SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 1 de octubre de 1998 *

En el asunto C-238/96,

Irlanda, representada por el Sr. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por la Sra. M. Finlay, SC, y el Sr. D. Barniville, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Irlanda, 28, route d'Arlon,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. X. Lewis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la 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 Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio de 1993 (DO L 117, p. 19),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: C. Gulmann, Presidente de Sala; M. Wathelet (Ponente), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de febrero de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de julio de 1996, Irlanda solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial de la 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 Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio de 1993 (DO L 117, p. 19; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la parte que se refiere a ella.

2 El recurso está destinado a la anulación de esta Decisión en la medida en que la Comisión declaró no imputables al FEOGA las cantidades siguientes:

— 26.222.656,22 IRL, que representan el 10 % de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno en el ejercicio de 1990, por infracción del artículo 8 del 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);

— 24.020.455,26 IRL, que representan el 5 % de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno en el ejercicio de 1991, por infracción del artículo 8 del Reglamento nº 729/70;

— 9.613.206,00 IRL, esto es, el 2 % de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno en el ejercicio de 1991, por procedimiento irregular de adjudicación de carne de vacuno;

— 8.862.144,00 IRL, esto es, el 2 % de los gastos declarados por Irlanda en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno en el ejercicio de 1992, por procedimiento irregular de adjudicación de carne de vacuno.

Sobre las correcciones en el ámbito de almacenamiento público de carne de vacuno

3 La normativa aplicable en materia de compras de intervención establece que, para que sea admitida a la intervención, la carne debe ser de determinada calidad y estar deshuesada y envasada de cierta forma. Además, las autoridades nacionales competentes deben cerciorarse, mediante controles, de la observancia de las disposiciones que exigen un resultado determinado.

4 A este respecto, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 establecen que se financiarán las restituciones a la exportación hacia países terceros concedidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de mercados agrícolas y las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas emprendidas según estas normas comunitarias.

5 El artículo 5 del Reglamento nº 729/70 dispone que los Estados miembros transmitirán periódicamente a la Comisión determinados documentos.

6 Por otra parte, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. El apartado 2 del artículo 8 del mismo Reglamento dispone que las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

7 Por último, procede tener en cuenta el Informe Belle de la Comisión, que fija las directrices que deben seguirse cuando haya que aplicar correcciones financieras a un Estado miembro.

8 Al lado de tres técnicas de cálculo principales, sobre las que la Comisión y el Gobierno irlandés coinciden en afirmar que no se aplican, el Informe Belle prevé, para los casos difíciles, el siguiente método de determinación del porcentaje aplicable:

«A medida que se ha ampliado la aplicación del enfoque de auditoría de sistemas, el FEOGA ha recurrido cada vez más a la evaluación del riesgo que entraña la deficiencia de los sistemas. Debido a la propia índole de la auditoría *a posteriori*, raro es que pueda determinarse al efectuarse la auditoría si una solicitud era válida en el momento del pago: si bien el número de olivos puede comprobarse en cual-

quier momento posteriormente, tal no es el caso del de las ovejas o de la calidad del queso exportado. Las pérdidas para los fondos comunitarios deben determinarse, pues, mediante la evaluación del riesgo que supone para ellos la deficiencia que puede radicar tanto en la naturaleza o la calidad de los controles efectuados como en su número. Este enfoque no introduce ningún principio de proporcionalidad en la revisión de cuentas, más bien se propone establecer una relación de causa a efecto.

A la hora de determinar si debe establecerse una corrección financiera y, en caso afirmativo, cuál debe ser su porcentaje, deben tenerse en cuenta en general la evaluación del nivel de riesgo de pérdidas que ha supuesto la deficiencia del control para los fondos comunitarios y, concretamente, los siguientes elementos:

"1) el hecho de que se trate de una deficiencia relativa a la eficacia del sistema de control en general o de un elemento concreto del sistema, o al funcionamiento del control o de los controles efectuados dentro del sistema;

2) la importancia de la deficiencia con respecto a la totalidad de los controles administrativos, materiales u otros, previstos;

3) la vulnerabilidad de las medidas ante el fraude, habida cuenta, en particular, del incentivo económico."»

9 El Informe Belle propone tres tipos de correcciones proporcionales:

«A) el 2 % de los gastos en caso de que la deficiencia detectada se limite a elementos del sistema de control de menor importancia o al funcionamiento de controles que no resulten fundamentales para garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido menor;

B) el 5 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a elementos importantes del sistema de control o al funcionamiento de controles que desempeñen una función importante a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que el riesgo de pérdidas para el FEOGA ha sido notable;

C) el 10 % de los gastos en caso de tratarse de una deficiencia relativa a la totalidad del sistema de control o a elementos fundamentales de éste, o al funcionamiento de controles esenciales a la hora de garantizar la regularidad de los gastos, de tal modo que pueda llegarse a la conclusión fundada de que ha habido un elevado riesgo de pérdidas cuantiosas para el FEOGA.»

10 Las directrices de dicho Informe establecen además, que, en caso de existir alguna duda sobre la corrección que proceda aplicar, deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias atenuantes:

«— las autoridades nacionales adoptaron medidas eficaces para paliar las deficiencias tan pronto como fueron puestas de manifiesto;

— las deficiencias se derivaron de dificultades de interpretación de los textos comunitarios.»

11 El 2 de abril de 1990, la DG VI de la Comisión decidió ordenar una investigación del almacenamiento público de carne de vacuno en Irlanda con arreglo al apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 729/70, que autoriza a los agentes facultados por la Comisión a verificar la conformidad de las prácticas administrativas con las normas comunitarias, la existencia de documentos justificativos y las condiciones en las que se realizan y comprueban las operaciones financiadas por el FEOGA. Esta investigación mostró que no se alcanzaba el resultado exigido en una proporción superior al 10 % de las muestras. También puso de manifiesto algunas compras irregulares. Las deficiencias del sistema de control irlandés se refieren a la calidad

de la carne presentada en algunos casos a la compra, a los rendimientos obtenidos en materia de deshuesado en otras muestras y, en otros casos, al envasado.

12 Estas lagunas fueron puestas en conocimiento de las autoridades irlandesas mediante escrito de 11 de octubre de 1991 del Sr. Legras, Director General de la DG VI.

13 Funcionarios de la Comisión habían realizado otras inspecciones en Irlanda en diciembre de 1991. Una partida de carne de vacuno irlandesa deshuesada fue inspeccionada en Italia en marzo y en junio de 1992, mientras que carne de vacuno irlandesa no deshuesada almacenada en los Países Bajos fue objeto de inspección en julio y en agosto de 1993.

14 Mediante escrito dirigido el 3 de mayo de 1995 por el Sr. Legras al Secretario de Estado del Ministerio irlandés de Agricultura, Alimentación y Bosques, las autoridades irlandesas fueron oficialmente informadas de la conclusión de la DG VI conforme a la cual las correcciones financieras para los ejercicios de 1990 y 1991 debían ser de 74.263.567,90 IRL, correspondientes a un tipo fijo del 10 % para cada ejercicio.

15 Con objeto de que se reconocieran los gastos cuya financiación se había denegado, las autoridades irlandesas recurrieron al procedimiento de conciliación establecido por 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 de la sección «Garantía» del FEOGA (DO L 182, p. 45).

16 El 22 de noviembre de 1995, el órgano de conciliación presentó su informe final, en el que consideraba que era «difícil justificar correcciones de alcance general del nivel propuesto actualmente». Aconsejó, asimismo, diferenciar los tipos de corrección, teniendo en cuenta los años en los que se habían introducido mejoras en los

procedimientos de control e instó a las partes a tratar sobre el tipo de corrección financiera apropiado.

17 En su Informe de Síntesis para 1992, la Comisión fijó las correcciones en un 10 % para 1990 y en un 5 % para 1991 por los motivos siguientes:

«Dado que las autoridades irlandesas no cumplieron, en 1990-1991, sus obligaciones en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, se impone una corrección financiera. Las deficiencias del sistema de control afectaban a elementos que los servicios de la Comisión consideran esenciales. Por otra parte, ya el Informe de Síntesis VI/320/94 detectaba anomalías en el ejercicio de 1991. Sus consecuencias fueron gastos indebidos muy importantes a cargo del Fondo.

Como no es posible calcular con exactitud el perjuicio para el FEOGA, es necesario realizar una evaluación a tanto alzado que, a la vista de los esfuerzos realizados por las autoridades irlandesas para mejorar su sistema de control, corresponderá a una corrección del 10 % del total de los gastos imputados al presupuesto comunitario con cargo a 1990-1991 en concepto de almacenamiento público de carne de vacuno.

Después de un atento examen del informe del Organo de conciliación, de 21 de noviembre de 1995, sobre el asunto 95/IR/013, la Comisión ha considerado que la corrección propuesta para el año 1990 debe mantenerse a la vista de la gravedad de los fallos constatados en los controles y que la corrección propuesta para el año 1991 debe cuantificarse en un 5 %, a la vista de las medidas adoptadas durante dicho año para mejorar la eficacia y la fiabilidad de los controles, y del menor riesgo de irregularidades que ello conlleva.»

18 En esta parte del recurso de anulación, Irlanda no niega la conclusión de la Comisión conforme a la cual había infringido el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 en 1990 y en 1991. En efecto, reconoce que el sistema de presencia permanente tenía deficiencias en 1990 y, algunas menos, en 1991. No obstante, niega otros motivos invocados por la Comisión en apoyo de la Decisión impugnada.

19 En estas circunstancias, Irlanda invoca cinco motivos basados respectivamente en la falta de motivación, la inexistencia de evaluación de los riesgos en que incurrió el FEOGA, la evaluación incorrecta de las pérdidas supuestamente sufridas por el FEOGA, la violación de las directrices del Informe Belle y la inexistencia de base legal.

Sobre la falta de motivación

20 Mediante su primer motivo, Irlanda reprocha a la Comisión no haber proporcionado ninguna razón en apoyo de su conclusión conforme a la cual se habían imputado erróneamente al FEOGA sumas muy elevadas.

21 Según jurisprudencia reiterada, la amplitud de la obligación de motivar depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que haya sido adoptado (véanse las sentencias de 25 de febrero de 1988, Países Bajos/Comisión, 327/85, Rec. p. 1065, apartado 13, y de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 10).

22 A este respecto, basta con recordar que las Decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada, en la medida en que son adoptadas sobre la base del Informe o de los Informes de Síntesis, así como de toda correspondencia entre el Estado miembro y la Comisión, lo que implica que el Gobierno interesado estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión

y conocía, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estimaba que no debía imputar al FEOGA las sumas controvertidas (sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 60).

23 Pues bien, como resulta de la correspondencia mantenida con las autoridades nacionales (véanse los apartados 12 y 14 *supra*), la Comisión las informó de las deficiencias del sistema de control, las cuales, por otra parte, ya había puesto de manifiesto el Informe de Síntesis correspondiente al ejercicio de 1991. Además, en el Informe de Síntesis del ejercicio de 1992, la Comisión consideró que estas deficiencias afectaban a aspectos esenciales y, habida cuenta de la imposibilidad de determinar con certeza la cuantía del perjuicio sufrido por el FEOGA, fijó, en aplicación de las directrices contenidas en el Informe Belle, una corrección a tanto alzado del 10 % para el ejercicio de 1990 y del 5 % para el ejercicio de 1991, en consideración a las mejoras realizadas y a la disminución del riesgo para el presupuesto comunitario que resultaba de ellas.

24 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el primer motivo.

Sobre la inexistencia de evaluación de los riesgos en que incurrió el FEOGA

25 Mediante su segundo motivo, el Gobierno irlandés reprocha a la Comisión no haber justificado el hecho de que se habían imputado indebidamente al FEOGA cantidades muy elevadas durante los ejercicios de 1990 y 1991 a consecuencia de las pretendidas deficiencias, por parte de las autoridades irlandesas, en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 729/70.

26 En efecto, según el Gobierno irlandés, de los artículos 5 y 8 del Reglamento nº 729/70, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del principio de seguridad jurídica y de las directrices publicadas por la Comisión se deduce que, cuando ésta

decide una corrección financiera debido a que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el apartado 1 del artículo 8 del citado Reglamento, debe evaluar en primer lugar la amplitud probable de las irregularidades que resulten de las supuestas deficiencias en el sistema de control y, a continuación, estimar las consecuencias financieras de estas irregularidades. Por tanto, deberá apreciar el nexo causal entre la falta de control y la cuantía de las pérdidas probables para los fondos comunitarios.

27 A este respecto, procede señalar que, según jurisprudencia reiterada, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 sólo permiten a la Comisión imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas, corriendo por cuenta de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, en particular los importes que las autoridades nacionales hayan pagado por considerarse erróneamente autorizadas para ello en el marco de la organización común de mercados (sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. p. 245, apartado 8; Alemania/Comisión, 18/76, Rec. p. 343, apartado 7, y de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, C-48/91, Rec. p. I-5611, apartado 14).

28 Por tanto, si bien corresponde a la Comisión probar la existencia de una violación de las normas comunitarias, incumbe al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que debían deducirse de dicha violación (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 1984, Luxemburgo/Comisión, 49/83, Rec. p. 2931, apartado 30).

29 Además, la Comisión no tiene la obligación de demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios serios en este sentido. Esta atenuación de la carga de la prueba a favor de la Comisión se explica por el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común (en este sentido, véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, artículo 17).

30 En efecto, la gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las Administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las

normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión, que, además, 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 (véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 11).

31 El alcance limitado de la prueba que debe proporcionar la Comisión viene confirmado por las directrices fijadas en el Informe Belle, conforme a las cuales, en los casos difíciles en los que no puede conocerse con exactitud el importe del perjuicio, «las pérdidas para los fondos comunitarios deben determinarse [...] mediante la evaluación del riesgo que supone para ellos la deficiencia [...] de los controles».

32 Como se ha señalado en el apartado 23 de la presente sentencia, la Comisión apreció debidamente este nexo causal.

33 En estas circunstancias, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre la evaluación incorrecta de las pérdidas supuestamente sufridas por el FEOGA

34 Mediante su tercer motivo, el Gobierno irlandés censura a la Comisión haber procedido a una evaluación incorrecta de la cuantía de las pérdidas pretendidamente sufridas por el FEOGA.

35 Según el Gobierno irlandés, el riesgo de pérdida para el FEOGA en el ejercicio de 1991 se limitaba al 1 % del precio de venta de la cantidad de carne de vacuno comprada para intervención, que corresponde a la diferencia del rendimiento para deshuesado en Irlanda y en los demás Estados miembros.

36 En primer lugar, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 13), en el supuesto de que resultara imposible precisar con exactitud la cuantía en que una medida nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado un incremento de los gastos que figuran en un capítulo presupuestario del FEOGA, la Comisión no tiene otra opción que denegar la financiación de la totalidad de los gastos correspondientes.

37 A continuación, debe señalarse que, cuando la Comisión, en lugar de rechazar la totalidad de los gastos en relación con la infracción, se haya esforzado en precisar el impacto financiero de la acción ilegal por medio de cálculos basados en una estimación de la situación que se hubiera producido en el mercado en cuestión de no haber tenido lugar la infracción, corresponde al Estado miembro probar que estos cálculos no son exactos (sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 15).

38 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar que, habida cuenta de las alegaciones formuladas por la Comisión en su escrito de contestación, Irlanda ha admitido que la diferencia de rendimiento con los demás Estados miembros ascendía al 1,96 %. De ello se deduce que únicamente los elementos invocados por Irlanda ya justificaban una corrección del 2 %.

39 En segundo lugar, la Comisión ha probado otras deficiencias en los controles. En particular señaló que la cantidad de carne después del deshuesado no era objeto de control de ningún tipo. Además, en los controles, la Comisión comprobó que más del 10 % de la carne examinada no cumplía los requisitos de calidad, grasa y despiece.

40 En estas circunstancias, la cuantía de la reducción efectuada por la Comisión no resulta injustificada.

41 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre la violación de las directrices del Informe Belle

42 Mediante su cuarto motivo, Irlanda alega que, al fijar el tipo de corrección, la Comisión debería haber tenido en cuenta, como circunstancia atenuante, el hecho de que las autoridades nacionales habían adoptado disposiciones eficaces para remediar las deficiencias inmediatamente tras su aparición.

43 A este respecto, basta señalar que la Comisión ya tuvo debidamente en cuenta la circunstancia atenuante invocada por Irlanda, puesto que la corrección para el ejercicio de 1991 se rebajó del 10 % al 5 % (véanse los apartados 16 y 17 de la presente sentencia).

44 Por lo tanto, procede desestimar, asimismo, el cuarto motivo.

Sobre la inexistencia de base legal

45 Mediante su quinto motivo, el Gobierno irlandés alega que la Comisión efectúa, basándose en los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70, deducciones sobre gastos perfectamente válidos en que incurrió Irlanda en 1992 y que, por tanto, pueden imputarse al FEOGA. Al negarse a imputar a este último cualquier cantidad que exceda de las pérdidas que tiene probablemente que soportar a consecuencia de las deficiencias en los procedimientos de control de Irlanda, la Comisión impone de hecho a este Estado miembro una sanción que no le permiten imponer ni el Tratado ni ningún Reglamento aplicable.

46 A este respecto, basta recordar que, en el supuesto en que resultara imposible determinar con certeza la medida en la que una disposición nacional incompatible con el Derecho comunitario ha provocado un aumento de los gastos que figuran en una partida presupuestaria del FEOGA, la Comisión puede denegar la financiación de la totalidad de los gastos de que se trate (véase la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 13).

47 Además, procede señalar que, por las razones expuestas en los apartados 23, 38, 39 y 43 de la presente sentencia, nada indica que las correcciones realizadas excedan de las pérdidas sufridas por el presupuesto comunitario.

48 Puesto que está basado en una premisa errónea, procede desestimar el quinto motivo.

Sobre las correcciones financieras relativas a las medidas de intervención en el sector de la carne de vacuno

49 Las normas fundamentales de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno están contenidas en el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157). El artículo 6 de dicho Reglamento autoriza a la Comisión a adoptar medidas para mantener los precios en los mercados de la Comunidad. El Reglamento nº 805/68 fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 571/89 del Consejo, de 2 de marzo de 1989 (DO L 61, p. 43; en lo sucesivo, «Reglamento nº 805/68»), que es la versión aplicable al período de que se trata en el presente asunto (ejercicio de 1992 y 1993).

50 Hasta 1989, existía, cuando los precios se situaban por debajo de determinados umbrales, un sistema de compra automática de intervención que daba lugar a que los organismos de intervención comprasen cantidades muy grandes a precios superiores a los del mercado.

51 Con el fin de remediar ese mal funcionamiento, hubo una reforma en 1989. A la vez que se mantenía la compra automática en caso de baja muy acusada de los precios, se creó un sistema de compras por medio de licitaciones con el fin de que las cantidades compradas y los precios pagados no fuesen superiores a lo que es necesario para un mantenimiento razonable del mercado.

52 Así pues, en virtud del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 805/68, el Consejo fija una vez por año un precio de intervención. Cuando los precios del mercado en la Comunidad son inferiores a determinados porcentajes del precio de intervención, los organismos de intervención de uno o de varios Estados miembros pueden, en las condiciones establecidas en el artículo 6, comprar algunas categorías, calidades o grupos de calidades de carne de vacuno originaria de la Comunidad.

53 Las compras se efectúan mediante licitaciones abiertas. Con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 805/68, dichas compras no pueden rebasar una cantidad de 220.000 toneladas por año para toda la Comunidad.

54 No obstante, según el apartado 5 del artículo 6 de dicho Reglamento, en caso de baja muy acusada de los precios, se establece un procedimiento según el cual se aceptan todas las ofertas inferiores o iguales al 80 % del precio de intervención y no se contabilizan en la cantidad máxima a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo (procedimiento «de la red de seguridad»).

55 En virtud del apartado 6 del referido artículo 6, las licitaciones deberán garantizar la igualdad de acceso de todos los interesados y se abrirán basándose en un pliego de condiciones.

56 Del apartado 7 del mismo artículo resulta que la Comisión adopta las normas de desarrollo del sistema de intervención y decide también la apertura y la suspensión de las licitaciones tras haber oído a un Comité de gestión. Durante el período a que se refiere el presente asunto, dichas normas estaban definidas por el Reglamento (CEE) nº 859/89 de la Comisión, 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).

57 Del artículo 7 del Reglamento nº 859/89 se desprende que la decisión de proceder a compras mediante licitación se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el sábado o el martes anterior a la fecha de expiración del primer plazo de presentación de ofertas. Según el artículo 8 de dicho Reglamento, durante el período en que la licitación esté abierta, el plazo para la presentación de ofertas expirará a las 12 horas (hora de Bruselas) de cada segundo y cuarto miércoles de cada mes.

58 A tenor del artículo 9 del Reglamento nº 859/89, disposición que constituye el núcleo del litigio:

«1. El licitador, para participar en la licitación, deberá comprometerse por escrito a respetar el conjunto de las disposiciones relativas a las compras en curso.

2. 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.

3. La oferta incluirá:

a) el nombre y la dirección del licitador;

b) la cantidad ofrecida de producto de la o las categorías referidas en el anuncio de licitación, expresada en toneladas;

c) el precio propuesto por 100 kg de producto de la calidad R 3 [...]

d) el o los centros de intervención donde el licitador tenga la intención de entregar el producto.

[...]»

59 Según la letra c) del apartado 4 del artículo 9 de dicho Reglamento, el licitador debe probar, antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas, que ha depositado una garantía de licitación y, con arreglo a los apartados 5 y 6 del mismo artículo, la oferta no puede ser retirada después del término del plazo de presentación de ofertas, y la confidencialidad de las ofertas debe ser asegurada.

60 Del artículo 7 del Reglamento nº 859/89 resulta que, al abrirse la licitación, puede fijarse un precio mínimo por debajo del cual no pueden aceptarse ofertas, y del artículo 8 se desprende que los organismos de intervención deben transmitir las ofertas a la Comisión dentro de las 24 horas siguientes a la expiración del plazo de presentación de ofertas.

61 El apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 859/89 prevé que, de acuerdo con las ofertas recibidas para cada licitación y tras haber oído al Comité de gestión, la Comisión fija un precio máximo de compra; si las circunstancias particulares lo exigieran, un precio diferente podría ser fijado por Estado miembro o regiones de un Estado miembro en función de los precios medios de mercado constatados. Según el apartado 2 del mismo artículo, también puede decidirse no dar curso a la licitación y, según el apartado 3, si el total de las cantidades ofrecidas a un precio igual o inferior al precio máximo fijado sobrepasa las cantidades que pueden ser compradas, las cantidades adjudicadas pueden ser reducidas mediante la aplicación de un coeficiente reductor.

62 El artículo 12 del Reglamento nº 859/89 prevé que la oferta quedará rechazada si el precio propuesto es superior al precio máximo fijado, y el apartado 2 del artículo 10 dispone que la garantía se liberará si la oferta no es aceptada.

63 Del artículo 13 del Reglamento nº 859/89 se desprende que, en caso de aceptación de la oferta, la garantía se liberará si la cantidad entregada representa por lo menos el 95 % de la cantidad ofrecida. Si la cantidad entregada está comprendida entre el 85 % y el 95 % de la cantidad ofrecida, los organismos de intervención retendrán

la garantía en la proporción de la cantidad que falte, salvo en caso de fuerza mayor. En todos los demás supuestos, será retenida en su totalidad por los organismos de intervención, salvo en caso de fuerza mayor.

64 La exigencia de una garantía se estableció para poner fin a la práctica de las ofertas sobrevaloradas.

65 Por otra parte, según el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 859/89, los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación no serán transmisibles. Además, según el artículo 15, el organismo de intervención debe pagar al licitador el precio indicado en su oferta.

66 Con posterioridad a los hechos del presente asunto, el Reglamento nº 859/89 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) nº 2456/93 de la Comisión, de 1 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 805/68 en lo relativo a las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 225, p. 4). El artículo 9 del Reglamento nº 859/89 dio paso a una disposición detallada relativa a las personas que pueden presentar ofertas, el artículo 11, según el cual:

«1. Unicamente podrán presentar ofertas:

a) los mataderos de ganado vacuno aprobados con arreglo a la Directiva 64/433/CEE y que no se beneficien de una excepción en virtud del artículo 2 de la Directiva 91/498/CEE del Consejo, independientemente de su estatuto jurídico, y también

b) los tratantes de ganado o comerciantes de carne que hagan realizar sacrificios en ellos por cuenta propia y que figuren inscritos en un registro público con un número distinto.

2. Los interesados participarán en la licitación ante el organismo de intervención de los Estados miembros donde ésta esté abierta 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.

Las ofertas se presentarán por separado según el tipo de licitación.

3. 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.

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

4. [...]»

67 Debido al concurso de diversas circunstancias [enfermedad de la vaca loca (EEB), reunificación alemana, guerra del Golfo, evolución de las relaciones con Europa del Este, etc.], el mercado comunitario de la carne de vacuno experimentó de 1990 a 1992 una crisis sin precedentes que dio lugar, a partir del ejercicio de 1991, a un alza constante de los gastos presupuestarios de la Comunidad. Las compras de intervención de carne de vacuno de la Comunidad pasaron así de 540.000 toneladas en 1987 a 1.030.000 toneladas en 1991, lo que constituye un aumento del 90,7 % en el espacio de cuatro años.

68 Según la Comisión, algunas empresas presentaron entonces varias ofertas en una misma licitación. En su Informe de Síntesis para el ejercicio de 1991, se lee lo siguiente:

«Irlanda

[...] El mismo grupo presentó hasta nueve ofertas individuales con precios que variaban en unos peniques. En todos los procedimientos de licitación examinados se detectaron estas prácticas, que al parecer están muy extendidas. Veamos un ejemplo representativo de la situación general:

— Licitación nº 56; fecha límite: 22.10.1991

*Se registró un total de 68 ofertas a precios que oscilaron entre 256,75 y 255,50 ECU/kg.

*De estas ofertas, 58 fueron finalmente aceptadas, a precios que oscilaban entre 255,80 y 255,50 ECU/kg.

*Comparando los nombres, direcciones, números de fax, télex, etc. el equipo de auditores pudo comprobar que las 68 ofertas procedían de 20 fuentes distintas aunque, naturalmente, los nombres de las compañías y los números de registro eran diferentes y en casi todos los casos las ofertas eran firmadas por distintas personas. También pudo demostrarse que las ofertas presentadas por miembros del mismo grupo se presentaban en fotocopias, en las que sólo se habían introducido por separado algunos detalles de cada compañía.

El ejemplo más clásico es el observado en el procedimiento de licitación nº 65, al amparo del Reglamento (CEE) nº 771/92, cuya fecha límite para la recepción de las ofertas era el 24.3.1992. El FEOGA comprobó que, en el caso de un mismo grupo:

— las 9 ofertas coincidían en dirección, números de teléfono, télex y fax y centro de intervención para la entrega y llevaban todas la palabra "manager" claramente fotocopiada de un original;

— las 9 ofertas indicaban en su matasellos de recepción las 10.40 h del 24.3.1992;

— todas las facturas llevaban idénticos membretes, que incluían el número de cuenta bancaria, aunque el nombre de la compañía original había sido sustituido, a veces burdamente, por el de la compañía licitadora. De hecho, las facturas estaban numeradas consecutivamente.

En vista de todo esto, el FEOGA concluyó que las ofertas estaban totalmente conectadas entre sí y procedían de la misma fuente, y que este hecho debería haber resultado evidente a los comités de licitación del Estado miembro. No por extremo es menos representativo este ejemplo de documentación destinada a otras ofertas del grupo. Las investigaciones posteriores realizadas en los locales de las compañías revelaron que 6 de ellas habían sido constituidas entre el 17 y el 30 de mayo de

1990, y todos los pagos de 1991 se registraron como realizados por el mismo número de referencia comercial, del que era titular el Ministerio de Agricultura.»

69 Según la Comisión, estas prácticas estaban expresamente prohibidas por la normativa comunitaria aplicable en la materia y eran totalmente incompatibles con la finalidad del régimen de intervención. En su Informe de Síntesis, señaló una infracción del apartado 2 del artículo 9 (presentación de una sola oferta por licitador y por licitación), del apartado 2 del artículo 12 (prohibición de ceder los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación), de la letra c) del apartado 4 del artículo 9 (constitución de la garantía por el propio licitador) y apartado 1 del artículo 15 (pago al licitador) del Reglamento n° 859/89.

70 La Comisión estimaba que los licitadores habían adoptado dichas prácticas con el fin de vender la mayor cantidad posible de carne de intervención a los precios más altos que fuera posible a la vez que reducían notablemente los riesgos de perder sus garantías de licitación. Según ella, en caso de entrega de una cantidad inferior a la que debía entregarse, la división de una oferta en varias licitaciones permitía, efectivamente, respetar por lo menos una parte de las ofertas y, por tanto, recuperar las garantías correspondientes.

71 En su Informe de Síntesis para el ejercicio de 1992, la Comisión, «habida cuenta del carácter grave y sistemático de las infracciones descubiertas [...] en Irlanda», mantuvo estas imputaciones respecto al ejercicio financiero de 1992 (p. 121).

72 En respuesta a la Comisión, según la cual las autoridades nacionales competentes deberían haber intervenido para poner fin a tales prácticas, las autoridades irlandesas alegaron que el Reglamento n° 859/89 no las autorizaba a intervenir, dado que las ofertas procedían de personas jurídicas separadas.

73 El asunto fue sometido ante el órgano de conciliación creado por iniciativa de la Comisión mediante su Decisión 94/442.

74 El órgano de conciliación consideró que no podía afirmar con certeza que el procedimiento de licitación seguido por los Estados miembros fuera contrario al Reglamento nº 859/89. Señaló que, en cualquier caso, posteriormente se había estimado necesario precisar las normas contenidas en dicho Reglamento. El órgano de conciliación indicó también que la Comisión no reaccionó a la práctica de los Estados miembros hasta 1993.

75 A pesar de las conclusiones del órgano de conciliación, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

76 En apoyo de su recurso, Irlanda formula tres motivos que se refieren, respectivamente, a la legalidad de la práctica seguida en ese Estado miembro, a la inexistencia de perjuicio sufrido por el FEOGA y a la violación de los principios de confianza legítima y de proporcionalidad y de los criterios del Informe Belle.

Sobre la legalidad de la práctica seguida en Irlanda

77 Mediante su primer motivo, el Gobierno irlandés mantiene que la práctica según la cual cualquier persona jurídica podía participar en licitaciones durante el período de que se trata era conforme a Derecho. En 1991 y en 1992, ninguna base jurídica permitía a las autoridades nacionales rechazar las ofertas presentadas por personas jurídicas separadas por el motivo de que éstas no fueran independientes de otro licitador.

78 Sólo mediante el Reglamento nº 2456/93, que, con posterioridad al período a que se refiere el presente litigio, derogó el Reglamento nº 859/89, se tuvieron en cuenta los vínculos que podían existir entre licitadores. Efectivamente, añade dicho Gobierno, el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 2456/93 es la primera disposición que exige que los licitadores sean independientes entre sí.

79 El Gobierno irlandés alega asimismo que, si el objetivo del Reglamento nº 859/89 hubiera consistido en impedir a las sociedades relacionadas entre sí presentar ofertas, el apartado 3 del artículo 9 de este Reglamento, que precisa las informaciones que deben figurar en la licitación, habría exigido que se indicara el propietario de la sociedad licitadora o su pertenencia a un grupo. A falta de tal indicación, una disposición distinta habría o bien prohibido a un Estado miembro aceptar ofertas de sociedades relacionadas entre sí, o bien habría impuesto la obligación de un registro de personas autorizadas a presentar ofertas, precisando debidamente requisitos como la no inscripción de sociedades de un mismo grupo comercial. Pues bien, en el presente asunto no existen tales disposiciones.

80 La Comisión distingue entre el término «licitador», utilizado en el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89, y el concepto de «interesados» que figura en el apartado 2. Mientras que el licitador es simplemente el policitante, el término «interesados» abarca una realidad más amplia. Según la Comisión, la norma prevista en el apartado 2 del artículo 9 de dicho Reglamento que prohíbe a cualquier licitador presentar más de una oferta por licitación y por categoría se vería privada de todo efecto útil si fuese posible que el mismo interesado hiciera varias ofertas por mediación de licitadores que, aun siendo jurídicamente independientes, estuviesen vinculados entre sí.

81 En primer lugar, debe recordarse el imperativo de seguridad jurídica que implica que una normativa debe permitir a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 1987, Dinamarca/Comisión, 348/85, Rec. p. 5225, apartado 19). Por tanto, en el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión no puede seguir una interpretación que el sentido habitual de las palabras empleadas no impone (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión, 349/85, Rec. p. 169, apartados 15 y 16).

82 A este respecto, la última frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89 se limita a prever que los interesados podrán depositar una sola oferta por categoría y licitación. Así pues, el tenor de esta disposición no puede servir de apoyo a la interpretación mantenida por la Comisión, según la cual, debido al significado diferente de las palabras «interesados» y «licitadores», estos últimos podrían presentar una sola oferta en una licitación siempre que formasen parte de un mismo grupo.

83 Hasta la entrada en vigor del Reglamento nº 2456/93, la normativa comunitaria no contenía ninguna disposición sobre los vínculos entre los licitadores. Ratificar la interpretación del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89 propuesta por la Comisión supondría aplicar con carácter retroactivo el artículo 11 del Reglamento nº 2456/93.

84 No obstante, el motivo formulado por el Gobierno irlandés no puede llevar a la anulación de la Decisión impugnada, dado que ésta está suficientemente motivada por otros elementos de hecho y de Derecho.

85 En efecto, el Informe de Síntesis del FEOGA para el ejercicio de 1991 señalaba que algunos licitadores habían constituido garantías por cuenta de otros participantes en el procedimiento de licitación, que se habían efectuado pagos a sociedades que no eran las licitadoras y que una verificación sistemática de los nombres, las direcciones, los números de fax, de télex, de cuentas bancarias y de facturas había permitido demostrar que determinadas ofertas individuales procedían de la misma fuente.

86 Estos datos podían despertar graves sospechas de que se estaba soslayando la prohibición de que los licitadores presenten más de una oferta por licitación y categoría, mediante la presentación por testaferros de ofertas procedentes en realidad del mismo operador. Habida cuenta del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común, tales indicios exigían que estos últimos efectuaran inspecciones y controles.

87 En efecto, la gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las Administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión, que, además, está en la imposibilidad material de llevarlo a cabo. Sólo los organismos de intervención pueden facilitar los datos necesarios para la fijación de un precio máximo de compra y, en su caso, de un coeficiente de reducción, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos las informaciones que necesita (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 11).

88 Al no efectuar tales investigaciones, Irlanda incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 (véase la sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, apartados 16 a 18).

89 Efectivamente, esta disposición, que constituye en el sector agrícola una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CE, define los principios con arreglo a los cuales la Comunidad y los Estados miembros deben organizar la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA, así como la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con dichas operaciones (véase la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartado 13). Impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aun cuando el acto comunitario específico no prevea expresamente la adopción de determinada 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).

90 Por otra parte, el FEOGA no sólo tuvo en cuenta la infracción del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 859/89. También alegó que las prácticas mencionadas en el apartado 39 de la presente sentencia violaban la prohibición de ceder los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación (apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 859/89), la obligación de todo licitador de constituir una garantía

[letra c) del apartado 4 del artículo 9] y la de recibir personalmente el pago (artículo 15) (pp. 103 y 104 del Informe de Síntesis).

91 Mediante estas imputaciones, el FEOGA reprochaba a los licitadores irlandeses haber vulnerado el principio de la independencia de las ofertas, requisito esencial para la regularidad y eficacia de todo procedimiento de licitación, que se desprende tanto de las disposiciones citadas del Reglamento nº 859/89 como del apartado 6 de su artículo 9 (confidencialidad de las ofertas) y del apartado 6 del artículo 6 del Reglamento nº 805/68 (igualdad de acceso de todos los interesados). Si bien dicho principio no impide que varias sociedades de un mismo grupo participen simultáneamente en una licitación, sí que se opone a que esas mismas sociedades se concierten sobre los términos y condiciones de las ofertas que presente cada una, so pena de falsear el desarrollo del procedimiento.

92 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el primer motivo.

Sobre la inexistencia de perjuicio sufrido por el FEOGA, la violación de los principios de confianza legítima y de proporcionalidad y de los criterios del Informe Belle

93 Mediante su segundo motivo, el Gobierno irlandés afirma, con carácter subsidiario, que el procedimiento de licitación aplicado en Irlanda no dio lugar a la compra de cantidades mayores de carne a precios superiores. Además, en las negociaciones, la Comisión retiró este motivo, que figuraba en el Informe de Síntesis sobre el ejercicio de 1991.

94 También niega que la práctica de las ofertas múltiples reduzca el riesgo de pérdida de la garantía. A este respecto, señala que el importe de las garantías perdidas en

Irlanda en 1991 y 1992 era muy bajo (18.268,44 IRL en 1992, para un importe total de garantía de 86.696.135,57 IRL).

95 Además, en 1991 y en 1992, el 63 % de la cantidad total de carne de vacuno comprada de intervención en Irlanda lo fue en el marco del procedimiento llamado «de la red de seguridad». Puesto que este procedimiento da lugar a la aceptación de todas las ofertas, no se necesita presentar ofertas especulativas. Pues bien, en estos períodos se presentaron también ofertas múltiples, lo que lleva a pensar que, en Irlanda, esta práctica no estaba destinada a minimizar el riesgo de pérdida de la garantía.

96 Mediante su tercer motivo, el Gobierno irlandés alega, con carácter subsidiario, en primer lugar, que la función central de la Comisión en el marco del procedimiento de aceptación de licitaciones la obliga, cuando tiene conocimiento de una práctica que considera no conforme con las normas comunitarias, a informar de ello al Estado miembro de que se trate. Si no lo hace y sigue adelantando pagos del FEOGA y le autoriza a efectuar pagos a cargo de éste, no puede, a continuación, negarse a imputar estas cuantías al Fondo.

97 En segundo lugar, afirma que una retención del 2 % de los gastos en concepto de almacenamiento de carne en Irlanda enriquecería injustamente al FEOGA. A este respecto, Irlanda invoca un asunto en el que la Comisión, después de haber comprobado que un Estado miembro violaba técnicamente una norma comunitaria, pero esta violación probablemente no habría implicado una pérdida importante para los fondos comunitarios, llevó a cabo una deducción fija del 0,25 % de los gastos de que se trataba (sentencia de 13 de diciembre de 1990, Países Bajos/Comisión, C-22/89, Rec. p. I-4799). El principio de no discriminación exige que Irlanda sea tratada, al menos, de forma similar.

98 En tercer lugar, del Informe Belle se deduce que, cuando la Comisión propone un tipo de reducción debido a una supuesta deficiencia de los controles realizados por un Estado miembro, debe apreciar el riesgo que supone para los fondos comunitarios dicha deficiencia. En el presente asunto, la Comisión ha reconocido que las

prácticas controvertidas no suponían el menor riesgo para los fondos comunitarios. Sin embargo, la Comisión no respetó los criterios del Informe Belle.

99 En cuarto lugar, Irlanda alega que la Comisión ha violado las directrices del Informe Belle en la medida en que llevó a cabo, sobre los mismos gastos declarados por Irlanda, dos diferentes deducciones globales a tipos distintos (5 % y 2 %) a consecuencia, por una parte, de las irregularidades constatadas en materia de control del almacenamiento de carne de vacuno, y, por otra, de la intervención en la compra de dicha carne. En efecto, los criterios enunciados en el Informe Belle implican claramente que la Comisión sólo puede realizar una evaluación del riesgo global que suponen para los fondos comunitarios las presuntas deficiencias del sistema de control para un sector y un año determinados, y sólo puede aplicar una deducción fija.

100 Según jurisprudencia reiterada, los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 sólo permiten a la Comisión imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los productos agrícolas, corriendo por cuenta de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, en particular los importes que las autoridades nacionales hayan pagado por considerarse erróneamente autorizadas para ello en el marco de la organización común de mercados (sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 8; Alemania/Comisión, antes citada, apartado 7, y de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 14).

101 Por tanto, si bien corresponde a la Comisión probar la existencia de una violación de las normas comunitarias, incumbe al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que debían deducirse de dicha violación (véase, en este sentido, la sentencia Luxemburgo/Comisión, antes citada, apartado 30).

102 En el caso de autos, de los apartados 85 a 90 de la presente sentencia resulta que la Comisión demostró que Irlanda violó varias normas comunitarias en materia agrícola.

103 Además, indicó cómo el comportamiento contrario a Derecho de los licitadores irlandeses había podido llevar a una apreciación errónea del mercado por parte de las autoridades comunitarias que podría dar lugar a la compra de cantidades excesivas de carne de vacuno, eventualmente a precios más altos. De ese modo, demostró la probabilidad de un perjuicio para el presupuesto comunitario. No cabe exigir más de la Comisión dado que no puede efectuar controles sistemáticos y que el análisis de la situación existente en un mercado determinado depende de la información recabada por los Estados miembros (véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 17).

104 A este respecto, no se puede extraer ningún argumento decisivo de la escasa entidad de las garantías cuya pérdida declararon los organismos de intervención, en la medida en que ofertas múltiples como las descritas en el Informe de Síntesis citado en el apartado 68 de esta sentencia y que dan lugar a la especulación descontada no implican, por definición, ninguna pérdida de la garantía.

105 Por su parte, el Gobierno irlandés no ha podido demostrar que el comportamiento ilícito que se le imputa no había provocado ningún aumento de los gastos en el marco del FEOGA.

106 Además, como resulta de la correspondencia presentada por la Comisión, a lo largo de las negociaciones que mantuvieron con ella, las autoridades irlandesas reconocieron en dos ocasiones que el recurso a sociedades vinculadas entre sí para disminuir el riesgo de pérdida de la garantía estaba muy extendido (véase el punto 90 de las conclusiones del Abogado General).

107 Respecto a la alegación que el Gobierno irlandés basa en el recurso al procedimiento llamado «de la red de seguridad», basta con señalar que, incluso en aquella época, más de un tercio de la carne continuó comprándose según el procedimiento normal, en cuyo marco la presentación de ofertas vinculadas podía presentar ventajas para los operadores económicos.

108 En cuanto a la fijación de dos correcciones para el ejercicio de 1991, procede señalar que, puesto que había identificado distintos riesgos derivados de las diferentes deficiencias del sistema de control, la Comisión podía legítimamente apreciarlas por separado. Además, como resulta de una jurisprudencia reiterada, la Comisión, en lugar de intentar demostrar el impacto económico de los incumplimientos de las autoridades irlandesas de control, habría podido rechazar la totalidad de los gastos afectados por las infracciones (véase la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 13).

109 Por último, habida cuenta de la importancia de las prescripciones infringidas, así como de las probabilidades 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 excesivo y desproporcionado (véase la sentencia de 14 de septiembre de 1995, Irlanda/Comisión, C-49/94, Rec. p. I-2683, apartado 22).

110 En estas circunstancias, deben desestimarse los motivos segundo y tercero.

111 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

112 A tenor de la primera frase del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por Irlanda, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

(Sala Quinta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Irlanda.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de octubre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

C. Gulmann