SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 16 de octubre de 2003 *

En el asunto C-339/00,

Irlanda, representada por el Sr. D.J. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por los Sres. R. Brady, SC, y A.M. Collins, BL, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Niejahr y K. Fitch, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. O'Reilly, SC, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 180, p. 49), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria, para los ejercicios de 1997 y 1998, determinados gastos que por importe de 4.844.345,35 euros efectuó Irlanda en concepto de ayuda a la forestación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (Ponente) y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 26 de junio de 2002, durante la cual Irlanda estuvo representada por los Sres. A.M. Collins y E. Fitzsimons, SC, y la Comisión por los Sres. M. Niejahr y K. Fitch;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de febrero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de septiembre de 2000, Irlanda solicitó, en virtud del artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación de la Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 180, p. 49; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria, para los ejercicios de 1997 y 1998, determinados gastos que por importe de 4.844.345,35 euros efectuó dicho Estado miembro en concepto de ayuda a la forestación.

Marco jurídico

Normativa en materia de liquidación de cuentas del FEOGA

2 El Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 729/70»), dispone en su artículo 5, apartado 2, letra c):

«La Comisión, previa consulta al Comité del Fondo:

[...]

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

Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro en cuestión serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro podrá solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar sus respectivas posiciones en un plazo de cuatro meses; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que ésta examinará antes de adoptar una decisión de negativa de financiación.

[...]»

3 La Decisión nº 94/442/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1994, relativa a la creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección Garantía del FEOGA (DO L 182, p. 45), regula el procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo 5, apartado 2, letra c),

del Reglamento nº 729/70. El artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión crea un órgano de conciliación que debe intervenir en dicho procedimiento. A tenor del apartado 2, letra a), de dicho artículo, «la posición adoptada por el órgano de conciliación no prejuzgará la decisión definitiva de la Comisión sobre la liquidación de cuentas».

4 El Reglamento nº 729/70 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 160, p. 103).

5 El artículo 16 del Reglamento nº 1258/1999 dispone al respecto:

«1. Queda derogado el Reglamento (CEE) nº 729/70.

2. Las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas al presente Reglamento y se leerán con arreglo al cuadro de correspondencias que figura en el anexo.»

6 A tenor del artículo 20 del Reglamento nº 1258/1999:

«El presente Reglamento entrará en vigor el séptimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Será aplicable a los gastos que se realicen a partir del 1 de enero de 2000.»

Normativa en materia de ayuda a las medidas forestales

7 El Reglamento (CEE) nº 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura (DO L 215, p. 96), prevé la concesión de ayudas comunitarias a la forestación de superficies agrícolas. Dichas ayudas forman parte de los gastos a que se refiere el artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 729/70.

8 El segundo considerando del Reglamento nº 2080/92 enuncia:

«[...] la experiencia en materia de forestación de tierras agrarias por los agricultores ha demostrado que los regímenes de ayudas para fomentar esta actividad son insuficientes y que las operaciones de forestación de las superficies retiradas de la producción agraria en los últimos años han resultado poco satisfactorias».

9 Según el sexto considerando del Reglamento nº 2080/92:

«[...] para aumentar la forestación de las superficies agrarias en consonancia con la nueva orientación de la [política agrícola común], es preciso conceder unas primas que permitan compensar las pérdidas de ingresos de los agricultores durante el período no productivo de las tierras agrarias forestadas».

10 A tenor del séptimo considerando de dicho Reglamento:

«[...] en muchos casos, las actividades de forestación de tierras agrarias pueden ser realizadas por particulares que no sean titulares de explotaciones agrarias y [...], por consiguiente, conviene tomar medidas destinadas a incentivar a esas personas, [...] es oportuno, por lo tanto, establecer una prima por hectárea para su concesión a los particulares que, sin ser titulares de explotaciones agrarias, efectúen tareas de forestación de tierras agrarias».

11 El artículo 2 del Reglamento nº 2080/92 dispone:

«1. El régimen de ayudas podrá comprender:

a) ayudas destinadas a cubrir los gastos de forestación;

b) primas anuales por hectárea forestada, destinadas a cubrir durante los cinco primeros años los gastos de mantenimiento de las superficies forestadas;

c) primas anuales por hectárea destinadas a compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la forestación de las superficies agrarias;

[...]

2. a) Las ayudas contempladas en las letras a) y b) del apartado 1 podrán ser concedidas a cualquier persona física o jurídica que efectúe la forestación de tierras agrícolas.

b) Las ayudas contempladas en la letra c) del apartado 1 sólo serán subvencionables en caso de concederse:

— a titulares de explotaciones agrarias que no se beneficien del régimen de jubilación anticipada previsto en el Reglamento (CEE) nº 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura [...];

— a cualquier otra persona física o jurídica de Derecho privado.

[...]

3. El régimen podrá comprender, además, una contribución comunitaria a los gastos de forestación de tierras agrarias efectuados por las autoridades públicas competentes de los Estados miembros.»

12 A tenor del artículo 4, apartado 1, primer guión, del Reglamento nº 2080/92:

«Los Estados miembros pondrán en ejecución el régimen de ayudas mencionado en el artículo 2 a través de programas nacionales o regionales destinados a la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 1 y que determinen en particular:

— los importes y la duración de las ayudas mencionadas en el artículo 2 en función de los gastos reales de forestación y de mantenimiento de especies o tipos de árboles utilizados para la forestación, o en función de la pérdida de ingresos.»

13 El artículo 5 del Reglamento nº 2080/92 dispone:

«1. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión los proyectos de los programas de zona mencionados en el artículo 4, así como las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas ya existentes o que tengan previsto adoptar para la aplicación del presente Reglamento, antes del 30 de julio de 1993, acompañadas de una estimación de los gastos anuales previstos para la realización de los programas.

2. La Comisión examinará las comunicaciones de los Estados miembros, a fin de determinar:

— su conformidad con el presente Reglamento, teniendo en cuenta los objetivos de éste así como la relación entre las distintas medidas,

— las características de las medidas cofinanciables,

— el importe total de los gastos cofinanciables.

3. La Comisión decidirá sobre la aprobación de los programas nacionales o regionales teniendo en cuenta los elementos indicados en el apartado 2 [...]

[...]»

Hechos y procedimiento administrativo previo

14 Hasta finales de los años ochenta, el Estado Irlandés era propietario de alrededor de 400.000 hectáreas de bosque, que gestionaba directamente.

15 Mediante la Forestry Act 1988 (Ley de 1988 sobre la silvicultura), el Parlamento irlandés autorizó la constitución de la sociedad Coillte Teoranta (Servicio de Bosques) con el fin de desarrollar la silvicultura y de ejercer determinadas funciones que hasta entonces habían sido competencia del Ministry for Finance y del Ministry for Energy.

16 Coillte Teoranta fue constituida el 8 de diciembre de 1988, con arreglo a la Companies Act 1963 (Ley de sociedades de 1963), con la forma de una «private company», es decir, de una sociedad privada por acciones, en la que el número de accionistas queda limitado a cincuenta, se restringe la transmisibilidad de las acciones y queda prohibida toda suscripción pública de acciones. El Ministry for Finance adquirió la totalidad de las acciones de Coillte Teoranta. No obstante, a tenor de la Forestry Act 1988, esta sociedad estaba obligada a desarrollar sus actividades con independencia del Estado y de conformidad con criterios puramente comerciales.

17 El problema relativo al estatuto de Coillte Teoranta y a su condición de persona jurídica de Derecho privado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92 se suscitó durante reuniones mantenidas entre la Comisión y el Ministry for Agriculture Food and Forestry celebradas entre julio y octubre de 1992.

18 Mediante escrito de 26 de enero de 1993, dicho Ministerio respondió a distintas preguntas de la Comisión relativas al estatuto de Coillte Teoranta.

19 Tal respuesta no dio lugar a ninguna observación por parte de la Comisión.

20 En julio de 1993, Irlanda presentó a la Comisión un programa plurianual nacional de forestación, con arreglo al Reglamento nº 2080/92, que fue aprobado por ésta el 27 de abril de 1994.

21 El 8 de diciembre de 1994, la Comisión aprobó el programa operativo para la agricultura, el desarrollo rural y la silvicultura (1994-1999).

22 En julio de 1996, el Ministry for Agriculture, Food and Forestry publicó un plan estratégico para el desarrollo de la silvicultura en Irlanda, que indicaba que Coillte Teoranta cumplía todos los requisitos para la obtención de ayudas en virtud de los programas de la Comunidad.

23 Hasta 1997, el FEOGA restituyó a Irlanda las cantidades reclamadas en concepto de ayuda a la forestación pagada a Coillte Teoranta en virtud del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 2080/92.

24 Desde septiembre de 1994, Coillte Teoranta financió una parte de los costes de sus actividades gracias a unos préstamos suscritos con bancos comerciales sobre la base de las subvenciones y de las primas que debía recibir con arreglo al Reglamento nº 2080/92, en el marco de los programas de forestación. De este modo, basándose en estimaciones preparadas a finales de 1998, Coillte Teoranta recibió un préstamo de 24.400.000 IEP justificado por la perspectiva del cobro de primas por las superficies forestadas entre 1993 y 1998.

25 Con posterioridad a diversos intercambios de correspondencia y a una reunión bilateral, la Comisión informó al Gobierno irlandés, mediante escrito de 3 de agosto de 1999, de que se proponía adoptar una decisión con el objetivo de excluir de la financiación comunitaria determinadas ayudas a la forestación pagadas a Coillte Teoranta, a partir del 1 de agosto de 1996. La Comisión señala, en dicho escrito, que Coillte Teoranta es una entidad pública que, en virtud del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92, no puede solicitar la prima prevista en el apartado 1, letra c), de dicho artículo. También mediante dicho escrito, la Comisión refutó la imputación de las autoridades irlandesas de una supuesta violación del principio de protección de la confianza legítima.

26 Mediante escrito de 11 de octubre de 1999, Irlanda solicitó que se iniciara un procedimiento de conciliación con arreglo a la Decisión 94/442.

27 En su informe final, de 30 de marzo de 2000, el órgano de conciliación creado por dicha Decisión declaró que era imposible conciliar las posturas de ambas partes.

28 El 5 de julio de 2000, la Comisión aprobó la Decisión impugnada.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

29 Mediante su primer motivo, Irlanda sostiene que la Comisión no era competente para adoptar la Decisión impugnada sobre la base del Reglamento nº 729/70, dado que dicho Reglamento había sido derogado por el Reglamento nº 1258/1999.

30 Irlanda alega que, desde su entrada en vigor, en julio de 1999, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 1258/1999 derogó el Reglamento nº 729/70. Dado que este último estaba derogado cuando se adoptó la Decisión impugnada, no podía, según Irlanda, constituir su fundamento jurídico. Por lo demás, a su juicio, el Reglamento nº 1258/1999 tampoco pudo constituir un fundamento apropiado ya que, en virtud de su artículo 20, sólo era aplicable a los gastos efectuados desde el 1 de enero de 2000, es decir, una fecha posterior a aquella en que se realizaron los gastos de que se trata.

31 Irlanda agrega que habría sido fácil para el legislador comunitario incorporar una disposición transitoria en el Reglamento nº 1258/1999, pero que no lo hizo.

32 La Comisión alega, por el contrario, que la Decisión impugnada se basa acertadamente en el Reglamento nº 729/70. Considera que el Reglamento nº 1258/1999 no era efectivamente aplicable en el caso de autos, ya que los gastos de que se trata se refieren a los ejercicios de 1997 y de 1998 y que, por lo tanto, son anteriores al 1 de enero de 2000.

33 La Comisión admite que la transición entre estos dos Reglamentos adolece de falta de claridad. Alega, no obstante, que la derogación del Reglamento nº 729/70 no impide su aplicación a los gastos efectuados ante del 1 de enero de 2000. Señala que el Reglamento nº 1258/1999 contiene necesariamente una disposición transitoria implícita cuyo objeto es garantizar que los gastos efectuados en virtud del Reglamento nº 729/70 continúen estando comprendidos en el ámbito de aplicación de la anterior normativa hasta que la nueva normativa surta plenamente sus efectos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Debe determinarse si la Decisión impugnada podía adoptarse válidamente sobre la base del Reglamento nº 729/70.

35 Al respecto, debe señalarse que, si bien en su artículo 16, apartado 1, el Reglamento nº 1258/1999 establece la derogación del Reglamento nº 729/70, del decimosexto considerando del Reglamento nº 1258/1999 se desprende que, habida cuenta de las nuevas modificaciones introducidas en el Reglamento nº 729/70, el objetivo del legislador era, en aras de la claridad, proceder a una refundición de las disposiciones aplicables.

36 Así, las disposiciones del Reglamento nº 729/70 se reproducen en el Reglamento nº 1258/1999. El artículo 16, apartado 2, de éste establece, por lo demás, que las referencias al Reglamento derogado deben entenderse hechas al Reglamento nº 1258/1999 y deben leerse con arreglo al cuadro de correspondencias que figura en su anexo. Por lo tanto, el Reglamento nº 1258/1999 supone la continuidad del régimen establecido por el Reglamento nº 729/70.

37 El artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 1258/1999 debe interpretarse en este contexto. Como señala el Abogado General en los puntos 20 a 24 de sus conclusiones, esta disposición, en relación con el artículo 20 del mismo Reglamento, no tiene por objeto interrumpir la aplicación de las normas relativas a la financiación de la política agrícola común, creando un vacío jurídico y menoscabando la eficacia de los Reglamentos nºs 729/70 y 1258/1999.

38 Así, por deplorable que sea la falta de disposiciones transitorias que permitan aprehender claramente la vertebración entre los Reglamentos nºs 729/70 y 1258/1999 y garantizar, de este modo, la correcta interpretación de los textos normativos, procede considerar que la derogación que establece el artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 1258/1999 no afectó a la obligación de la Comisión de controlar la conformidad con las normas comunitarias de los gastos efectuados por los Estados miembros hasta el 31 de diciembre de 1999 en el ámbito de la política agrícola común.

39 Teniendo en cuenta todos estos elementos, procede considerar que, en la medida en que se refiere a los ejercicios de 1997 y 1998, la Decisión impugnada fue válidamente adoptada sobre la base del Reglamento nº 729/70.

Sobre el segundo motivo

40 Mediante su segundo motivo, Irlanda alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada aplica erróneamente el Reglamento nº 2080/92, en la medida en que, a su juicio, Coillte Teoranta es una persona jurídica de Derecho privado, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento. Sostiene, en segundo lugar, que, al adoptar dicha Decisión, la Comisión incumplió las obligaciones relativas a la cooperación leal, a la seguridad jurídica, así como a la buena administración, y que violó el principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la primera parte del segundo motivo, relativa a una aplicación errónea del Reglamento nº 2080/92

Alegaciones de las partes

41 Irlanda alega que Coillte Teoranta es una persona jurídica de Derecho privado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92 y que, por lo tanto, podía recibir la ayuda a que se refiere el apartado 1, letra c), de este artículo.

42 Aunque la expresión «persona jurídica de Derecho privado», por contraposición a «persona jurídica de Derecho público», no sea habitual en los países de «common law», Irlanda alega que Coillte Teoranta fue constituida con la forma de una «private company», de conformidad con la Companies Act 1963 y que esta forma es equivalente a la de las sociedades de Derecho privado en los Estados miembros que utilizan corrientemente este concepto, tales como la República Francesa, la República Federal de Alemania o el Reino de España.

43 Alega que el hecho de que Coillte Teoranta sea una empresa pública, cuyo único propietario es el Estado, no le impide ser una persona jurídica de Derecho privado. Irlanda sostiene que el Consejo ha definido expresamente a los beneficiarios de la ayuda en función de su forma jurídica y no en función del régimen de propiedad económica, público o privado, al que estén sometidos.

44 Irlanda alega también que el objetivo del Reglamento nº 2080/92 era garantizar la forestación de un máximo de tierras agrícolas apoyando económicamente a las personas físicas y jurídicas que contribuyeran a ello. Por lo tanto, a su juicio, las disposiciones relativas a los beneficiarios deben interpretarse en sentido amplio, tal como sugiere.

45 Irlanda sostiene, por lo demás, que Coillte Teoranta no es una «autoridad pública» en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2080/92. Señala que es cierto que el Tribunal de Justicia declaró en las sentencias de 17 de diciembre de 1998, Connemara Machine Turf (C-306/97, Rec. p. I-8761), apartado 35, y Comisión/Irlanda (C-353/96, Rec. p. I-8565), apartado 40, relativas al ámbito de los contratos públicos, que Coillte Teoranta era «una autoridad pública cuyos contratos públicos de suministro [están] sometidos al control del Estado». No obstante, alega que conviene utilizar la expresión «autoridad pública» con prudencia, ya que dichas sentencias analizaron tal concepto en otro contexto —el de los contratos públicos— y en relación con una directiva hoy derogada. Irlanda sostiene, a este respecto, que Coillte Teoranta no constituye un «organismo de Derecho público» en el sentido de las nuevas directivas en materia de contratos públicos. Afirma, en particular, que la sociedad se gestiona con una proyección mercantil y que el Estado irlandés no interviene en sus decisiones.

46 En cualquier caso, Irlanda alega que aunque se considerara, contrariamente a la tesis que defiende, que Coillte Teoranta es una autoridad pública en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2080/92, ello no le impediría ser igualmente una persona jurídica de Derecho privado ni, por lo tanto, poder disfrutar de la ayuda controvertida en virtud del apartado 1, letra c), del mismo artículo.

47 Irlanda agrega que, en su Reglamento (CE) nº 1257/1999, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80), que sustituye al Reglamento nº 2080/92, el Consejo tuvo la cautela de definir a los beneficiarios de distinto modo. Irlanda señala, además, que, a tenor del Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1257/1999 (DO L 214, p. 31), se excluyen de la ayuda a la forestación los bosques cuya propiedad sea, al menos en un 50 %, del Estado. Irlanda alega *a contrario* que, en la medida en que el Reglamento nº 2080/92 no contiene tal exclusión, Coillte Teoranta podía disfrutar de la ayuda controvertida.

48 La Comisión sostiene, por el contrario, que Coillte Teoranta no es una persona jurídica de Derecho privado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 2080/92, sino una autoridad pública en el sentido del apartado 3 de dicho artículo, y que, por lo tanto, no podía disfrutar de la ayuda controvertida.

49 La Comisión se apoya en la finalidad del Reglamento nº 2080/92. Sostiene que este Reglamento fue adoptado con motivo de la reforma de la política agrícola común realizada en 1992. Ya que el régimen de ayuda existente no había logrado estimular a los agricultores para que retiraran suficientes tierras de la producción agrícola, dicho Reglamento pretendía, a su juicio, reforzar las medidas que incitaban a tal fin. Afirma que, en particular, estableció medidas destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida durante el período improductivo de las tierras reforestadas.

50 La Comisión afirma que del séptimo considerando del Reglamento nº 2080/92 se desprende claramente que la ayuda controvertida iba destinada a los agricultores y a los demás particulares, pero no a los Estados miembros ni a los organismos públicos.

51 Pues bien, considera que no cabe ninguna duda de que Coillte Teoranta es una empresa pública íntegramente controlada por el Estado. La Comisión señala que antes de la creación de dicha sociedad en 1988 los bosques eran gestionados directamente por los ministerios competentes. Actualmente Coillte Teoranta está íntegramente en manos del Estado y es gestionada en nombre del Gobierno.

52 La Comisión señala que el Estado no sólo es titular de todas las acciones de la sociedad y nombra a sus responsables, sino que también puede intervenir en la financiación de la empresa. Precisa que Coillte Teoranta asume igualmente algunas obligaciones de servicio público, cuyo cumplimiento controla el Estado.

53 La Comisión considera que son pertinentes las sentencias Connemara Machine Turf y Comisión/Irlanda, antes citadas, en las que el Tribunal de Justicia declaró que Coillte Teoranta era una «autoridad pública», aunque versaran sobre contratos públicos. Según la Comisión, en ellas el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que Coillte Teoranta es un organismo de Derecho público. Dado que este concepto es excluyente, la Comisión afirma que Coillte Teoranta no puede ser al mismo tiempo una persona de Derecho privado.

54 Alega además que la modificación introducida en la definición de los beneficiarios de las ayudas en los Reglamentos nos 1257/1999 y 1750/1999 no altera la esencia de su razonamiento. Según la Comisión, ya debía considerarse que el Reglamento nº 2080/92 excluía los bosques cuya propiedad correspondiera, al menos en un 50 %, al Estado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

55 Procede señalar que, como alega Irlanda, el concepto de persona de Derecho privado recogido en el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92 no existe en el Derecho de todos los Estados miembros. Por lo tanto, en el caso de autos no resulta pertinente referirse a la definición utilizada en algunos Derechos nacionales.

56 En cambio, debe interpretarse este concepto a la luz del objetivo y del sistema del Reglamento nº 2080/92.

57 Del segundo considerando de dicho Reglamento se desprende que resultó necesario reforzar el régimen de ayudas existente, en particular, porque no había logrado promover suficientemente la forestación por los agricultores mediante la retirada de superficies agrícolas de la producción agraria. Para alcanzar dicho

objetivo, como se enuncia en los considerandos sexto y séptimo de dicho Reglamento, el legislador comunitario decidió compensar la pérdida de ingresos de los agricultores durante el período improductivo de las tierras reforestadas y ampliar esta compensación a otros particulares.

58 Debe señalarse que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2080/92 establece una distinción entre beneficiarios en función del tipo de ayuda de que se trate.

59 En efecto, la letra b) de dicho apartado, relativa a las ayudas destinadas a compensar las pérdidas de ingresos agrícolas, está redactada de forma restrictiva en relación con la letra a) del mismo apartado, relativa a las ayudas destinadas a financiar los costes de forestación y los costes de mantenimiento de las superficies forestadas. Mientras que éstas se conceden a cualquier persona física o jurídica que proceda a la forestación de superficies agrícolas, las relativas a las pérdidas de ingresos sólo son subvencionables si se otorgan a los titulares de explotaciones agrícolas que cumplan determinados requisitos o a cualquier otra persona física o jurídica de Derecho privado. A la luz de los considerandos sexto y séptimo del Reglamento nº 2080/92, procede considerar que la expresión «cualquier otra persona física o jurídica de Derecho privado» que figura en dicha letra b) se refiere únicamente a los particulares, por contraposición a la expresión «cualquier persona física o jurídica» contenida en la letra a), que engloba tanto a los particulares como a los no particulares, como las personas jurídicas que pertenecen al Estado y están sometidas a su control.

60 De ello se desprende que las personas jurídicas que pertenecen al Estado y están sometidas a su control pueden disfrutar de una ayuda destinada a compensar los costes relacionados con la forestación y el mantenimiento de los bosques, al igual que cualquier otra persona física y jurídica, pero que, en cambio, no tienen derecho a la ayuda destinada a compensar la pérdida de ingresos agrícolas.

61 En el caso de autos, según la propia Irlanda, Coillte Teoranta es y ha sido siempre una empresa pública de capital íntegramente estatal. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya consideró en las sentencias Connemara Machine Turf y Comisión/Irlanda, antes citadas, que dicha sociedad estaba controlada por el Estado, sin que se haya aportado ningún elemento nuevo al objeto de demostrar que ya no era así durante los ejercicios de 1997 y 1998. La obligación impuesta a la sociedad de gestionar sus asuntos con una proyección mercantil, así como el hecho, alegado por Irlanda, de que el Estado no interviene en la práctica en la gestión de la sociedad, no pueden prevalecer sobre la apreciación de que la sociedad pertenece en su totalidad al Estado y está sujeta a su control y que, por lo tanto, éste puede intervenir en ella. De ello se desprende que Coillte Teoranta no es una persona jurídica de Derecho privado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92.

62 Por lo demás, la circunstancia de que la diferencia entre empresa privada y empresa pública se establezca más claramente en los Reglamentos nºs 1257/1999 y 1750/1999 no implica que tal diferencia sea ajena al Reglamento nº 2080/92.

63 Teniendo en cuenta lo que precede, debe declararse que, como empresa pública, Coillte Teoranta no podía percibir una ayuda destinada a compensar la pérdida de ingresos derivada de la forestación y que la Comisión no cometió ningún error al aplicar el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92. Por lo tanto, procede desestimar la primera parte del segundo motivo por infundada.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, basada en la vulneración del deber de cooperación leal, la seguridad jurídica y la buena administración, así como en la violación del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

64 Irlanda sostiene que pudo legítimamente considerar que Coillte Teoranta se encontraba entre los beneficiarios a que se refiere el artículo 2, apartado 2,

letra b), del Reglamento nº 2080/92 debido a la actitud de la Comisión. Alega que la pasividad de que ésta dio muestras es contraria al deber de cooperación leal, previsto en el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), y que la Decisión impugnada viola el principio de protección de la confianza legítima.

65 Irlanda señala que el ministerio irlandés competente trató con la Comisión, entre julio y octubre de 1992, sobre el problema del estatuto de Coillte Teoranta. Afirma que, con posterioridad a estas conversaciones, la Comisión pidió a Irlanda algunas precisiones sobre el estatuto de dicha sociedad. Irlanda remitió la información requerida mediante su escrito de 26 de enero de 1993, al que se acompañaban numeros documentos, entre los cuales se encontraba la Forestry Act 1988, en la que se prevé la creación de Coillte Teoranta, así como los estatutos de la sociedad. Señala que la Comisión no respondió a este escrito. Aduce que en 1994 la Comisión aprobó el programa plurianual irlandés de forestación. Además, respecto a los ejercicios anteriores a 1997, Irlanda asevera que se restituyeron las ayudas que había pagado a Coillte Teoranta, en virtud del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 2080/92, sin que se hiciera observación alguna.

66 Irlanda agrega que Coillte Teoranta suscribió algunos préstamos bancarios importantes contando con los reembolsos que podría obtener del FEOGA.

67 La Comisión no niega los hechos expuestos al respecto por Irlanda. Admite que puede ser lamentable que no enviara ninguna respuesta al escrito de 26 de enero de 1993, pero sostiene que no faltó a su deber de cooperación leal ni violó el principio de protección de la confianza legítima.

68 La Comisión alega que Irlanda había participado en las negociaciones sobre el Reglamento nº 2080/92 y que, por lo tanto, debía saber que la ayuda por pérdidas de ingresos imputables a la forestación no iba destinada a las empresas públicas como Coillte Teoranta. Este Estado miembro debería haber tenido en cuenta que

no existía ninguna base legal que permitiera a la Comisión restituir, a través del FEOGA, unos gastos efectuados con infracción de las normas de la política agrícola común. Por lo demás, la Comisión sostiene que su silencio no puede interpretarse como consentimiento. Agrega que, en cualquier caso, Irlanda no insistió al objeto de recibir una respuesta a su escrito de 26 de enero de 1993.

69 En relación con su aprobación del programa plurianual de forestación, que Irlanda remitió con arreglo al Reglamento nº 2080/92, la Comisión alega que esta circunstancia no podía hacer que Irlanda confiara legítimamente en que Coillte Teoranta tenía derecho a disfrutar de la ayuda controvertida. La Comisión sostiene que dicho documento apenas menciona la referida sociedad y que no indica que Irlanda hubiera decidido pagar la ayuda de que se trata a Coillte Teoranta como si fuera una empresa privada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

70 Mediante esta parte de su motivo, Irlanda alega esencialmente que la Decisión impugnada atenta contra el deber de cooperación leal y viola el principio de protección de la confianza legítima.

71 En relación con el deber de cooperación leal, debe recordarse que, en virtud del artículo 5 del Tratado, este principio rige las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones. Obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario e impone a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal con los Estados miembros (véase el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88 IMM, Rec. p. I-3365, apartado 17, y sentencia de 26 de noviembre de 2002, First y Franex C-275/00, Rec. p. I-10943, apartado 49).

72 Debe destacarse que, como señaló el Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, la obligación de cooperación leal tiene, por naturaleza, carácter recíproco.

73 En el caso de autos, Irlanda participó en las conversaciones para la adopción del Reglamento nº 2080/92. Por lo tanto, debía considerarse que, al igual que la Comisión, conocía sus consecuencias.

74 La Comisión manifestó a Irlanda las dudas que albergaba sobre el estatuto Coillte Teoranta y, por lo tanto, dicho Estado miembro debía conocer la incertidumbre que existía en cuanto a la calificación de dicha sociedad como persona jurídica de Derecho privado, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 2080/92.

75 Aun cuando la Comisión habría podido reiterar sus dudas a Irlanda, debe señalarse que, en todo caso, correspondía a ésta velar por disipar toda incertidumbre que pudiera subsistir en cuanto a la aptitud de Coillte Teoranta para recibir la ayuda controvertida.

76 Por consiguiente, debe desestimarse la imputación basada en el incumplimiento del deber de cooperación leal invocada por Irlanda.

77 Irlanda alega asimismo que el comportamiento de la Comisión, en particular el hecho de que no respondiera a su escrito de 26 de enero de 1993, que aprobara su programa plurianual de forestación y que no cuestionara antes de 1997 las ayudas concedidas a Coillte Teoranta con cargo al FEOGA en virtud del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 2080/92, la había llevado a creer legítimamente que dichas ayudas eran acordes con la normativa aplicable.

78 A este respecto, si bien puede lamentarse que la Comisión no formulara observaciones sobre el escrito de Irlanda de 26 de enero de 1993, la falta de reacción de la Comisión no podía, ni en sí misma ni junto con otras circunstancias del caso de autos, infundir una confianza legítima a Irlanda.

79 En primer lugar, la falta de respuesta de la Comisión a un escrito no puede, en principio, infundir una confianza legítima a favor de la persona que lo haya remitido. En el caso de autos, el escrito de Irlanda de 26 de enero de 1993 constituía de por sí una respuesta a un requerimiento de la Comisión y no precisaba respuesta alguna.

80 Además, en relación con la aprobación por la Comisión del programa plurianual irlandés de forestación, debe señalarse que este programa sólo mencionaba a Coillte Teoranta incidentalmente y que no especificaba claramente que estuviera previsto conceder primas por pérdida de ingresos a dicha empresa. Por lo demás, este último extremo tampoco se mencionaba en el programa operativo para la agricultura, el desarrollo rural y la silvicultura (1994-1999) ni en el plan estratégico para el desarrollo de la silvicultura en Irlanda, publicado por el Ministry for Agriculture, Food and Forestry. Por lo tanto, dicha aprobación no podía considerarse un reconocimiento de que fuera procedente conceder las primas controvertidas.

81 Por último, el hecho de que la Comisión no cuestionara las ayudas concedidas a Coillte Teoranta antes de 1997 tampoco podía inducir a Irlanda a pensar que la atribución de ayudas por pérdida de ingresos a dicha empresa nunca sería cuestionada en el futuro. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que si la Comisión ha tolerado irregularidades por razones de equidad, el Estado miembro interesado no adquiere derecho alguno a exigir la misma actitud para las irregularidades del ejercicio siguiente basándose en el principio de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima (véase, en particular, la sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 12). Así debe ser, *a fortiori,* en los casos en que la Comisión no haya advertido el tipo de irregularidades de que se trate en los ejercicios anteriores.

82 En estas circunstancias, debe señalarse que la Comisión no incitó con su comportamiento a Irlanda a creer que la ayuda por pérdidas de ingresos concedida a Coillte Teoranta sería cofinanciada por el FEOGA. Por el contrario, la Comisión había manifestado sus dudas a las autoridades irlandesas desde 1992. El hecho de que no se pronunciara con posterioridad sobre la aptitud de Coillte Teoranta para disfrutar de la ayuda controvertida no podía infundir en Irlanda una confianza legítima sobre el particular, habida cuenta, concretamente, de que dicho Estado miembro había estado estrechamente vinculado a la elaboración de la normativa de que se trata y tenía la obligación de aplicar correctamente dicha normativa.

83 Por consiguiente, debe desestimarse igualmente la imputación de Irlanda de que la Comisión violó el principio de protección de la confianza legítima y, por tanto, procede declarar que la segunda parte del segundo motivo es infundada.

84 Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, debe desestimarse el segundo motivo por infundado.

85 Dado que ninguno de los motivos invocados por Irlanda ha prosperado, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

86 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a Irlanda y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla al pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a Irlanda.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris