CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 24 de marzo de 1998 *

A. Introducción

1. El presente asunto tiene por objeto reducciones a tanto alzado de los fondos del FEOGA [1] impugnadas por la demandante. Estas reducciones afectan al almacenamiento público de carne de vacuno, pero se refieren a las diferentes infracciones invocadas por la Comisión que se mencionan a continuación.

2. En primer lugar, se trata de *violaciones de las obligaciones de control.* Como se deduce del Informe de Síntesis relativo a 1992, la Comisión censura a Irlanda haber aplicado un sistema de control inadecuado para garantizar una protección satisfactoria del fondo comunitario. Critica el hecho de que los rendimientos obtenidos en el deshuesado eran proporcionalmente inferiores en el almacenamiento público que en el almacenamiento privado. Además, indica haber comprobado deficiencias en materia de envasado y clasificación en categorías erróneas. La Comisión opina, además, que las menciones sobre las cajas tampoco eran conformes con las normas comunitarias. [2]

3. Por esos y otros motivos, la Comisión llegó a la conclusión de que las autoridades irlandesas no habían cumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común. [3]

4. Otra violación que alega la Comisión se refiere al *ámbito del procedimiento de licitación.* La Comisión justifica la reducción efectuada por el hecho de que las autoridades nacionales aceptaran, en el marco de las compras de intervención, la presentación de ofertas múltiples ilegales (ofertas en grupo o conexas). [4]

B. Hechos y disposiciones legales

Deficiencias en el sistema de control del almacenamiento público de la carne de vacuno

5. Mediante el presente recurso, Irlanda solicita al Tribunal de Justicia que anule la Deci-

* Lengua original: alemán.

1 — Se trata del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria.

2 — Véase en Informe de Síntesis para 1992 (Doc. VI/6355/95-ES), pp. 130 y 131, especialmente en relación con el artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 859/89.

3 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

4 — Este problema es objeto, asimismo, al menos en parte, de los procedimientos Reino Unido/Comisión (C-209/96, Rec. 1998, p. I-5655), Francia/Comisión (C-232/96, Rec. 1998, p. I-5699), Dinamarca/Comisión (C-233/96, Rec. 1998, p. I-5799) e Italia/Comisión (C-242/96, Rec. 1998, p. I-5863).

sión de la Comisión de no reconocer un importe de 26.222.656,22 IRL para 1990 y de 24.020.455,26 IRL para 1991 de los gastos efectuados por Irlanda en el ejercicio de 1992 en el marco de almacenamiento público de carne de vacuno [5] (en lo sucesivo, «Decisión»). Estas cantidades equivalen a una corrección a tanto alzado del 10 % de los gastos efectuados por Irlanda correspondientes a 1990 y del 5 %, respecto a los correspondientes a 1991.

6. En opinión de la Comisión, los irregulares y deficientes controles podrían haber producido daños, motivo por el cual se redujeron los gastos declarados en un 10 % y en un 5 %, respectivamente.

7. Irlanda no niega que el sistema de control adolecía de deficiencias. La gravedad de las mismas fue menor en 1991 que en 1990. (Por consiguiente, la Comisión también llevó a cabo reducciones: 10 % para 1990 y 5 % para 1991. En opinión de la Comisión podía llevar a cabo dichas reducciones porque los controles habrían podido realizarse de forma más eficaz después de que la Comisión llamara la atención a Irlanda sobre las deficiencias existentes).

8. Sin embargo, Irlanda invoca una serie de motivos por los que las reducciones llevadas a cabo por la Comisión no están justificadas, a pesar de las deficiencias de control. Así, alega Irlanda, la Comisión no motivó, en absoluto, el importe de las correcciones financieras. Tampoco motivó cómo las deficiencias del sistema de control irlandés pudieron causar importantes daños al Fondo. Además, tampoco determinó el importe de los daños sufridos por el Fondo, como exigen las directrices de la Comisión (Informe Belle). La reducción del 10 % o del 5 % ni eran necesarias ni estaban justificadas con arreglo a este Informe. Puesto que el importe de la corrección excede de la cuantía de las pérdidas para el Fondo, la reducción constituye una sanción, ilegal según el Tratado. Habida cuenta de la insuficiente motivación de las correcciones financieras, también se ha producido una infracción del artículo 190 del Tratado CE.

Infracción en el ámbito del procedimiento de limitación

9. Mediante el presente recurso, Irlanda solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión de la Comisión de no reconocer un importe de 9.613.206 IRL para 1991 y de 8.862.144 IRL para 1992 de los gastos efectuados por Irlanda en los ejercicios de 1991 y de 1992 en el marco de la compra de carne de vacuno. [6] El no reconocimiento de estos gastos se desprende del Anexo I de la Decisión.

5 — Decisión 96/311/CE de la Comisión, de 10 de abril de 1996, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993 (DO L 117, p. 19).

6 — Véase la nota 5.

Dicho importe equivale a una corrección a tanto alzado del 2 % de los gastos correspondientes a 1991 y 1992.

10. En su Informe de Síntesis la Comisión funda esta reducción en el hecho de que el proceder de las autoridades irlandesas competentes no fue compatible con las normas comunitarias y dio lugar a una discriminación de las partes interesadas que se habían atenido a dichas normas.

11. A continuación, la Comisión alega que, posiblemente dichas ofertas tuvieran carácter especulativo. En efecto, cuando se ofrecen para su venta a la intervención grandes cantidades de carne de vacuno, es necesario reducir dichas cantidades mediante la aplicación de un coeficiente. [7] Puesto que aun en el caso de que ello ocurra, los licitadores pretenderán vender a la intervención la totalidad de su carne, especulan con la presentación de ofertas excesivas. Si un licitador prevé la fijación de un determinado coeficiente reductor, ofrecerá para su venta a la intervención una cantidad incrementada en ese mismo porcentaje. En el caso de que finalmente se fije un coeficiente inferior al que esperaba el licitador, éste tendrá que entregar al organismo de intervención más carne de la que realmente dispone. En el caso de que el licitador no pueda cumplir el contrato con el organismo de intervención en un 85 % o un 95 %, según los casos, pierde la totalidad o una parte de la garantía constituida por la cantidad total. [8]

12. Ahora bien, según la Comisión, si el licitador divide su oferta inicial en varias ofertas de menor cuantía y las presenta a través de testaferros, se reducirá el riesgo de pérdida de la garantía. En el caso de que no pueda entregar la totalidad de las cantidades ofrecidas, si ha presentado diversas ofertas de pequeña cuantía podrá cumplir al menos algunas de ellas en una proporción suficiente como para no perder la garantía. Si bien es cierto que se le retendrá la garantía correspondiente a las restantes ofertas que no pueda cumplir, dicha garantía no se calculará sobre la base de la cantidad global de todas las ofertas que haya presentado, sino sólo del importe, inferior, de cada una de ellas. De este modo, la cantidad perdida en concepto de garantía será inferior, y a menudo quedará más que compensada por los beneficios obtenidos.

13. En opinión de la Comisión, de ello se desprende claramente que la presentación de varias ofertas favorece la especulación, ya que se reduce la eficacia del depósito de una garantía.

14. Según la Comisión, la simulación de ofertas de mayor cuantía con fines especulativos es contraria al espíritu de la intervención. Esta pretende estabilizar el mercado y evitar o amortiguar una caída significativa de los precios, por ejemplo mediante compras de intervención, cuando los precios de mer-

7 — La normativa correspondiente se encuentra en el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 859/89, de 29 de marzo de 1989, relativo a las normas de aplicación de las medidas de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 91, p. 5).

8 — Apartado 4 del artículo 13 del Reglamento nº 859/89.

cado caen por debajo de un determinado nivel. [9] La Comisión señala que el Reglamento nº 859/89 [10] introdujo un procedimiento de licitación. [11] En el marco de dicho procedimiento de licitación, los precios y las cantidades de compra se fijan en función de las ofertas recibidas. [12]

15. Según la Comisión, las ofertas especulativas, favorecidas —como queda indicado— por la presentación de ofertas múltiples, impiden que la aplicación de las medidas de intervención consiga sus objetivos. Al ofrecerse una cantidad de carne mayor que la que efectivamente hay en el mercado, los precios y las cantidades de compra, que se fijan en función de las ofertas recibidas, ya no pueden fijarse en función de las condiciones del mercado. De este modo, las ofertas especulativas impiden que la Comisión se haga una idea precisa de la situación del mercado. Por esta razón, debe considerarse que, casi con toda certeza, las ofertas especulativas y las ofertas «múltiples» que las fomentan tienen como consecuencia que los organismos de intervención compren una mayor cantidad de carne a precios más elevados. A este respecto, debe tenerse, asimismo, presente que la presentación de varias ofertas permite especular igualmente por lo que respecta al precio. La compra de cantidades excesivas impone al FEOGA unos gastos superiores a los necesarios para apoyar al mercado.

16. Según la Comisión, de la documentación se desprende que, en algunos casos, las ofertas fueron presentadas por personas jurídicas que no tenían cuenta bancaria propia. De esta forma fue necesario efectuar pagos en beneficio de otra sociedad, quizás, la sociedad matriz. Asimismo, continúa la Comisión, algunas sociedades no disponían de contabilidad propia. Así se deduce de los números consecutivos de las facturas, que se emitieron a nombre de distintas sociedades. En consecuencia, la Comisión considera que las autoridades irlandesas debieron tener conocimiento desde un primer momento del proceder de los licitadores. Sin embargo, Irlanda no llevó a cabo ningún control a este respecto, aunque estaba obligada a ello.

17. Por el contrario, en opinión de la demandante, en el marco de la intervención, se respetaron todas las disposiciones. Sostiene que no aceptó más de una oferta por licitador.

18. La normativa pertinente a efectos del presente litigio se encuentra recogida en el artículo 9 del Reglamento nº 859/89, en cuyo apartado 1 se dispone lo siguiente: «El *licitador*, para participar en la licitación, deberá comprometerse por escrito a respetar el conjunto de las disposiciones relativas a las compras en curso.» [13]

9 — Cuarto considerando y artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

10 — Citado en la nota 7.

11 — Tercer considerando y artículos 7 y ss. del Reglamento nº 859/89.

12 — Segundo considerando del Reglamento (CEE) nº 571/89 del Consejo, de 2 de marzo de 1989, que modifica el Reglamento (CEE) nº 805/68, deroga el Reglamento (CEE) nº 1302/73 y prorroga el Reglamento (CEE) nº 4132/88 (DO L 61, p. 43).

13 — El subrayado es mío.

19. El apartado 2 tiene el siguiente tenor: «Los *interesados* participarán en la licitación ante el organismo de intervención de los Estados miembros donde ésta esté abierta ya sea mediante la presentación por escrito de la oferta, o por cualquier otro medio de comunicación escrita, aceptado por el organismo de intervención, con acuse de recibo en ambos casos; *los interesados sólo podrán depositar una sola oferta por categoría y licitación.*» [14]

20. En opinión de la Comisión, en el presente caso reviste importancia la distinción entre los conceptos de «licitador» y de «interesado». A su entender, la utilización de términos diferentes indica que no puede asimilarse a los interesados con los licitadores. El concepto de «interesados» no sólo se refiere a aquellos que efectivamente intervienen en la licitación y presentan una oferta. Comprende un grupo de personas mucho más amplio; en consecuencia, no sólo cada licitador individual —es decir, la persona que efectivamente presenta una oferta— tiene prohibido presentar más de una oferta, sino que dicha prohibición se extiende a todos aquellos que ofrezcan la misma carne.

21. La demandante entiende, por el contrario, que quienes participan en una licitación son «licitadores» e «interesados». No existe diferencia entre ambos conceptos. Por consiguiente, la prohibición de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 se limita a que la persona que aparece en último término como licitador sólo pueda presentar una oferta.

22. Según la demandante, sólo a partir de la adopción del Reglamento (CEE) nº 2456/93 de la Comisión, de 1 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 805/68 en lo relativo a las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno, [15] que aún no se encontraba vigente en la fecha de autos, se desprende, concretamente del apartado 3 de su artículo 11, una delimitación de los grupos de personas que pueden presentar una oferta. Esta disposición tiene el siguiente tenor:

«Cada interesado sólo podrá depositar una oferta por categoría y licitación.

Los Estados miembros se cerciorarán de que los interesados sean independientes entre ellos, con respecto a su dirección, personal y funcionamiento.

Cuando existan serios indicios de que no sea ése el caso, o cuando una oferta no corresponda a la realidad económica, su admisión estará supeditada a la presentación por el licitador de las pruebas oportunas del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo segundo.

14 — El subrayado es mío.

15 — DO L 225, p. 4.

Cuando se demuestre que un licitador ha presentado más de una solicitud, todas sus solicitudes serán rechazadas.»

23. La demandante, que, a diferencia de la Comisión, considera que en el procedimiento de licitación que llevó a cabo se cumplió plenamente lo dispuesto en la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89, recurrió en mayo de 1995 al órgano de conciliación. [16] Según las indicaciones de la demandante, éste se pronunció como sigue en su dictamen provisional: Aunque los Estados miembros no tomaron ninguna iniciativa para luchar contra dicha práctica, es imposible que los servicios de la Comisión no hubieran tenido conocimiento de los mismos. Sin embargo, no reaccionaron antes de 1993. Teniendo en cuenta —prosigue el órgano de conciliación—, el hecho de que aparentemente dicha práctica no causó ningún perjuicio financiero al Fondo, resulta difícil justificar una corrección del 2 % de los gastos totales.

24. A este respecto, la Comisión señala que inicialmente —a diferencia de las autoridades nacionales— no tenía conocimiento de tales prácticas. Dado que las ofertas le eran transmitidas de manera anónima, sólo a raíz de las inspecciones que efectuó, se percató de la existencia de tales irregularidades.

16 — Creado mediante la Decisión 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 del FEOGA, sección «Garantía» (DO L 182, p. 45).

25. Debido a las objeciones citadas, Irlanda interpuso un recurso y solicitó al Tribunal de Justicia que:

— Declare, con arreglo al artículo 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que la Decisión de la Comisión de 10 de abril de 1996 relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993, es nula en la medida en que no reconoce la cantidad de 26.222.656,62 IRL (correspondiente al 10 % de los gastos declarados por Irlanda para 1990) de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno durante 1992.

— Declare, con arreglo al artículo 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que la Decisión de la Comisión de 10 de abril de 1996 relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993, es nula en la medida en que no reconoce la cantidad de 24.020.455,64 IRL (correspondiente al 5 % de los gastos declarados por Irlanda para 1991) de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno durante 1992.

— Declare, con arreglo al artículo 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que la Decisión de la Comisión de 10 de abril de 1996 relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993, es nula en la medida en que no reconoce la cantidad de 9.613.206 IRL de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno durante 1991, correspondiente al 2 % de dichos gastos.

— Declare, con arreglo al artículo 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que la Decisión de la Comisión de 10 de abril de 1996 relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio 1993, es nula en la medida en que no reconoce la cantidad de 8.862.144 IRL de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno durante 1992, correspondiente al 2 % de dichos gastos.

— Dicte las resoluciones que considere necesarias y oportunas respecto de las pretensiones formuladas por Irlanda en el presente procedimiento.

— Condene en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda.

— Condene en costas a Irlanda.

C. Definición de postura

Deficiencias del sistema de control del almacenamiento público de carne de vacuno

26. La demandante no niega que hubiera deficiencias en el sistema de control irlandés. No obstante considera que las reducciones del 10 % y del 5 %, respectivamente, llevadas a cabo por la Comisión no están justificadas.

27. Para responder a esta pregunta debe tener en cuenta, en primer lugar, la jurispru-

dencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de las liquidaciones de cuentas y, sobre todo, la relativa a la declaración de un daño y a la determinación de la carga de la prueba.

28. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el FEOGA financiará únicamente las restituciones concedidas y las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas [...]». [17] A este respecto, incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de la organización común de los mercados agrícolas. [18]

29. Esta prueba no es siquiera necesaria en el presente asunto puesto que, como ya se ha señalado, la demandante no niega que el sistema de control irlandés presentara deficiencias. Tampoco niega haber cometido la infracción que, por ese motivo, alega la Comisión, del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70. El apartado 1 del artículo 8 dispone lo siguiente:

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

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

— prevenir y perseguir las irregularidades,

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

[...]»

30. El Tribunal de Justicia entiende que, cuando la Comisión ha probado la existencia de tal violación, el Estado miembro debe demostrar que la Comisión se equivocó respecto a las consecuencias financieras que deben deducirse de él. [19]

31. La demandante alega entonces que los sondeos efectuados por la Comisión no eran

17 — Sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión (C-48/91, Rec. p. I-5611), apartados 13 y 14, con otras referencias.

18 — Sentencias Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17, apartado 18, con otras referencias; de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión (C-281/89, Rec. p. I-347), apartado 19, con otras referencias; de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión (347/85, Rec. p. 1749), apartado 16, y de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. p. I-4813), apartado 13, con otras referencias.

19 — Sentencia de 19 de febrero de 1991, Italia/Comisión, citada en la nota 18, apartado 19.

representativos. Por tanto, cree imposible considerar que la Comisión hizo una valoración correcta del riesgo sufrido por el Fondo. A este respecto, debe señalarse que, según las directrices adoptadas por la Comisión a propuesta de un grupo interservicios (Informe Belle), no es posible ni forzoso tomar siempre como base (única) de la apreciación del perjuicio financiero, los controles efectuados. En supuestos como el del presente asunto, en los que no es posible determinar con exactitud el daño, se prevé proceder a una corrección a tanto alzado basándose en el riesgo que ha corrido el Fondo.

32. Por consiguiente, no se puede deducir, como hace Irlanda, que las correcciones alegadas no están justificadas a este respecto.

33. La demandante también menciona las deficiencias en el deshuesado de la carne, alegadas por la Comisión. A este respecto la Comisión había alegado que la cantidad de carne después del deshuesado no era objeto de ninguna comprobación. Sobre este extremo la demandante ha expuesto consideraciones respecto a si la cantidad de carne obtenida tras el deshuesado era inferior en Irlanda a la obtenida, por ejemplo, en otros Estados miembros, y, de ser así, por qué. Aunque la demandante pudiera demostrar de esa forma que el rendimiento tras el deshuesado no era inferior al de otros Estados miembros, este razonamiento no pasaría de ser una reflexión puramente teórica mientras no se realizaran los correspondientes controles. Aunque las deficiencias alegadas por la Comisión no existieran a este respecto, las demás deficiencias justificarían la reducción efectuada. A este respecto lo determinante es que no se procedió a ningún control ni a ninguna comprobación de la cantidad de carne restante. Por tanto, no se puede excluir que el FEOGA haya sufrido un perjuicio. Este es el único extremo determinante puesto que, como se ha señalado, se trata de determinar el riesgo financiero en que incurrió el Fondo.

34. Para demostrar que, en su opinión, el FEOGA no sufrió ningún perjuicio, la demandante se basa en las ventas a la intervención. Alega que, en el caso de venta de la carne almacenada, se consiguieron precios inferiores a los obtenidos en otros Estados miembros. Y como las reclamaciones tampoco fueron más numerosas, no se puede concluir que la calidad de carne fuera inferior. Sin embargo, esta alegación sólo se refiere a una parte de las causas posibles de pérdidas en el marco del FEOGA.

35. Por último, la demandante alega que, conforme a las directrices de la Comisión, no se justificaban reducciones ni del 5 % ni del 10 %. En estas directrices se propone la reducción del cálculo a tanto alzado a tres posibles porcentajes:

— 2 %, si las deficiencias afectan únicamente a algunos elementos secundarios del sistema de control o a la aplicación de controles que no son forzosamente nece-

sarios para garantizar la regularidad de los gastos, de modo que cabe considerar que el riesgo de que el Fondo sufra pérdidas es menor;

— 5 %, si las deficiencias afectan a elementos importantes del sistema de control o a la aplicación de controles importantes para garantizar la regularidad de los gastos, de modo que resulta razonable considerar que el riesgo de que el Fondo sufra pérdidas es significativo;

— 10 %, si las deficiencias afectan al conjunto o a elementos fundamentales del sistema de control o a la aplicación de controles esenciales para garantizar la regularidad de los gastos, de modo que resulta razonable considerar que existe un alto riesgo de que el Fondo sufra cuantiosas pérdidas.

36. Como se ha indicado, la demandante no ha demostrado que las deficiencias existentes en los controles no hayan generado ningún riesgo en perjuicio del Fondo. Por su parte, cada uno de los porcentajes se basan en la gravedad de las deficiencias.

37. Además, debe recordarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se puede denegar la financiación incluso de la totalidad de los gastos correspondientes en el supuesto de que resultara imposible determinar con exactitud las repercusiones económicas de una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario. [20]

38. En este contexto, procede recordar una vez más que la Comisión ha alegado haber comprobado en sus controles que más del 10 % de la carne examinada no cumplía los requisitos de calidad y otros. Los correspondientes cálculos remotos justifican la cuantía de las reducciones. Afirma que no se puede descubrir error de apreciación y de cálculo.

39. Procede, asimismo, remitirse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, referida a casos en los que la Comisión no rechazó la totalidad de los gastos afectados por la infracción, sino que se esforzó por precisar mediante cálculos el impacto financiero de la acción ilegal. Estos cálculos se basan en la apreciación de la situación que se hubiera producido en el mercado relevante en caso de no haberse cometido la infracción. En tales casos —continuó el Tribunal— incumbe al Estado miembro demostrar que se reúnen los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión. [21] En consecuencia, en el presente caso corresponde, asimismo, a la demandante demostrar que la

20 — Sentencias de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), apartado 26; de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión (asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321), apartados 32 y ss., y Reino Unido/Comisión, citada en la nota 18, apartado 13.

21 — Sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 18, apartados 14 y 15.

apreciación efectuada por la Comisión es errónea. Y, como se ha señalado, [22] no ha conseguido hacerlo.

40. Por ese motivo, también, procede negar que se haya infringido el artículo 190 del Tratado CE puesto que la Comisión ha cumplido su obligación en materia de prueba. Así, por las mismas razones no puede considerarse sanción la reducción que propone.

41. Por lo demás, procede remitirse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual las Decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada, en razón de que el Gobierno interesado estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión y conoce, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estima que no debe imputar al FEOGA las sumas controvertidas. [23]

42. La demandante señala, además, que los costes correspondientes a 1991 también se redujeron —en un 2 %— a consecuencia de las ofertas múltiples, a las que me referiré en la segunda parte. Añade que si estos costes se redujeran además en un 5 % a consecuencia de las deficiencias del sistema de control, se llegaría a una reducción del 7 %, que considera ilícita. Si la Comisión hubiera efectuado una estimación única del riesgo —proceder que la demandante ha negado—, sólo podría haber acordado un tipo único en la corrección.

43. Puesto que, en el asunto presente, se trata de riesgos distintos, basados en diferentes deficiencias del sistema de control, la Comisión podía perfectamente apreciarlas distintamente y acordar una corrección correspondiente. Y ello tanto más cuanto que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, también se habría podido denegar la financiación de la totalidad de los costes.

44. En opinión de la demandante, la decisión de la Comisión equivale a una sanción, porque, además, la reducción de los costes correspondientes a 1990 y 1991 se alegó en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio de 1992. Por consiguiente, no existe ninguna relación entre la reducción y las eventuales pérdidas del Fondo.

45. A este respecto debe señalarse que el aspecto decisivo lo constituye la existencia de una relación causal entre las deficiencias comprobadas y el eventual perjuicio o un riesgo económico a cargo del Fondo. El momento en que se realiza la reducción de los gastos, consecuencia de lo anterior, es independiente de este extremo. Una reducción posterior puede llevarse a cabo en el supuesto de que, como ha sucedido en el presente asunto, una decisión anterior no anticipa las consecuencias financieras. Ello

22 — Véase el punto 36.

23 — Sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 18, apartado 60.

puede justificarse por el hecho de que no se hayan concluido las investigaciones correspondientes. [24] Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, bastan para ellos reservas de carácter general que figuren en los considerandos de la Decisión. [25]

46. Por consiguiente, no se descubre en este ámbito ningún motivo de anulación de la Decisión de la Comisión.

Infracción en el ámbito del procedimiento de adjudicación

Sentido y finalidad de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89

47. La demandante alega, en primer lugar, que la Comisión interpretó erróneamente la segunda frase del apartado 2 del artículo 9. A su entender, del Reglamento nº 859/89, se deduce que deben aceptarse todas las ofertas procedentes de una sociedad que esté inscrita en el Registro. Las autoridades nacionales comprobaron en cada caso que así fuera. En Irlanda no se comprobó si algunas empresas que hubiera presentado ofertas pertenecían eventualmente al mismo grupo de empresas puesto que el Reglamento nº 859/89 no contiene normas a este respecto.

48. La demandante afirma que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA corresponde a la Comisión probar que un Estado miembro ha infringido la normativa comunitaria. Ahora bien —como queda señalado— la Comisión no pudo aportar dicha prueba. La demandante señala, asimismo, que las normas que pueden tener consecuencias financieras para los Estados miembros deben estar formuladas de forma clara y precisa.

49. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «incumbe a la Comisión probar la existencia de una infracción de las normas de organización común de los mercados agrícolas». [26]

50. El Tribunal ha declarado, asimismo, en relación con las exigencias relativas a la formulación de las disposiciones, que: «Puesto que una norma cuya inobservancia deba

24 — Considerandos séptimo y décimo séptimo de la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1991 (DO L 352, p. 82). Considerando decimonoveno de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13); a este respecto, véanse las sentencias de 29 de enero de 1998, Grecia/Comisión (C-61/95, Rec. p. I-207), apartado 30, y de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión, citada en la nota 20, apartado 6.

25 — Sentencia de 10 de julio de 1990, Grecia/Comisión (C-335/87, Rec. p. I-2875), punto 1 del sumario.

26 — Véase la nota 18.

provocar consecuencias financieras debe ser suficientemente clara y precisa, la Comisión no podía basarse en los términos de la subpartida [...] para imponer, en el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, una interpretación que el sentido habitual de las palabras empleadas no impone.» [27]

51. En consecuencia, procede examinar si la formulación de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89 satisface estas exigencias o si admite una interpretación como la que le da la Comisión. Para ello, parece lógico examinar primero la interpretación que la Comisión da a la segunda frase del apartado 2 del artículo 9. En los escritos se hace referencia, en la mayoría de los casos, a ofertas «múltiples». No puede tratarse de ofertas presentadas por un mismo licitador con un mismo nombre. En efecto, dichas ofertas están prohibidas también en Irlanda. Tal como se desprende de los escritos, la Comisión tampoco plantea objeciones a cualquier tipo de relación entre las diferentes ofertas. Así, por ejemplo, la Comisión observa que, cuando una misma persona explota dos mataderos independientes entre sí, cada uno de ellos puede presentar su propia oferta. Tal como señaló la Comisión en la vista, en su opinión sólo son ilegales con arreglo a la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 las ofertas *que se refieran a la misma carne.* En consecuencia, con arreglo a las disposiciones comunitarias es ilegal que un interesado ofrezca su carne no sólo directamente, sino también a través de testaferros, por lo que las autoridades de los Estados miembros deben impedirlo.

27 — Sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión (349/85, Rec. p. 169), apartado 16.

52. La Comisión observa que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición debe interpretarse con arreglo no sólo a su tenor, sino también a su sentido y finalidad. [28] De ello deduce la Comisión que la disposición controvertida en el presente asunto quedaría sin objeto si fuera posible presentar varias ofertas a través de testaferros y eludir así la prohibición establecida.

53. Según la Comisión, la práctica seguida por lo que respecta a las compras de intervención en Irlanda pone en peligro —como ya se ha demostrado— el sistema de intervención. La compra de cantidades excesivas genera unos gastos mayores de los necesarios para apoyar al mercado. Además, no se garantiza la igualdad de acceso de todos los interesados exigida en el apartado 6 del artículo 6 del Reglamento nº 805/68, en la versión del Reglamento nº 571/89.

54. En consecuencia, según la Comisión la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89 debe interpretarse, de acuerdo con su finalidad, en el sentido de que no pueden obstaculizarse las medidas de intervención. Las ofertas que se refieren a la misma carne proceden en realidad de un único licitador. En consecuencia, dichas ofertas son ilegales.

28 — Sentencias de 3 de diciembre de 1992, Contarini (C-283/91, Rec. p. I-6359), apartado 14, y de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión (asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795), apartado 21.

55. En opinión de la Comisión, así se desprende de su tenor. A este respecto, procede señalar que la utilización de términos diferentes en los apartados 1 y 2 del artículo 9 muy bien podría deberse a que ambos tienen significados diferentes. De ello cabría deducir que no basta con verificar que quien efectivamente presenta la oferta presente una sola oferta, es decir, que en cada caso figura una persona (jurídica) independiente. Así, por interesado podría entenderse cualquier persona que esté interesada en vender su carne a la intervención. Como se ha visto, esta persona no tiene por qué coincidir necesariamente con el licitador, es decir, con quien efectivamente presenta la oferta. Por ejemplo, si la carne se ofrece a través de testaferros, habrá un solo interesado, pero varios licitadores. No obstante, si se considera la utilización que de ambos conceptos se hace en otros Reglamentos relativos a las medidas de intervención en el sector de la carne de vacuno, se comprueba que no siempre se respeta la distinción que acaba de exponerse. Así, por ejemplo, en el primer considerando del Reglamento (CEE) nº 2271/90 [29] se señala que procede disponer que «el interesado sólo pueda presentar una única oferta [...] por categoría y licitación». Además, en el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 2456/93, que sustituyó al artículo 9 del Reglamento nº 859/89, se utiliza, en relación con la presentación de ofertas, en una ocasión el concepto de «interesado», y en otra el concepto de «licitador». [30]

56. Así pues, no cabe extraer ninguna otra conclusión de la distinción entre «licitador» e «interesado» que se hace en el artículo 9.

57. Más esclarecedor resulta, en cambio, el examen de las disposiciones que precedieron a la controvertida en el presente caso. Así, en 1990, se introdujo la posibilidad de presentar varias ofertas a distintos precios. Mediante el Reglamento (CEE) nº 1282/90, [31] la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 se reformuló del siguiente modo:

«Los interesados podrán presentar varias ofertas, a distintos precios, por categoría y licitación.»

58. Sin embargo, dicha disposición volvió a derogarse ya en agosto de 1990. El Reglamento nº 2271/90 adoptado al efecto establecía, en su primer considerando, que «de acuerdo con la experiencia adquirida, procede disponer [...] que el interesado sólo pueda presentar una única oferta [...] por categoría y licitación».

59. En opinión de la demandante, esta formulación muestra los motivos por los que la Comisión introdujo la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 en el articulado del Reglamento nº 2271/90: el licitador sólo puede presentar una oferta. Sin embargo, tras la derogación de la disposición del Reglamento nº 1282/90, queda claro, simultáneamente, que el licitador ya no puede presentar varias ofertas referidas a la misma carne. Por tanto, el sentido y la finalidad de la disposi-

29 — Reglamento de la Comisión de 1 de agosto de 1990 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 859/89 (DO L 204, p. 45).

30 — Esta distinción se encuentra también en la versión inglesa, que habla de «interested parties» y de «tenderer».

31 — Reglamento de la Comisión de 15 de mayo de 1990 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 859/89 (DO L 126, p. 31).

ción de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 controvertida en el presente caso es, en todo caso, que una misma carne no puede ofrecerse varias veces. Dicha disposición perdería todo su sentido si pudiera eludirse fácilmente mediante la utilización de testaferros.

60. Así debía constarle también a la demandante cuando recibió las ofertas. Por un lado, cualquier norma queda sin objeto cuando puede eludirse, por ejemplo —tal como se afirma en el presente caso— ofreciendo la misma carne a través de varias personas. Por otro lado, también la demandante conocía el sentido y la finalidad de la intervención. En esa medida, también él debía ser consciente de que el hecho de que se ofrezca varias veces la carne disponible en el mercado es contrario al espíritu de la intervención.

61. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que aun en los casos de aplicación objetivamente errónea del Derecho comunitario en razón de una interpretación efectuada de buena fe por las autoridades nacionales, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 [32] exigen que dichos gastos recaigan sobre los Estados miembros. Según el Tribunal, esta interpretación estricta de los requisitos de asunción de gastos por parte del FEOGA se impone en razón de la finalidad del Reglamento nº 729/70. En efecto, la gestión de la Política Agrícola Común en condiciones de igualdad entre los agentes económicos de los Estados miembros se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro favorezcan, mediante una interpretación amplia de una determinada disposición, a los agentes de dicho Estado en detrimento de los de otros Estados miembros en los que se mantiene una interpretación más estricta. [33]

62. Es cierto, como con razón señala la demandante, que la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89 no contiene ninguna disposición que establezca quiénes deben ser los licitadores individuales y qué relaciones deben tener entre sí. Sin embargo, tampoco es necesario que la haya. Del sentido y la finalidad de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 se desprende que está prohibido ofrecer carne a través de testaferros. La demandante no puede limitarse a alegar que, con arreglo al tenor del artículo 9, no está obligado a comprobar la existencia de eventuales relaciones entre los diferentes licitadores. Esto último es algo que tan sólo afecta a la cuestión de cómo debe controlarse el cumplimiento de una prohibición como la de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9.

63. En consecuencia, procede adherirse a la tesis formulada por la Comisión cuando alega que, con arreglo a la segunda frase del apartado 2 del artículo 9, también están prohibidas las ofertas que, aunque procedan de personas jurídicas distintas, se refieren a la

32 — El apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 729/70 establece lo siguiente:
«Se financiarán, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 1, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.»

33 — Sentencia de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión (11/76, Rec. p. 245), apartados 8 y 9.

misma carne, de modo que puede considerarse que las ofertas han sido presentadas por testaferros.

64. Por tanto, en contra de lo que alega la demandante, existe fundamento para rechazar este tipo de ofertas, a saber, la segunda frase del apartado 2 del artículo 9.

Obligación de control del Estado miembro

65. En opinión de la Comisión, la reducción aplicada por este motivo en el marco de la liquidación de cuentas se justifica por el hecho de que la demandante no veló por que se respetara dicha disposición.

66. Ha quedado acreditado que, en Irlanda, el control de las ofertas se limitó a comprobar que procedían de empresas inscritas en el Registro, sin que se procediera a ninguna otra verificación. A continuación, procede examinar si, como consecuencia de ello, cabe considerar que la demandante incumplió una norma comunitaria, puesto que la demandante alega que la Comisión no ha mencionado ni un solo ejemplo concreto en el que, efectivamente, se presentaran ofertas a través de testaferros.

67. Ahora bien, si la Comisión no puede aportar semejante prueba, se debe a que la demandante no efectuó control alguno a este respecto. Tan sólo se comprobó si las ofertas procedían de una persona (jurídica) independiente. Por tanto, la Comisión no dispone de la información necesaria para examinar la situación con mayor detalle. Es cierto que la Comisión puede efectuar también sus propios controles, pero, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las Administraciones nacionales, encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. El Tribunal añadió lo siguiente: «Este régimen, basado en la confianza, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión, que, por otra parte, está en la imposibilidad material de llevarlo a cabo [...] En efecto, tan sólo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del FEOGA, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos las informaciones que necesita.» [34]

68. Así pues, dado que la Comisión depende, en el marco de la liquidación de cuentas del FEOGA, de los datos que le facilitan los Estados miembros, no está en condiciones de citar un ejemplo concreto de infracción cometida con ocasión de las licitaciones. Lo único que puede —y debe— probar es que la demandante no verificó el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para respetar la disposición correspondiente. Eso es lo que hizo la Comisión.

34 — Sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17, apartado 11.

69. En relación con la cuestión de si con ello queda demostrado que la demandante infringió el Derecho comunitario, debe tenerse en cuenta, asimismo, si la demandante estaba obligada o no a efectuar controles de mayor alcance. A este respecto, procede remitirse al Reglamento nº 729/70. En los considerandos de dicho Reglamento se afirma, en particular, que «deben adoptarse medidas para prevenir [...] cualquier irregularidad [...]». [35] El octavo considerando tiene el siguiente tenor: «los gastos de la Comunidad deben ser objeto de controles en profundidad; que, como complemento de los controles que los Estados miembros efectúen a iniciativa propia y que seguirán siendo esenciales, procede prever unos controles que realizarán agentes de la Comisión así como la facultad que ésta se reserva de recurrir a los Estados miembros». El artículo 8 del Reglamento responde a estos considerandos.

70. Con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal, compete a las Administraciones nacionales velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. [36] El alcance de esta obligación de los Estados miembros en el marco de la financiación del FEOGA es algo que resolvió este Tribunal en su sentencia Exportslachterijen van Oordegem. En ella, declaró lo siguiente en relación con el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70:

«Esta disposición, que constituye, en este ámbito particular, una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, define, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios conforme a los cuales deben regular la Comunidad y los Estados miembros, la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA y la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con estas operaciones (véase la citada sentencia BayWa y otros, apartado 13).

Así, este artículo impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartados 16 y 17).» [37]

71. De ello se desprende que puede existir una obligación de control de los Estados miembros aun en el caso de que dicha obligación no esté expresamente contemplada en la disposición aplicable.

35 — Séptimo considerando del Reglamento nº 729/70.

36 — Sentencias de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17, apartado 11; de 9 de octubre de 1990, Francia/Comisión (C-366/88, Rec. p. I-3571), apartado 20; de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, Rec. p. I-2321), apartado 17, y de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros (asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. I-1503), apartado 26.

37 — Sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283), apartados 17 y 18.

72. Así pues, la cuestión que se plantea es la de si, en el caso concreto de que se trata en el presente asunto, la demandante estaba obligada a efectuar controles de mayor alcance, es decir, ¿debería haber hecho más el Estado miembro y, en ese caso, qué?

73. Tal como alegó la Comisión, el perjuicio para el Fondo se deriva del hecho de que la presentación de varias ofertas por parte de un mismo interesado a través de testaferros fomenta la presentación de ofertas especulativas. Ahora bien, si se considera la actuación de la Comisión contra las ofertas especulativas en sí misma, cabe preguntarse si la demandante estaba obligada a adoptar medidas de mayor alcance.

74. Para evitar las ofertas especulativas, mediante las cuales se ofrece una cantidad de carne que excede de la cantidad de que se dispone anticipando la aplicación de un determinado coeficiente de corrección, se introdujo, con arreglo al apartado 1 del artículo 10, el depósito de una garantía [38] que «avale el mantenimiento de las ofertas y la observancia de las condiciones exigidas». [39] Esto significa que, a este respecto, la única obligación de los Estados miembros consiste en asegurarse de que se deposite la garantía correspondiente. No tienen por qué controlar si un determinado licitador ha ofrecido más carne de la que dispone.

75. Ahora bien, en el caso de autos se trataba de una disposición adicional que debía observarse y que no podía eludirse: un interesado que quisiera vender su carne a la intervención no podía presentar varias ofertas. Así se desprendía del sentido de la intervención. Es cierto que esta idea no se concretó sino más tarde, mediante la disposición del Reglamento nº 2456/93. [40] No obstante, esto no afecta al hecho de que dicha idea debía conocerse ya —por lógica— con anterioridad. Por ello no se puede suponer —como ha hecho la demandante— que la Comisión pretende aplicar retroactivamente el Reglamento nº 2456/93 al presente asunto.

76. Así pues, se llega a la conclusión de que la demandante debería haber efectuado controles de mayor alcance para comprobar si las ofertas presentadas procedían en realidad del mismo licitador. Esto es más cierto aún si se tienen en cuenta los indicios inequívocos ya citados de la existencia de relaciones entre los diferentes licitadores. Por más que de dichos indicios no pudiera deducirse con toda certeza la existencia de una infracción de la disposición de la segunda frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89, éstos eran suficientes como para que pudiera y debiera considerarse necesario efectuar un control más preciso, y sólo de eso se trataba.

77. En consecuencia, procede declarar que la demandante debiera haber llevado a cabo un control de mayor alcance, pero no lo hizo.

38 — Artículo 10 del Reglamento nº 859/89.

39 — Tercer considerando del Reglamento nº 859/89.

40 — Tercer considerando del Reglamento nº 2456/93.

Demostración de la existencia de un perjuicio para el FEOGA — Carga de la prueba

78. A continuación, debe examinarse si dicho proceder justifica una reducción en el marco de la liquidación de cuentas como la que aplicó la Comisión. Como alega subsidiariamente la demandante, no es así, ya que al no causarse ningún perjuicio al Fondo, la reducción era desproporcionada.

79. Para responder a esta pregunta, hay que remitirse de nuevo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la demostración de un perjuicio y la carga de la prueba en el marco de las liquidaciones de cuentas del FEOGA. Conforme a ella, cuando la Comisión se niega a poner a cargo del FEOGA determinados gastos porque fueron provocados por infracciones de la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que se reúnen los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión. [41]

80. A este respecto, cabe preguntarse cuáles son las exigencias que deben satisfacer las alegaciones de la Comisión por lo que respecta a la existencia de un perjuicio financiero. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el supuesto de que resultara imposible determinar con exactitud la cuantía en que una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado un incremento de los gastos que figuran en una partida presupuestaria del FEOGA, la Comisión no tiene «otra opción» que denegar la financiación de la totalidad de los gastos correspondientes, y no de un porcentaje de los mismos. [42]

81. Tal vez sea éste el caso en el presente asunto, ya que la Comisión no pudo, precisamente por no haberse efectuado los controles necesarios, determinar la cuantía en que el comportamiento de la demandante provocó un perjuicio al FEOGA. Lo más que puede hacerse en el presente caso es formular consideraciones hipotéticas sobre los gastos que se habrían evitado en el caso de que la demandante hubiera efectuado los controles que debía.

82. Por otro lado, en un caso en el que la Comisión puso en duda la exactitud de las cifras transmitidas por el Estado miembro, el Tribunal declaró lo siguiente: «En efecto, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las administraciones nacionales. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que [...] el Estado se encuentra en mejor situación para

41 — Sentencias de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17, apartado 16, y Reino Unido/Comisión, citada en la nota 18, apartado 14.

42 — Sentencias de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión, citada en la nota 20, apartado 26; de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, citada en la nota 20, apartados 32 y ss., y Reino Unido/Comisión, citada en la nota 18, apartado 13.

recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión.» [43]

83. Es cierto que aquel caso no es directamente comparable con el que aquí nos ocupa, dado que la Comisión no imputa a la demandante que transmitiera cifras falsas. Más bien, las cifras habrían podido ser distintas si la demandante hubiera llevado a cabo controles suficientes. Con todo, en este caso la Comisión tampoco se limitó a alegar simplemente que el FEOGA había sufrido un perjuicio. Por el contrario, demostró que la demandante había infringido el Derecho comunitario y cómo lo había hecho. Asimismo, precisó de qué modo esta infracción podía fomentar la especulación de los licitadores. Por último, explicó que ello podía haber dado lugar a una apreciación errónea del mercado y, por ende, a la compra de cantidades excesivas de carne de vacuno, eventualmente a precios más elevados. Con ello, en todo caso aportó un elemento de prueba de que pudo provocarse un perjuicio al FEOGA.

84. No puede imponerse a la Comisión una obligación de prueba más exhaustiva, ya que también en este caso concurren las razones antes citadas para la atenuación de la carga de la prueba. Tampoco cabe excluir con absoluta certeza que el comportamiento de la demandante pusiera en peligro el funcionamiento de la organización común de mercados.

85. Por consiguiente, incumbe a la demandante —como se deduce de la sentencia citada en el punto 30— demostrar que el comportamiento que se le imputa no ha provocado un aumento de los gastos en el marco del FEOGA. La demandante afirma que el procedimiento de licitación aplicado en Irlanda no dio lugar a la compra de mayores cantidades de carne a precios más elevados. Afirma que la Comisión retiró las alegaciones en este sentido hechas en el Informe de Síntesis para 1991. En su opinión, se puede deducir que, en cualquier caso, los irlandeses no se aprovecharon de las ofertas múltiples.

86. Por el contrario la Comisión mantiene que no cabe excluir que la aceptación de ofertas múltiples y la especulación que favorecía hayan podido dar lugar a la compra de cantidades superiores de carne a precios más elevados.

87. A este respecto debe señalarse que el mero hecho de que esta imputación ya no aparezca en el Informe de Síntesis no autoriza a afirmar que el comportamiento de las autoridades irlandesas no implicara de hecho tales consecuencias. Por otro lado, no se comprende por qué la aceptación de ofertas

43 — Sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, citada en la nota 17, apartado 17.

múltiples no habría debido conducir, precisamente en Irlanda, a una compra excesiva de carne.

88. La demandante alega, además, que la especulación a través de ofertas sobrevaloradas, destinada a disminuir el riesgo de pérdida de la garantía, sólo tiene un interés limitado en Irlanda. Así, en Irlanda se aplicó en múltiples ocasiones el procedimiento «de la red de seguridad». [44] En este procedimiento se aceptan todas las ofertas, motivo por el cual no hay necesidad de presentar ofertas especulativas. Sin embargo, las ofertas múltiples censuradas por la Comisión se produjeron también durante ese procedimiento. De ello se puede deducir que las ofertas múltiples no tenían por objeto reducir el efecto de la constitución de garantía.

89. La Comisión afirma, por el contrario, que cerca de la mitad de la carne no se compró según las normas del procedimiento de la red de seguridad, sino según el procedimiento normal, en el que la presentación de ofertas sobrevaloradas puede presentar ventajas. De ello deduce que las ofertas múltiples también han podido tener efectos negativos en Irlanda. Y ello tanto más cuanto que —como expone la Comisión— los gastos eran, a la sazón, extraordinariamente elevados.

44 — Las medidas de la red de seguridad se adoptan en caso de descenso particularmente importante del precio de mercado. En el marco de estas medidas, se aceptan todas las ofertas iguales o inferiores al 80% del precio de intervención (apartado 5 del artículo 6 del Reglamento nº 805/68, modificado por el Reglamento nº 571/89).

90. Por otra parte, de las alegaciones de la demandante puede deducirse que, en Irlanda, se presentaron ofertas múltiples, es decir, ofertas procedentes de empresas que, por ejemplo, pertenecían al mismo grupo. La Comisión señala, además, que la demandante manifestó en un escrito que no era inusual, incluso en el marco de compras a la intervención, repartir contratos importantes entre filiales, con objeto de reducir el riesgo de pérdida de la garantía. En otro escrito, indica la Comisión, la demandante declaró que la práctica consistente en recurrir a las filiales para disminuir el riesgo de pérdida de la garantía estaba ampliamente extendida: tal política económica debe ser considerado como una práctica a la vez legítima e inteligente. No obstante, según la Comisión, da lugar a un aumento de los riesgos financieros del Fondo. Comparto este criterio.

91. Habida cuenta, por tanto, de que la Comisión ha aportado al menos un elemento de prueba de que el comportamiento de la demandante pudo provocar un perjuicio al FEOGA, corresponde a la demandante demostrar que no fue así.

92. Una distribución de la carga de la prueba como la propuesta en el presente caso resulta igualmente adecuada a la luz de otras sentencias del Tribunal de Justicia en materia de liquidación de cuentas. Así, en casos en que el Derecho comunitario supeditaba el pago de una ayuda al requisito de que se hubieran observado determinadas formalidades de prueba o de control, el Tribunal declaró que

ninguna ayuda abonada con incumplimiento de dicho requisito es conforme con el Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, el gasto correspondiente no podía ser financiado por el FEOGA, ni siquiera cuando se demostrara que no se había cometido ninguna irregularidad material. [45]

93. En relación, asimismo, con la observancia de determinadas formalidades, el Tribunal de Justicia ha declarado que: «Basta con señalar que, habida cuenta del carácter esencial de las formalidades que dejaron de observarse, de la imposibilidad de controlar la observancia del plazo en el cual los productos debían ser exportados y, por lo tanto, de la probabilidad de pérdidas o incluso de fraudes para el presupuesto comunitario, el importe no reconocido por la Comisión, limitado al 2 % de los citados gastos, no puede considerarse como excesivo y desproporcionado.» [46] De ello se desprende que incluso la mera probabilidad de pérdidas puede invocarse como criterio de apreciación. Dicha probabilidad también se da en el presente caso, habida cuenta de los indicios a que se ha hecho referencia y de la falta de controles.

94. En consecuencia, lo único que queda por examinar es si las alegaciones de la demandante son suficientes para demostrar que no se produjo un perjuicio al FEOGA.

95. La demandante alega que en el período de que se trata sólo se perdieron garantías en pocos casos. Además, las cantidades perdidas en concepto de garantías fueron muy pequeñas. En consecuencia, considera que no pudo producirse una especulación significativa en relación con las ofertas. En opinión de la Comisión, esto demuestra precisamente el éxito conseguido con la práctica de las llamadas ofertas múltiples en la reducción del riesgo de los diferentes licitadores.

96. Como señala acertadamente la Comisión, la práctica de las llamadas ofertas múltiples permite al licitador especular con varias ofertas, reduciendo así la pérdida en caso de falsa especulación porque la garantía de una cantidad más pequeña es menor.

97. Por otra parte, la práctica de las llamadas ofertas múltiples no conduce necesariamente a una reducción del número de casos en que se pierde la garantía constituida.

98. Del hecho de que la garantía sólo se perdiera en pocos casos no se deduce necesariamente que la cantidad vendida a la intervención no fuera superior a la necesaria. Aquellos licitadores que presentaron una oferta excesiva y esperaban coeficientes de reducción superiores también pueden evitar la pérdida de la garantía comprando en el mercado la cantidad de carne que falta. Aunque esta práctica tampoco es conforme con el espíritu del régimen de intervención, parece que se lleva a cabo. Así, a tenor del artículo 12 del Reglamento nº 859/89, se rechaza una

45 — Sentencia de 25 de febrero de 1988, Países Bajos/Comisión (327/85, Rec. p. 1065), apartado 25.

46 — Sentencia de 14 de septiembre de 1995, Irlanda/Comisión (C-49/94, Rec. p. I-2683), apartado 22.

oferta si el precio propuesto es superior al precio máximo aplicable a la licitación de que se trate. Por tanto, un licitador que haya ofrecido más carne de la que dispone puede comprar una cantidad de carne rechazada por ese motivo.

99. Además, la demandante cita ejemplos en los que las supuestas ofertas múltiples no reportarían ninguna ventaja para los licitadores. En efecto, suponiendo que, en los casos que a juicio de la Comisión suscitaban objeciones, los licitadores múltiples sólo hubieran presentado una única oferta —común—, la cuantía total retenida en concepto de garantías hubiera sido menor; en algunos casos, ni siquiera se hubiera perdido parte alguna de la garantía. Ahora bien, la demandante parte de la base, a este respecto, de que se ofrecieron cantidades distintas que podían eventualmente intercambiarse entre sí. En cambio, en el ejemplo que puso la Comisión se ofrecía la misma cantidad de carne.

100. En consecuencia, queda acreditado que la demandante no ha conseguido refutar las consideraciones de la Comisión por lo que respecta al perjuicio financiero para el FEOGA.

Posibilidad de cálculo a tanto alzado del perjuicio financiero

101. Además, la demandante impugna también el cálculo a tanto alzado del perjuicio financiero efectuado por la Comisión. La demandante considera que la Comisión no apreció el riesgo al que se exponía el Fondo. Si lo hubiera hecho, añade la demandante, habría llegado a la conclusión de que no debía realizar ninguna corrección.

102. A este respecto, procede señalar que la demandante considera erróneamente que no es posible demostrar en el presente caso la existencia de ninguna relación con un perjuicio. Como queda indicado, [47] no cabe excluir la existencia de un perjuicio para el FEOGA. Por lo demás, basta con remitirse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [48]

103. La demandante alega, por último, la violación del principio de protección de confianza legítima. En su opinión, la comisión debía haber estado informada de las prácticas seguidas en Irlanda en el marco de las licitaciones. Debía saber que en Irlanda existen veintinueve mataderos autorizados. La lista de los mismos se comunicó a la Comisión. Por otra parte, de la lista de las ofertas, comunicada de forma anónima a la Comisión, se deducen que se presentaron bastante más de veintinueve ofertas. Además, la Comisión debía haber estado informada de que determinados mataderos pertenecen al mismo grupo de empresas. Pero, si la Comisión tuvo conocimiento de estas prácticas, habría estado obligada a informar al Estado miembro de que, en su opinión, estas prácticas no eran conformes con el Derecho comunitario. Al no haberlo hecho, no puede

47 — Véanse los puntos 94 a 100.

48 — Sentencia Reino Unido/Comisión, citada en la nota 17, apartados 14 y 15.

negarse posteriormente a asumir los costes. Aunque, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia incumbe en primer lugar al Estado miembro la responsabilidad de velar por que todos los gastos se realicen de conformidad con las normas comunitarias. Sin embargo, en el presente asunto es un caso especial, porque la Comisión participó directamente en el procedimiento.

104. La Comisión contesta a esta alegación que, en el marco del procedimiento de licitación, sólo recibió una lista anónima de la que no se deducía claramente quien había presentado ofertas. Basándose en esta lista no puede haber estado informada de la práctica de ofertas múltiples. Por otra parte, debe señalarse que los mataderos no son los únicos que pueden presentar ofertas en el marco de la intervención. Como ha alegado la Comisión, no existen restricciones en cuanto a la condición del licitador. Por consiguiente, el número de mataderos autorizados en Irlanda no puede tener relevancia alguna para averiguar si se presentaron o no ofertas múltiples en una licitación. Por consiguiente, no puede considerarse que la Comisión haya estado informada desde un principio sobre el proceder de Irlanda. Consiguientemente, no se descubre violación alguna del principio de protección de la confianza legítima.

105. En consecuencia, procede desestimar las objeciones formuladas por la demandante contra la Decisión de la Comisión. Por tanto, la reducción propuesta por la Comisión está fundada y es perfectamente proporcional.

Costas

106. A tenor de la primera frase del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el procedimiento será condenada en costas, si así se hubiere solicitado.

D. Conclusión

107. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a Irlanda.»