal efecto, sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, los funcionarios o agentes de la Comisión podrán efectuar, de acuerdo con las disposiciones convenidas con el Estado miembro en el marco de la cooperación descrita en el apartado 3, controles *in situ,* en particular mediante muestreo, de las operaciones financiadas por los Fondos y de los sistemas de gestión y control, previo aviso de un día hábil, como mínimo. La Comisión informará de ello al Estado miembro de que se trate, para obtener toda la ayuda necesaria. En estos controles podrán participar funcionarios o agentes del Estado miembro.

La Comisión podrá pedir al Estado miembro de que se trate que efectúe un control *in situ* para comprobar la regularidad de una o más operaciones. En estos controles podrán participar funcionarios o agentes de la Comisión.

3. La Comisión y los Estados miembros cooperarán, basándose en los acuerdos administrativos bilaterales, para coordinar los programas, la metodología y la aplicación de los controles con el fin de maximizar la utilidad de los controles efectuados. Se comunicarán sin demora los resultados de los controles efectuados.

Al menos una vez al año y, en cualquier caso, antes del examen anual previsto en el apartado 2 del artículo 34, examinarán y evaluarán:

a) los resultados de los controles efectuados por el Estado miembro y la Comisión;

b) las posibles observaciones de los demás organismos o instituciones de control nacionales o comunitarios;

c) las consecuencias financieras de las irregularidades comprobadas, las medidas ya adoptadas o todavía necesarias para corregirlas y, cuando proceda, las modificaciones de los sistemas de gestión y control.

4. A raíz de este examen y evaluación, y sin perjuicio de las medidas que el Estado miembro deba adoptar con la mayor brevedad, en virtud del presente artículo y del artículo 39, la Comisión podrá formular observaciones, en particular, sobre las consecuencias financieras de las irregularidades que se hubieren observado. Dichas observaciones se dirigirán al Estado miembro y a la autoridad de gestión de la intervención de que se trate. Las observaciones irán acompañadas, cuando proceda, con solicitudes de medidas correctivas destinadas a subsanar las insuficiencias de la gestión y a corregir las irregularidades observadas que aún persistieren. El Estado miembro tendrá la oportunidad de comentar esas observaciones.

Cuando la Comisión adopte conclusiones, una vez que el Estado miembro haya formulado sus comentarios o en ausencia de éstos, el Estado miembro tomará, dentro del plazo fijado, las medidas necesarias en respuesta a las solicitudes de la Comisión e informará de sus gestiones a la Comisión.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, la Comisión tras haber procedido a la debida verificación podrá suspender la totalidad o parte de un pago intermedio si comprueba indicios de una irregularidad significativa no corregida en los gastos en cuestión y que es necesaria una actuación inmediata. La Comisión informará de la actuación y de su motivación al Estado miembro. Si tras cinco meses subsisten las razones que dieron lugar a la suspensión o el Estado miembro afectado no ha notificado a la Comisión las medidas adoptadas para corregir las irregularidades graves, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 39.

6. Durante los tres años siguientes al pago por parte de la Comisión del saldo relativo a una intervención, excepto cuando se haya decidido otra cosa en los acuerdos administrativos bilaterales, las autoridades responsables tendrán a la disposición de

la Comisión todos los justificantes (los originales o copias certificadas conformes con los originales en la forma comúnmente aceptada) relativos a los gastos y a los controles correspondientes a esa intervención. Este plazo se suspenderá en caso de procedimiento judicial o de petición debidamente justificada de la Comisión».

6 El artículo 39 del Reglamento nº 1260/1999, que lleva por título «Correcciones financieras», es del siguiente tenor:

«1. Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, incluida la actuación cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de una intervención, y de efectuar las necesarias correcciones financieras.

El Estado miembro efectuará las correcciones financieras requeridas en relación con la irregularidad esporádica o sistemática. Las correcciones efectuadas por el Estado miembro consistirán en la supresión total o parcial de la participación comunitaria. Los Fondos comunitarios así liberados podrán ser reasignados por el Estado miembro a la intervención de que se trate respetando las normas que deberán definirse con arreglo al apartado 2 del artículo 53.

2. Cuando, una vez realizadas las comprobaciones necesarias, la Comisión llega a la conclusión de que:

[…]

c) existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas,

suspenderá los pagos intermedios en cuestión y, tras exponer sus razones, solicitará al Estado miembro que presente sus observaciones y, si procede, que efectúe correcciones en un plazo determinado.

Cuando el Estado miembro no esté de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Comisión, ésta invitará al Estado miembro a celebrar una reunión en la que ambas partes, con un espíritu de cooperación basada en la asociación, se esforzarán por alcanzar un acuerdo sobre las observaciones y conclusiones que han de establecerse.

3. Al expirar el plazo establecido por la Comisión, si no se ha logrado un acuerdo y en ausencia de las correcciones efectuadas por el Estado miembro, teniendo en cuenta todo comentario formulado por el Estado miembro, la Comisión podrá decidir en el plazo de tres meses:

a) reducir el anticipo contemplado en el apartado 2 del artículo 32;

o

b) efectuar las correcciones financieras requeridas. Ello consistirá en suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate.

La Comisión determinará el importe de las correcciones teniendo en cuenta la naturaleza de la irregularidad o de la modificación, así como la amplitud y las consecuencias potenciales de las deficiencias de los sistemas de gestión o de control de los Estados miembros. Las decisiones respetarán el principio de proporcionalidad.

En ausencia de una decisión de efectuar lo previsto en la letra a) o en la letra b) al término del plazo prescrito, los pagos intermedios cesarán inmediatamente su suspensión.

[…]»

7 Con arreglo al artículo 3, letra a), del Reglamento (CE) nº 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63, p. 21), los sistemas de gestión y control de las autoridades de gestión, de las autoridades pagadoras y de los órganos intermedios, teniendo en cuenta la proporcionalidad en relación con el volumen de concurso gestionado, deberán asegurar una definición y asignación claras y, en la medida que sea necesario para garantizar una buena gestión financiera, una separación adecuada de las funciones dentro de la organización de que se trate.

8 El artículo 4 del Reglamento nº 438/2001 establece:

«Los sistemas de gestión y control incluirán procedimientos para verificar la realidad de la prestación de los bienes y servicios cofinanciados y de los gastos declarados, así como para garantizar el cumplimiento de las condiciones de la correspondiente decisión de la Comisión adoptada en virtud del artículo 28 del Reglamento […] nº 1260/1999 y de las normas nacionales y comunitarias aplicables, en particular, sobre la subvencionabilidad de los gastos para la ayuda procedente de los Fondos

Estructurales en virtud de la intervención de que se trate, la contratación pública, las ayudas estatales (incluidas las normas sobre la acumulación de las ayudas), la protección del medio ambiente y la igualdad de oportunidades.

Los procedimientos deberán prever la conservación de la documentación relativa a la verificación de las operaciones individuales *in situ.* La documentación deberá identificar el trabajo realizado, los resultados de las verificaciones así como las medidas tomadas como consecuencia de las anomalías detectadas. Cuando las verificaciones físicas o administrativas no sean exhaustivas, sino sobre muestras de operaciones, la documentación deberá identificar las operaciones seleccionadas y el método de selección.»

9 En virtud del artículo 7 del Reglamento nº 438/2001:

«1. Los sistemas de gestión y control de los Estados miembros deberán proporcionar una pista de auditoría suficiente.

2. Se considerará una pista de auditoría suficiente la que permita:

a) comparar los importes totales certificados a la Comisión con los registros de gastos individuales y los justificantes en posesión de los distintos niveles de la administración y de los beneficiarios finales, incluidos, cuando éstos no sean los destinatarios últimos de la ayuda, los organismos o empresas que realicen las operaciones; y

b) verificar la asignación y las transferencias de los fondos nacionales y comunitarios disponibles.

En el anexo I figura una descripción indicativa de la información necesaria para lograr una pista de auditoría suficiente.

[…]»

10 El artículo 9 del mismo Reglamento, relativo a la certificación de los gastos, es del siguiente tenor:

«1. Los certificados de las declaraciones de gastos intermedios y finales a que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 32 del Reglamento […] nº 1260/1999 los expedirá, según el modelo previsto en el anexo II, una persona o un servicio de la autoridad pagadora que sea funcionalmente independiente de los servicios que aprueben las solicitudes de pago.

2. Antes de certificar una declaración de gastos determinada, la autoridad pagadora comprobará a su satisfacción que se han cumplido los siguientes requisitos:

a) que la autoridad de gestión y los órganos intermedios han cumplido los requisitos del Reglamento […] nº 1260/1999, en particular de las letras c) y e) del apartado 1 de su artículo 38 y los apartados 3 y 4 de su artículo 32, y las condiciones de la decisión de la Comisión previstas en el artículo 28 de dicho Reglamento; y

b) que la declaración de gastos sólo comprende gastos:

i) que se hayan efectivamente realizado dentro del período subvencionable establecido por la decisión en forma de gasto por los beneficiarios finales a efectos de los puntos 1.2, 1.3 y 2 de la regla 1 del anexo del Reglamento (CE) nº 1685/2000 [de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 193, p. 39)], y que estén justificados mediante facturas pagadas u otros documentos contables de valor probatorio equivalente;

ii) correspondientes a operaciones seleccionadas para recibir financiación de la intervención en cuestión de conformidad con sus criterios y procedimientos de selección y que han cumplido las normas comunitarias durante todo el período en el que se realizaron los gastos, y

iii) correspondientes, en su caso, a medidas respecto de las cuales toda la ayuda estatal ha sido autorizada formalmente por la Comisión.

3. A fin que la suficiencia del sistema de control y de la pista de auditoría pueda tenerse siempre en cuenta antes de que se presente una declaración de gastos a la Comisión, la autoridad de gestión velará por que la autoridad pagadora sea informada de los procedimientos utilizados por ella y por los órganos intermedios para:

a) comprobar la prestación de los bienes y servicios cofinanciados y la realidad del gasto declarado;

b) garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable; y

c) mantener una pista de auditoría.

4. Cuando la autoridad de gestión y la autoridad pagadora sean o pertenezcan al mismo organismo, este último se cerciorará de que se apliquen procedimientos que ofrezcan unos requisitos de control equivalentes a los previstos en los apartados 2 y 3.»

Antecedentes del litigio

11 El 8 de agosto de 2000, la Comisión adoptó la Decisión C(2000) 1128 por la que se aprueba el documento único de programación para las intervenciones estructurales comunitarias en virtud del objetivo nº 3 en Luxemburgo (CCI 1999LU053DO001), que preveía un coste total de 93.578.900 euros y una cofinanciación comunitaria por un importe máximo de 39.452.700 euros. Dicha Decisión fue modificada, en último lugar, mediante la Decisión C(2007) 4256, de 10 de septiembre de 2007, que redujo el coste total a 83.289.224 euros y el importe máximo de la participación financiera del FSE a 35.576.935 euros.

12 El 22 de marzo de 2001, la Comisión adoptó la Decisión C(2001) 42 por la que se aprueba el programa de iniciativa comunitaria de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades en relación con el mercado de trabajo (EQUAL) en Luxemburgo (CCI 2000LU050PC001), que preveía un coste total de 8.800.000 euros y una participación del FSE de 4.400.000 euros. Dicha Decisión fue modificada por última vez

mediante la Decisión C(2007) 3658 de 24 de julio de 2007, que redujo el coste total a 8.707.522 euros y la participación del FSE a 4.353.761 euros.

13 Mediante escrito de 7 de febrero de 2002, las autoridades luxemburguesas trasmitieron, con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 438/2001, una descripción de sus sistemas de gestión y de control relativos a las dos intervenciones contempladas por las Decisiones C(2000) 1128 y C(2001) 42 (en lo sucesivo, «intervenciones controvertidas»).

14 Entre el 8 y el 10 de julio de 2002, los servicios de la Comisión efectuaron, en virtud del artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 1260/1999, basándose en la descripción trasmitida por las autoridades luxemburguesas, una visita de auditoría preventiva en el marco del período de programación 2000-2006 con el fin de valorar la aplicación de los sistemas de gestión y de control.

15 Mediante escrito de 22 de agosto de 2002, la Comisión envió el informe de auditoría final a las autoridades luxemburguesas. En dicho informe, los servicios de la Comisión llegaron principalmente a la conclusión, basándose en una verificación teórica, que los sistemas de gestión y de control aplicados por el Gran Ducado de Luxemburgo ofrecían las suficientes garantías de cumplimiento de la normativa existente y de los criterios de buena gestión generalmente reconocidos.

16 En el marco de una visita de auditoría llevada a cabo los días 7 y 8 de julio de 2003 con vistas principalmente a efectuar la verificación de los procedimientos correspondientes al cierre del período de programación 1994-1999, los servicios de la Comisión examinaron también los sistemas aplicados en el período de programación 2000-2006.

17 Mediante escrito de 4 de septiembre de 2003, se envió a las autoridades luxemburguesas el informe de auditoría relativo a dicha inspección. En dicho informe, los servicios

de la Comisión constataron que se habían seguido de modo global las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría precedente.

18 Del 14 al 16 de junio de 2004, la Comisión efectuó una auditoría de los sistemas de gestión y de control del programa EQUAL. Mediante correo de 11 de febrero de 2005, envió el informe de auditoría relativo a dicha inspección. Según el mencionado informe, dichos sistemas cumplían los criterios reglamentarios sin perjuicio de los controles llamados «del 5 %» aún no realizados.

19 Entre el 11 de junio y el 13 de julio de 2007, los servicios de la Comisión efectuaron varias visitas de inspección con el fin de confirmar, sobre la base de un muestreo aleatorio, el nivel de garantía de los sistemas de gestión y de control aplicados en el marco de las intervenciones controvertidas. Mediante escrito de 29 de noviembre de 2007, se transmitió el informe de auditoría de dicha inspección a las autoridades luxemburguesas (en lo sucesivo, «informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007»). El informe ponía de relieve deficiencias materiales en los sistemas de gestión y de control de las intervenciones controvertidas, relativas a la separación de las funciones que competen a la autoridad de gestión de aquéllas que competen a la autoridad pagadora, las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión, la certificación de las declaraciones de gastos por parte de la autoridad pagadora y la pista de auditoría.

20 Mediante escrito de 16 de enero de 2008, las autoridades luxemburguesas hicieron llegar sus observaciones acerca del informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007.

21 Mediante escrito de 29 de enero de 2008, la Comisión recordó a las autoridades luxemburguesas que les incumbía restablecer la buena gestión de las intervenciones controvertidas, principalmente en virtud del principio de buena gestión financiera y habida cuenta de los riesgos para el presupuesto comunitario.

22 Durante la reunión anual celebrada el 29 de febrero de 2008, la Comisión advirtió a las autoridades luxemburguesas que, si éstas incumplían su obligación de restablecer la buena gestión de las intervenciones controvertidas, podría acordar la suspensión de los pagos intermedios.

23 Mediante escrito de 13 de mayo de 2008, la Comisión señaló que mantenía su postura y respondió a las alegaciones formuladas por las autoridades luxemburguesas en su escrito de 16 de enero de 2008. Señaló que no podía considerar «cumplida» ninguna de las recomendaciones del informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007 sobre la base de los datos aportados. Con arreglo al artículo 39, apartado 2, del Reglamento nº 1260/1999, la Comisión instó a las autoridades luxemburguesas a que, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de dicho escrito, le comunicaran sus observaciones así como la descripción de las medidas correctoras adoptadas para mejorar el funcionamiento de los sistemas de gestión y de control en relación con las intervenciones controvertidas y de las correcciones financieras necesarias.

24 En el transcurso de una reunión celebrada el 20 de mayo 2008 entre representantes de la Inspection générale des finances luxemburguesa y los servicios de la Comisión, estos últimos describieron de modo más detallado las razones que fundamentaban su postura acerca de las deficiencias de los sistemas de gestión y de control. Por su parte, las autoridades luxemburguesas señalaron que mantendrían su postura expresada en el escrito de 16 de enero de 2008. En el transcurso de una reunión que tuvo lugar el 17 de junio de 2008 entre representantes de la autoridad de gestión luxemburguesa y los servicios de la Comisión, la autoridad de gestión reiteró igualmente su postura.

25 Mediante las Decisiones C(2008) 5383, de 24 de septiembre de 2008, relativa a la suspensión de los pagos intermedios del FSE en el documento único de programación para las intervenciones estructurales comunitarias en virtud del objetivo nº 3 en Luxemburgo y C(2008) 5730, de 6 de octubre de 2008, relativa a la suspensión de los pagos intermedios del programa EQUAL en Luxemburgo (en lo sucesivo, consideradas en conjunto, «Decisiones impugnadas»), la Comisión suspendió los pagos intermedios del FSE relativos a las intervenciones controvertidas. Llegó a la conclusión de que existían deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control

que podrían conducir a irregularidades sistemáticas, en el sentido del artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999 por lo que se refiere a dichas intervenciones.

Procedimiento y pretensiones de las partes

26 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de diciembre de 2008, el Gran Ducado de Luxemburgo interpuso el presente recurso.

27 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) decidió iniciar la fase oral.

28 En la vista de 4 de marzo de 2010 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

29 El Gran Ducado de Luxemburgo solicita al Tribunal que:

— Anule las Decisiones impugnadas.

— Condene en costas a la Comisión.

30 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en lo que atañe a la Decisión C(2008) 5383.

— Desestime el recurso en todo lo demás.

— Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

31 La Comisión considera que el presente recurso es extemporáneo y, por consiguiente, inadmisible, en la medida en que va dirigido contra la Decisión C(2008) 5383. En efecto, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo quinto, los recursos de anulación deben interponerse en el plazo de dos meses a partir de la notificación del acto al recurrente. Pues bien, afirma que en el presente asunto la Decisión C(2008) 5383 se recibió en la representación permanente del Gran Ducado de Luxemburgo ante la Unión el 25 de septiembre de 2008. En consecuencia, el recurso se presentó fuera de plazo por lo que atañe a la Decisión C(2008) 5383.

32 El Gran Ducado de Luxemburgo no formuló ninguna observación al respecto en sus escritos. No obstante, en la vista señaló, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal, que no discutía que recibió la Decisión C(2008) 5383 el 25 de septiembre de 2008, de lo que se dejó constancia en el acta de la vista.

Apreciación del Tribunal

33 Procede recordar que, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo quinto, el recurso de anulación debe interponerse en el plazo de dos meses a partir de la notificación al recurrente del acto impugnado. Según el artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, este plazo se ampliará, por razón de la distancia, en un plazo único de diez días.

34 Según reiterada jurisprudencia, los plazos para interponer recurso son de orden público y no tienen carácter dispositivo ni para las partes ni para el Juez, sino que se establecen para garantizar la claridad y la seguridad de las situaciones jurídicas y para evitar cualquier discriminación o trato arbitrario en la administración de justicia (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1997, Coen, C-246/95, Rec. p. I-403, apartado 21, y del Tribunal General de 18 de septiembre de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisión, T-121/96 y T-151/96, Rec. p. II-1355, apartado 38).

35 En el presente asunto, con arreglo al artículo 101, apartados 1, letras a) y b), y 2, del Reglamento de Procedimiento, el plazo para interponer recurso contra la Decisión C(2008) 5383 se computaba a partir del 26 de septiembre de 2008, día siguiente a la notificación de la mencionada decisión al Gran Ducado de Luxemburgo.

36 Por consiguiente, el plazo para presentar el recurso contra dicha decisión, que comprendía no sólo el plazo de dos meses establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, sino también la ampliación de plazo por motivos de distancia a que se refiere el artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, venció el 5 de diciembre de 2008.

37 De ello se desprende que, en la medida en que se refiere a la Decisión C(2008) 5383, el presente recurso de anulación, presentado el 16 de diciembre de 2008, es extemporáneo y, en consecuencia, inadmisible. Por el contrario, el recurso es admisible en la parte en que se refiere a la Decisión C(2008) 5730, pues esta última fue notificada al Gran Ducado de Luxemburgo el 7 de octubre de 2008.

Sobre el fondo

38 En apoyo de su recurso, el Gran Ducado de Luxemburgo invoca, en esencia, dos motivos. El primer motivo se basa en una vulneración del principio de protección de la confianza legítima. El segundo motivo se basa en una infracción del artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999, en la medida en que la Comisión suspendió los pagos relativos a las intervenciones controvertidas pese a que no se cumplían los requisitos necesarios para poder hacerlo.

39 Por lo que atañe al orden que debe seguirse para examinar los motivos formulados por el Gran Ducado de Luxemburgo, extremo sobre el que las partes no se ponen de acuerdo, resulta oportuno analizar el motivo basado en la infracción del artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999 antes que el basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999

Alegaciones de las partes

40 El Gran Ducado de Luxemburgo alega que la Comisión infringió el artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999, al suspender las intervenciones controvertidas pese a que no se cumplían los requisitos exigidos por dicha disposición. El Estado miembro considera que la afirmación de que existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que pueden conducir a irregularidades sistemáticas es manifiestamente errónea. Afirma que aun suponiendo que existan dichas irregularidades, éstas serían menores y no sistemáticas.

41 En primer lugar, por lo que respecta a la organización de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora, sostiene que ni el artículo 3 del Reglamento nº 438/2001 ni ninguna otra disposición del mencionado Reglamento se opone a que esas dos autoridades pertenezcan al mismo organismo. Por otra parte, el artículo 9, apartado 4, del mencionado Reglamento contempla dicha posibilidad y nada prohíbe que la autoridad de gestión y la autoridad pagadora realicen conjuntamente sus verificaciones. Al exigir ese grado de separación funcional, la Comisión incurrió en un error de Derecho. En su escrito de réplica, el Gran Ducado de Luxemburgo aclara que, si bien es cierto que los inspectores de ambas autoridades efectúan su control respecto de un mismo beneficiario final al mismo tiempo, ello no supone ningún riesgo de complicidad entre controlador y controlado, habida cuenta de las normas éticas aplicables en el seno de la función pública luxemburguesa.

42 En segundo lugar, por lo que respecta a las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión y las certificaciones de gastos llevadas a cabo por la

autoridad pagadora, el Gran Ducado de Luxemburgo alega que la certificación de gastos en cascada, a saber, la elección, por parte de la autoridad nacional de gestión, de declarar gastos sobre los que existe duda, pero que no pueden ser calificados jurídicamente de no subvencionables en el momento de la declaración, es conforme con el artículo 4 del Reglamento nº 438/2001. Del mismo modo, afirma que el que se excluya únicamente el elemento viciado de un gasto llamado «parcialmente no subvencionable» y no la totalidad del gasto no infringe dicha disposición. En efecto, ésta otorga a las autoridades nacionales un margen de apreciación respecto del funcionamiento de sus sistemas de gestión y de control, siempre que dichos sistemas establezcan procedimientos que permitan comprobar la entrega de los productos y servicios cofinanciados y la existencia de los gastos declarados y que garanticen el cumplimiento de los requisitos contemplados en las correspondientes decisiones de la Comisión. Por otra parte, el Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que el documento de trabajo de 21 de diciembre de 2005, relativo a las buenas prácticas acerca de las verificaciones de gestión que deben efectuar los Estados miembros de los proyectos cofinanciados por los fondos estructurales y por los fondos de cohesión, que la Comisión invoca en apoyo de su interpretación, no se aplicaba en el momento en que se ejecutaron los programas. En definitiva, habida cuenta de los controles *a posteriori* efectuados por las autoridades luxemburguesas, los intereses financieros de la Unión estarían protegidos.

43 En tercer lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo considera que son inexactas las afirmaciones contenidas en el informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007 relativas a la pista de auditoría, que se retoman en los apartados 30 a 32 de las Decisiones impugnadas, según las cuales los expedientes tramitados por la autoridad de gestión son incompletos y carecen de algunos elementos esenciales para demostrar la subvencionabilidad y la regularidad de los gastos. Por otra parte, las autoridades luxemburguesas ya habían invocado ese extremo en sus observaciones de 16 de enero de 2008, en las que se subraya principalmente que en la memoria de cada proyecto financiado podía encontrarse el conjunto de la información acerca del presupuesto detallado y de los resultados que se pretenden alcanzar. Por último, en su escrito de réplica, el Gran Ducado de Luxemburgo subraya que la Comisión nunca solicitó a las autoridades nacionales la información supuestamente inexistente.

44 La Comisión rechaza todas las alegaciones del Gran Ducado de Luxemburgo. Dicha institución subraya que, al contrario de lo que pretende el Estado miembro, en

el presente asunto no se trata en absoluto de irregularidades menores, sino de un número determinado de deficiencias serias relativas a la organización, a las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión, a la certificación de las declaraciones de gastos por parte de la autoridad pagadora y a la pista de auditoría, que constituyen elementos clave de los sistemas de gestión y de control, y que cada una de ellas es motivo suficiente para decidir la suspensión de los pagos intermedios.

Apreciación del Tribunal

45 Con carácter preliminar, procede recordar que de la jurisprudencia se desprende que la regla según la cual sólo los gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias son soportados por el presupuesto comunitario es también aplicable a la concesión de una ayuda financiera a cargo del FSE (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2005, Irlanda/Comisión, C-199/03, Rec. p. I-8027, apartado 26).

46 En virtud del artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1260/1999, la Comisión suspenderá los pagos intermedios si, una vez realizadas las comprobaciones necesarias, llega a la conclusión de que existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas. El artículo 39, apartado 3, del mencionado Reglamento señala que la Comisión podrá, si procede, efectuar las correcciones financieras requeridas, lo que consistirá en suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate.

47 Con arreglo a la exigencia de buena gestión financiera que subyace en la ejecución de los fondos estructurales y habida cuenta de las responsabilidades que corresponden a las autoridades nacionales en dicha ejecución, la obligación de los Estados miembros

de establecer sistemas de gestión y de control, contemplada en el artículo 38, apartado 1, del Reglamento nº 1260/1999 y cuyas modalidades se exponen en los artículos 2 a 8 del Reglamento nº 438/2001, reviste un carácter esencial.

48 En el presente asunto, procede determinar si la Comisión actuó conforme a Derecho al suspender los pagos intermedios relativos al programa EQUAL en el Gran Ducado de Luxemburgo, habida cuenta de las deficiencias que detectó y que están relacionadas, en primer lugar, con la organización de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora, en segundo lugar, con las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión y con la certificación de las declaraciones de gastos llevadas a cabo por la autoridad pagadora y, en tercer lugar, con la pista de auditoría.

49 En primer lugar, por lo que atañe a la organización de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora, la Comisión señala, en el punto 3.1.1.5 del informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007, que «resulta que las personas encargadas de ejecutar las verificaciones que establece el artículo 4 [del Reglamento nº 438/2001] y las que establece el artículo 9 [de dicho Reglamento] a efectos de la certificación de gastos ejercían su funciones conjuntamente».

50 La Comisión dedujo de esa constatación, en el considerando 18 de la Decisión C(2008) 5730, que «la organización de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora no [podía] considerarse adecuada y no cumplía los requisitos del artículo 3 del Reglamento nº 438/2001 (definición y asignación claras y separación adecuada de las funciones; garantía de que las funciones se realizan satisfactoriamente)». El Gran Ducado de Luxemburgo alega en sustancia que, en contra de la interpretación defendida por la Comisión, el ejercicio conjunto de los controles de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora relativos a la intervención objeto de la Decisión C(2008) 5730 (en lo sucesivo, «intervención EQUAL») efectuadas respectivamente por la autoridad pagadora y de gestión no es contrario al Reglamento nº 438/2001.

51 Al respecto, conviene recordar que el artículo 3, letra a), del Reglamento nº 438/2001 establece que «los sistemas de gestión y control de las autoridades de gestión, de las autoridades pagadoras y de los órganos intermedios, teniendo en cuenta la proporcionalidad en relación con el volumen de concurso gestionado, deberán asegurar […] una definición y asignación claras y, en la medida que sea necesario para garantizar una buena gestión financiera, una separación adecuada de las funciones dentro de la organización de que se trate».

52 Si bien, como alega el Gran Ducado de Luxemburgo, el artículo 9, apartado 4, del mencionado Reglamento no se opone a que la autoridad de gestión y la autoridad pagadora pertenezcan al mismo organismo, también es necesario que exista una «asignación clara» y una «separación adecuada» de las funciones dentro de la organización de que se trate.

53 En el presente asunto, de la motivación de la Decisión C(2008) 5730 sobre ese punto se desprende claramente que lo que ha puesto en evidencia la Comisión no es tanto la constatación de irregularidades en los controles efectuados por dichas autoridades, sino su falta de fiabilidad. En efecto, la Comisión sostiene que el ejercicio conjunto de las funciones de gestión y de pago genera dudas acerca de la imparcialidad de los agentes encargados de los controles debido a la proximidad y la «complicidad» que dicho ejercicio conjunto supone. En particular, del considerando 17 de la Decisión C(2008) 5730 resulta que «las verificaciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento nº 438/2001 y los controles previstos en el artículo 9 del mismo Reglamento no pueden […] realizarse de modo conjunto, a riesgo de falsear la resolución de la autoridad encargada de certificar las solicitudes de pago».

54 Debe aceptarse esa consideración. En efecto, dado que, con arreglo a la normativa aplicable a las intervenciones financiadas por el FSE, la autoridad de gestión y la autoridad pagadora deben ejercer controles de diferente naturaleza en fases distintas, el ejercicio concomitante de las funciones correspondientes a dichas autoridades implica un riesgo no desdeñable de coordinación, incluso de fusión, entre los mencionados controles y, por tanto, puede generar dudas acerca de la fiabilidad de dichos controles.

55 Por ello, y sin que proceda referirse a las indicaciones que figuran en el documento de trabajo relativo a las buenas prácticas aplicables a la función de certificación de la autoridad pagadora, presentado por los servicios de la Comisión a los Estados miembros, citado por la Comisión, ésta ha actuado conforme a Derecho al llegar a la conclusión de que la organización de las autoridades pagadora y de gestión luxemburguesas era contraria al artículo 3 del Reglamento nº 438/2001.

56 En segundo lugar, en relación con las deficiencias en las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión y en las certificaciones de gastos realizados por la autoridad pagadora, el Gran Ducado de Luxemburgo alega en sustancia que, al criticar el sistema de verificaciones de primer nivel y de certificaciones relativo a la intervención EQUAL, la Comisión obvió el hecho de que no se tomó en consideración ningún gasto no subvencionable en el marco de los controles efectuados y que, en definitiva, los intereses financieros de la Comunidad han quedado protegidos.

57 Pues bien, procede señalar que la Comisión indicó en su informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007 que, en relación con determinados gastos, no sólo la autoridad de gestión no había efectuado las verificaciones de primer nivel, o lo había hecho insuficientemente, infringiendo de este modo los artículos 34 del Reglamento nº 1260/1999 y 4 del Reglamento nº 438/2001, sino también que la autoridad pagadora no había certificado los gastos de conformidad con los artículos 38, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 1260/1999, y 9 del Reglamento nº 438/2001. En efecto, en determinados casos, esas autoridades declararon gastos sobre los que tenían dudas. Más concretamente, la autoridad de gestión efectuó verificaciones incompletas de los gastos declarados. Por otra parte, las eventuales constataciones de irregularidades llevadas a cabo en el marco de las verificaciones de primer nivel no se tuvieron en cuenta sistemáticamente por la autoridad pagadora en la fase de la certificación de las declaraciones de gastos.

58 Tales irregularidades suponen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que pueden conducir a irregularidades sistemáticas. En efecto, tanto en la fase de las verificaciones de primer nivel efectuadas por la autoridad de gestión como en la de la certificación llevada a cabo por la autoridad pagadora, que constituyen garantías de buena gestión financiera, las autoridades nacionales deben cerciorarse *ex ante* y de modo exhaustivo tanto de la existencia como de la conformidad de los gastos de que se trata. Al contrario de lo que sostiene el Gran Ducado de Luxemburgo, no basta con que las autoridades nacionales lleven a cabo verificaciones *ex post* seguidas, si procede, de correcciones financieras.

59 En tercer lugar, estas consideraciones se aplican igualmente al seguimiento de la pista de auditoría a que se refiere el artículo 7 del Reglamento nº 438/2001. A este respecto, el Gran Ducado de Luxemburgo no ha demostrado que la mera remisión a las memorias relativas a la intervención EQUAL podía por sí misma proporcionar el conjunto de las indicaciones precisas que requiere el artículo 7, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento.

60 En este punto, es necesario subrayar que el anexo 1 del Reglamento nº 438/2001, que lleva por título «Lista indicativa de la información exigida para la pista de auditoría suficiente», incluye indicaciones muy precisas acerca de las obligaciones que recaen sobre las autoridades nacionales. Pues bien, en dicho anexo se indica claramente que estas autoridades deben llevar y conservar, en el nivel adecuado de gestión, registros contables y una serie de informaciones relativas a cada operación cofinanciada.

61 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión obró con arreglo a Derecho al concluir que existían deficiencias significativas en los sistemas de gestión y de control, que podían conducir a irregularidades sistemáticas y, en consecuencia, al

suspender los pagos intermedios relativos a la intervención EQUAL. A este respecto, procede recordar que la obligación de los solicitantes y beneficiarios de ayudas comunitarias de asegurarse de proporcionar a la Comisión información suficientemente precisa, con el fin de que pueda funcionar correctamente el sistema de control y prueba establecido para comprobar si se cumplen los requisitos para la concesión de las ayudas, es inherente al sistema de ayudas del FSE y esencial para su buen funcionamiento (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 6 de junio de 2007, Mediocurso/Comisión, T-251/05 y T-425/05, no publicada en la Recopilación, apartado 67, y la jurisprudencia citada).

62 En consecuencia, no cabe acoger el presente motivo.

Sobre el motivo basado en una vulneración del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

63 El Gran Ducado de Luxemburgo considera que la Comisión vulneró el principio de protección de la confianza legítima, al constatar expresamente, en los informes de auditoría preventivos transmitidos respectivamente el 22 de agosto de 2002 y el 4 de septiembre de 2003, así como en el de 7 de febrero de 2005, que los sistemas de gestión y de control relativos a las intervenciones controvertidas ofrecían garantías altamente satisfactorias. Al hacer esto, la Comisión llegó en dichas visitas de inspección a conclusiones diametralmente opuestas a las manifestadas en las Decisiones impugnadas.

64 Pues bien, afirma que, por una parte, esas auditorías preventivas de 2002 y de 2003 realizadas en aplicación del artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 1260/1999, fueron las únicas llevadas a cabo en el curso del período de programación de que se trata y, por otra parte, las Decisiones impugnadas se adoptaron únicamente a raíz de una auditoría efectuada con posterioridad a dicho período, es decir, cuando ya era imposible modificar los sistemas de gestión y de control controvertidos. En el presente asunto, las autoridades luxemburguesas no tenían ninguna razón para desconfiar de la apreciación contenida en dichos informes por lo que atañe a sus sistemas de gestión y de control.

65 El Gran Ducado de Luxemburgo precisa que, en sus visitas de inspección anteriores, los servicios de la Comisión habían validado expresamente el modo de organización de la autoridad de gestión y de la autoridad pagadora, así como el seguimiento de la pista de auditoría y el procedimiento de certificación de los gastos en cascada practicada por las autoridades luxemburguesas.

66 Por lo que respecta a los documentos de trabajo relativos a las buenas prácticas a los que se refiere la Comisión, alega que todo parece indicar que se elaboraron a finales del año 2005, es decir, después de transcurrir un tiempo significativo desde el inicio de las intervenciones incluidas en el ámbito del período de programación pertinente.

67 Sostiene que el informe de 7 de febrero de 2005 que siguió a la auditoría complementaria de junio de 2004, presentado por la Comisión en anexo al escrito de contestación de la demanda, confirma el hecho de que los servicios de la Comisión estaban globalmente satisfechos del sistema de selección de proyectos, de declaración de gastos y de control.

68 El Gran Ducado de Luxemburgo considera que, al contrario de lo que sostiene la Comisión, las auditorías de julio de 2002, de julio de 2003 y de junio de 2004 no tenían un alcance limitado. Afirma que de una lectura objetiva de los tres informes de auditoría correspondientes resulta que son el resultado de un examen en profundidad dirigido,

por una parte, a determinar si los procedimientos realmente aplicados eran los notificados a la Comisión y se adecuaban a lo dispuesto en la normativa aplicable y, por otra parte, a verificar, mediante muestreo de organismos representantes específicos, que los sistemas podían considerarse válidos de forma concreta. Al respecto, no puede alegarse ni reprocharse al Gran Ducado de Luxemburgo que la muestra de las operaciones controladas en esas visitas de inspección era limitada, y, en consecuencia, no representativa.

69 Por consiguiente, ese Estado miembro sostiene que la Comisión estaba perfectamente informada y aprobó en su totalidad los sistemas de gestión y de control luxemburgueses.

70 La Comisión rechaza las alegaciones del Gran Ducado de Luxemburgo. En sustancia, alega que los informes de auditoría no pueden crear una confianza legítima y que, en todo caso, no la crearon en el presente asunto.

Apreciación del Tribunal

71 Según jurisprudencia reiterada, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima implica que concurran tres requisitos. En primer lugar, la administración debe dar al interesado garantías precisas, incondicionales y coherentes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables. En segundo lugar, estas garantías deben poder suscitar una esperanza legítima en el ánimo de aquel a quien se dirigen. En tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables (véanse las sentencias del Tribunal de 30 de junio de 2005, Branco/Comisión, T-347/03, Rec. p. II-2555,

apartado 102, y la jurisprudencia citada, y de 23 de febrero de 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comisión, T-282/02, Rec. p. II-319, apartado 77).

72 En el presente asunto, la cuestión que se plantea es si las apreciaciones contenidas en los informes de auditoría de 2002, 2003 y 2005, relativos a los proyectos cofinanciados por el FSE, podían crear una esperanza legítima en las autoridades nacionales, encargadas, en primer lugar de la gestión y del control de la intervención.

73 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que no puede invocar el principio de protección de la confianza legítima una persona que haya incurrido en una infracción manifiesta de la normativa vigente (véanse, en ese sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1985, Sideradria/Comisión, 67/84, Rec. p. 3983, apartado 21, y el auto del Tribunal de Justicia de 25 de noviembre de 2004, Vela y Tecnagrind/Comisión, C-18/03 P, no publicada en la Recopilación, apartados 117 a 119; sentencia del Tribunal General de 9 de abril de 2003, Forum des migrants/Comisión, T-217/01, Rec. p. II-1563, apartado 76, y la jurisprudencia citada).

74 La jurisprudencia ya señaló que el principio de protección de la confianza legítima no puede oponerse a la suspensión de una ayuda comunitaria cuando manifiestamente no se han respetado los requisitos a los que se supeditaba la concesión de dicha ayuda (véanse, en ese sentido, las sentencias del Tribunal de 29 de septiembre de 1999, Sonasa/Comisión, T-126/97, Rec. p. II-2793, apartado 39, y de 14 de diciembre de 2006, Branco/Comisión, T-162/04, no publicada en la Recopilación, apartado 123, y la jurisprudencia citada).

75 En el presente asunto, como se desprende del examen del primer motivo, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación al llegar a la conclusión, en la Decisión C(2008) 5730, de que existían «varias deficiencias significativas en los sistemas de gestión y de control» que podían conducir a irregularidades sistemáticas y que, en consecuencia, procedía suspender los pagos intermedios relativos a la intervención EQUAL.

76 Dichas irregularidades deben calificarse de infracciones manifiestas de la normativa vigente, al igual que el incumplimiento flagrante de la normativa comunitaria en que se fundamenta la concesión de una ayuda comunitaria o de las disposiciones contenidas en una resolución de concesión (véanse, en ese sentido, la sentencia Sonasa/Comisión, antes citada, apartados 35, 36 y 39, y el auto Vela/Comisión, antes citado, apartados 117 y 118).

77 La eventual existencia de irregularidades que no han sido perseguidas o descubiertas con anterioridad no puede fundamentar en ningún caso una confianza legítima (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de octubre de 2003, Irlanda/Comisión, C-339/00, Rec. p. I-11757, apartado 81). En consecuencia, nada impide a la Comisión deducir consecuencias financieras del descubrimiento de deficiencias con ocasión de un control específico. Las autoridades nacionales, que asumen la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones (véase el artículo 38, apartado 1, del Reglamento nº 1260/1999), no pueden sustraerse a su responsabilidad invocando el hecho de que la Comisión no había detectado ninguna irregularidad en un control anterior (véase, en ese sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de abril de 1999, Países Bajos/Comisión, C-28/94, Rec. p. I-1973, apartado 76).

78 Por tanto, una vez que se ha establecido la existencia de irregularidades significativas en relación con la normativa aplicable, el Gran Ducado de Luxemburgo ya no puede sostener que las apreciaciones contenidas en los informes de auditoría efectuados entre 2002 y 2004 han generado esperanzas fundadas respecto de la conformidad del sistema de gestión y de control de que se trata con la normativa comunitaria y, en consecuencia, respecto de la concesión definitiva de los pagos realizados en el marco de la intervención EQUAL.

79 En todo caso, como señaló la Comisión en la vista, los informes de auditoría establecidos por los servicios de la Comisión en el marco de la ejecución de operaciones financiadas mediante fondos estructurales no pueden, en principio, fundamentar una confianza legítima, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 71

anterior, en la conformidad de los sistemas de gestión y de control que deben aplicar los Estados miembros. Dichos informes se establecen generalmente mediante muestreo, basándose en elementos representativos, y no exhaustivos, relativos a la intervención, y se limitan a tomar nota de la situación observada en la fecha en la que se efectúa la auditoría. Además, dichos informes reflejan únicamente la opinión profesional de los agentes encargados de las operaciones de control *in situ,* y no la de la Comisión, que se manifiesta posteriormente al término de un procedimiento contradictorio en el que el Estado miembro interesado participa de forma destacada.

80 Dicha consideración se aplica al presente caso, máxime cuando de los autos no se desprende que las conclusiones contenidas en los informes de auditoría redactados con anterioridad al 29 de noviembre de 2007 hubieran dado a las autoridades luxemburguesas una seguridad precisa que fundamentara las esperanzas acerca de la conformidad de los sistemas de gestión y de control de la intervención EQUAL y, por tanto, que hayan podido generar una confianza legítima en que la Comisión no suspendería la ayuda financiera comunitaria concedida en relación con dicha intervención.

81 En efecto, los informes de auditoría precedentes no tenían manifiestamente ni el mismo objeto ni el mismo alcance que el del 29 de noviembre de 2007. En primer lugar, el informe relativo a la auditoría preventiva efectuada del 8 al 12 de julio de 2002 indica claramente que su finalidad era establecer una «relación general de las características del sistema de gestión, de pago y de control relativo a las intervenciones». Según los términos de dicho informe, la visita de inspección únicamente había «permitido poner en evidencia que el sistema de gestión y de control aplicado por el Estado miembro ofrecía garantías suficientes» basándose en una «verificación teórica». En segundo lugar, el informe de 4 de septiembre de 2003 relativo a la auditoría efectuada en julio de 2003 menciona que, además de la verificación de los procedimientos de cierre relativos al período de programación 1994-1999, tenía como objetivo «examinar el seguimiento del informe de auditoría de 2002». En tercer lugar, el informe de 7 de febrero de 2005 relativo a la auditoría de junio de 2004, pretendía examinar la situación basándose en diversos aspectos de la normativa abordados por los auditores (véase la parte I, punto 6, de dicho informe).

82 Por tanto, las mencionadas auditorías estaban dirigidas a verificar la aplicación de determinados sistemas de gestión y de control de la intervención EQUAL. Únicamente el informe de auditoría de 29 de noviembre de 2007, que señala en su objeto que tiene como fin el «control de proyectos sobre la base de un muestreo aleatorio cuyo objetivo es confirmar el nivel de garantía de los sistemas de gestión y de control para el período de programación 2000-2006», podía confirmar el nivel de garantía atribuido a los sistemas aplicados en auditorias anteriores (véase el punto 1 de dicho informe). No puede reprocharse a la Comisión que dicho informe de auditoría definitivo haya tenido lugar una vez transcurrido el período de programación a que se refiere el presente asunto, a saber, el período 2000-2006, ya que ello es inherente al sistema de control financiero que deriva del Reglamento nº 1260/1999.

83 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar también el segundo motivo formulado por el Gran Ducado de Luxemburgo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

Costas

84 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del Gran Ducado de Luxemburgo, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de junio de 2010.

Firmas